

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 5 (148) • 2022

ISSN 2227-7315

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации 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.

Адрес редакции и издателя — 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».
Тел.: (8452) 29-90-87
E-mail: vestnik2@ssla.ru

Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490. Подписка на печатные издания на сайте «Объединенного каталога „Пресса России”» www.pressa-rf.ru и интернет-магазина «Пресса по подписке» <https://www.akc.ru>

Цена 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>

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 28 сентября 2018 г. ПИ № ФС77-73750.

Главный редактор **В.В. Нырков**
Редактор, корректор **М.В. Седова**

Верстка **Е.С. Сидоровой**

Подписано в печать 20.10.2022 г. Дата выхода в свет 25.10.2022 г. Формат 70×108¹/₁₆.
Усл. печ. л. 26,25. Уч.-изд. л. 21,9. Тираж 950 экз. Заказ 400.

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

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2022

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.В. Нырков	кандидат юридических наук, доцент (гл. редактор) (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
А.П. Анисимов	доктор юридических наук, профессор (Волгоградский институт управления – филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
С.Ф. Афанасьев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Т. Аширбекова	доктор юридических наук, доцент (Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Нижегородская академия МВД России)
С.А. Белоусов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Бит-Шабо	доктор юридических наук, доцент (Российский государственный университет правосудия)
А.Л. Благодир	доктор юридических наук, доцент (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
А.Г. Блинов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Д.С. Боклан	доктор юридических наук (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Международный университет «МИТСО» (Республика Беларусь))
Д.Х. Валеев	доктор юридических наук, профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
А.Н. Варыгин	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Н.Д. Вершило	доктор юридических наук, профессор (Российский государственный университет правосудия)
А.Ю. Винокуров	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
Н.И. Грачев	доктор юридических наук, профессор (Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации)
Р.Ш. Давлетгильдеев	доктор юридических наук, доцент (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.В. Иванчин	доктор юридических наук, доцент (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
А.М. Каминский	доктор юридических наук, профессор (Удмуртский государственный университет)

Н.Н. Карпов	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
А.И. Клименко	доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя)
Н.Н. Ковалева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
Г.Н. Комкова	доктор юридических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.В. Минбалеев	доктор юридических наук, доцент (Южно-Уральский государственный университет)
П.Е. Морозов	доктор юридических наук, доцент (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
Н.А. Подольный	доктор юридических наук, доцент (Средне-Волжский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский университет юстиции» (РПА Минюста России))
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Б.Т. Разгильдиев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Б. Разгильдиева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
О.С. Рогачева	доктор юридических наук, доцент (Воронежский государственный университет)
О.М. Родионова	доктор юридических наук, профессор (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
А.Ю. Соколов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Ж. Соловых	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Ю.В. Францифоров	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
В.С. Хижняк	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
З.И. Цыбуленко	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Е. Чаннов	доктор юридических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
Б.С. Эбзеев	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 (148) • 2022

ISSN 2227-7315

The journal is included by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation in the List of Russian peer-reviewed scientific journals in which the main scientific results of dissertations for the degree of Doctor and Candidate of Sciences should be published

The founder is the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy". 410056, Saratov, Volskaya str., 1.

The address of the editorial office and publisher is 410056, Saratov, Volskaya str., 1. Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy".

Phone: (8452) 29-90-87

E-mail: vestnik2@ssla.ru

Distributed by subscription.

The subscription index is 46490. Subscription to printed publications on the website of the "United Catalog "Press of Russia"" www.pressa-rf.ru and the online store "Subscription Press" <https://www.akc.ru>

The price is free.

The electronic version is available on the official website of the Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy" at:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

The journal is registered by the Permitting Department in the Field of Mass Communications of the Federal Service for Supervision in the Sphere of Communications, Information Technology and Mass Communications (Roskomnadzor) September 28, 2018 PI No. FS77-73750.

Chief Editor **V.V. Nyrkov**

Editor, proofreader **M.V. Sedova**

Layout by **E.S. Sidorova**

Signed in print 20.10.2022. Date of publication 25.10.2022. Format 70×1081/16.

Pr. sheet. 26,25. Ed. print. 21,9. The circulation is 950 copies. Order 400.

Printed in the printing house of the publishing house
Saratov State Law Academy. 410056, Saratov, ul. Volskaya, 1.

© FSBEE HE Saratov State
Law Academy, 2022

EDITORIAL BOARD

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

E.V. Pokachalova	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
B.T. Razgildiev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
M.B. Razgildieva	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
O.S. Rogacheva	doctor of law, Associate professor (Voronezh State University)
O.M. Rodionova	doctor of law, Professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin)
A.Yu. Sokolov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.Zh. Solovykh	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
Yu.V. Frantsiforov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
V.S. Khizhnyak	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
Z.I. Tsybulenko	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.E. Channov	doctor of law, Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
L.G. Shapiro	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
I.V. Shesteryakova	doctor of law, Associate professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
B.S. Ebzeev	doctor of law, Professor (Central electoral Commission)

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 15 **С.В. Ворошилова**
Репродуктивные права женщин в первые годы Советского государства
- 22 **П.А. Гук, М.С. Чунина**
Акты национального судебного нормотворчества: теория, техника и практика применения
- 29 **А.А. Фомин**
Дихотомия правового регулирования ограничений пассивного избирательного права в России: история и современность
- 39 **Р.С. Кашанский**
Судебное толкование оговорок в праве и договоре: общетеоретический взгляд на проблему
- 46 **Г.Н. Крижановская, М.В. Яковлев, Д.А. Никонов**
Эволюция обеспечения формирования профессиональной правовой культуры в генезисе правоохранительной системы государства (на примере военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации)
- 56 **О.В. Лазарева**
Правоприменительная технология в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних
- 62 **А.С. Тюлякова, Г.Х. Тадевосян**
Прекращение как объект теоретико-правового исследования
- 70 **А.А. Леонкин**
К вопросу о понятии, содержании и структуре общих нормативных предписаний в российском праве
- 75 **О.В. Мельникова**
К вопросу о сущности государственно-правового принуждения

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 82 **М.В. Шугуров**
Перспективы сотрудничества ЕАЭС и Иордании в научно-технологической и производственной сферах: правовые аспекты
- 92 **М.Ф. Косолапов**
Влияние соображений (мнений) комитетов по правам человека на российское законодательство и правоприменительную практику
- 101 **Д.В. Красиков, Н.Н. Липкина**
Нормативное регулирование внутреннего аудита высших учебных заведений в зарубежных странах

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 107 **Ю.В. Соболева, И.Н. Дехтярь**
Проблемы импортозамещения лекарственных средств и пути их решения: публично-правовые аспекты

- 114 В.В. Аржанов**
Вызовы, стоящие перед комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав
- 125 И.Н. Дехтярь, Е.Н. Кони́на**
Проблемы государственного регулирования цен в Российской Федерации
- 132 С.Н. Зайкова, Е.С. Архипова**
Правовые основы взаимодействия уполномоченных органов по проведению профилактической работы с несовершеннолетними, употребляющими наркотические средства без назначения врача
- 142 А.В. Колесников**
Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу
- 149 С.М. Рукавишников**
Перспективы развития системы высшего образования современной России

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 155 Т.А. Комарова**
К вопросу о развитии института судебных расходов в гражданском судопроизводстве
- 163 Е.Г. Потапенко**
Роль специализации в развитии структуры гражданского процессуального права
- 174 Р.В. Фомичева, Е.В. Ткаченко, Л.Г. Щербакова**
Влияние применения альтернативных способов разрешения споров в сфере оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем на обеспечение продовольственной безопасности

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 182 Н.А. Грешнова, В.Н. Ситник**
Обеспечение общественного интереса в условиях цифровизации: проблемы уголовного законодательства в России (на примере технологии дипфейк (deepfake))
- 190 К.М. Хутов, Н.В. Желоков**
Вопросы оптимизации уголовной ответственности за преступный монополизм

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- 195 Н.А. Кирдина, Г.Б. Петрова**
Обоснованность решений об избрании мер пресечения как гарантия исключительности ограничений конституционных прав личности
- 204 О.В. Левченко**
О делегировании прокурором органу предварительного расследования полномочий на поддержание государственного обвинения в суде

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- 212 Т.В. Ерохина**
Право на выплату среднего месячного заработка за период трудоустройства: условия и проблемы реализации
- 220 Е.А. Герасимова, В.В. Еремин**
К вопросу о совершенствовании государственных мер поддержки граждан, имеющих детей

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 227 Е.Ф. Быстрова**
О реализации функции банковского надзора: итоги централизации и перспективы развития
- 233 А.В. Устинова**
Общие положения о таможенном контроле после выпуска товаров в условиях становления «цифровой таможни»

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

- 241 И.П. Кожокарь**
Правовая характеристика договора безвозмездного пользования лесным участком
- 246 Д.А. Агапов**
К вопросу об обеспечении продовольственной безопасности и устойчивого развития РФ в условиях глобального изменения климата
- 251 О.В. Куликова, Е.Н. Абанина**
Правовое регулирование механизма сдерживания изменения климата в лесном хозяйстве
- 257 Ю.В. Сорокина, Ю.А. Плотникова**
Правовые пути восстановления климата, нарушенного в результате эксплуатации объектов энергетики
- 262 Е.А. Сухова**
Мировые тенденции в законодательстве и разрешении судебных споров в сфере защиты климата

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 271 А.В. Афанасьевская, О.В. Содель**
Правовое регулирование электронной торговли
- 276 Е.В. Комбарова, Е.В. Корнукова, У.А. Старшова**
Проблемы реализации концепции социального государства в современной России
- 282 Е.В. Шадрин**
Преступность сотрудников правоохранительных органов как угроза национальной безопасности

РЕЦЕНЗИИ

- 289 Т.А. Желдыбина, М.Н. Лядацева-Ильичева**
Рецензия на учебник Е.А. Фроловой «История политических и правовых учений». 2-е изд., перераб. и доп. М: Проспект, 2021. 528 с.

ЮБИЛЕИ

- 293** К юбилею кафедры прокурорского надзора и криминологии

ИНФОРМАЦИЯ

- 297** В диссертационных советах

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 15 **S.V. Voroshilova**
Women's Reproductive Rights in the Early Years of the Soviet State
- 23 **P.A. Guk, M.S. Chunina**
Acts of National Judicial Rule-Making: Theory, Technique and Practice of Application
- 30 **A.A. Fomin**
The Dichotomy of Legal Regulation of Passive Voting Rights Restrictions in Russia: History and Modernity
- 39 **R.S. Kashanskiy**
Judicial Interpretation of Reservations in Law and Contract: a General Theoretical View of the Problem
- 47 **G.N. Krizhanovskaya, M.V. Yakovlev, D.A. Nikonov**
The Evolution of Ensuring the Formation of a Professional Legal Culture in the Genesis of the Law Enforcement System of the State (on the example of the military personnel of the National Guard troops Russian Federation)
- 56 **O.V. Lazareva**
Law Enforcement Technology in the Prevention of Juvenile Delinquency
- 62 **A.S. Tyulyakova, G.H. Tadevosyan**
Termination as an Object of Theoretical and Legal Research
- 70 **A.A. Leonkin**
On the Concept, Content and Structure of General Regulation Norms in Russian Law
- 75 **O.V. Melnikova**
On the Issue of the Essence of State-legal Coercion

INTERNATIONAL LAW

- 83 **M.B. Shugurov**
Prospects for EAEU-Jordan Cooperation in Scientific, and Technological and Industrial Spheres: Legal Aspects
- 92 **M.F. Kosolapov**
The Impact of the Views of Human Rights Committees on Russian Legislation and Law Enforcement Practice
- 102 **D.V. Krasikov, N.N. Lipkina**
Legislative Regulation of Internal Audit of Higher Education Institutions in Foreign Countries

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 108 **Yu.V. Soboleva I.N. Dekhtyar**
Problems of Import Substitution of Medicines and Ways to Solve Them: Public Legal Aspects

- 114 V.V. Arzhanov**
Challenges Facing Commissions for Minors and the Protection of Their Rights
- 126 I.N. Dekhtyar, E.N. Konina**
Problems of State Regulation of Prices in the Russian Federation
- 133 S.N. Zaikova, E.S. Arhipova**
The Legal Basis for Interaction Between Authorized Bodies in Conducting Preventive Work with Minors Using Narcotic Drugs Without a Prescription
- 142 A.V. Kolesnikov**
Outstanding Conviction as a Restriction on Civil and Municipal Service
- 149 S.M. Rukavishnikov**
Prospects for the Development of the System of Higher Education in Contemporary Russia

CIVIL PROCEDURE. ARBITRATION PROCESS

- 156 T.A. Komarova**
On the Development of the Institute of Court Costs in Civil Proceedings
- 163 E.G. Potapenko**
The Role of Specialization in the Development of the Structure of Civil Procedural Law
- 175 R.V. Fomicheva, E.V. Tkachenko, L.G. Shcherbakova**
Impact of Alternative Dispute Resolution in the Wholesale of Agricultural Raw Materials on Food Security

CRIMINAL AND PENAL ENFORCEMENT LAW

- 183 N.A. Greshnova, V.N. Sitnik**
Ensuring Public Interest in the Context of Digitalization: Problems of Criminal Law in Russia (on the Example of Deepfake Technology)
- 191 K.M. Khutov, N.V. Zhelokov**
Issues of Optimization of Criminal Liability for Criminal Monopolism

CRIMINAL PROCEEDINGS

- 196 N.A. Kirdina, G.B. Petrova**
Reasonableness of Decisions on the Imposition of Preventive Measures as a Guarantee of Exclusivity of Restrictions on the Constitutional Rights of the Individual
- 204 O.V. Levchenko**
On the Delegation by the Prosecutor to the Pre-Trial Investigation Body of the Power to Prosecute in Court

LABOR LAW

- 212 T.V. Erokhina**
The Right to Payment of Average Monthly Earnings for the Period of Employment: Conditions and Problems of Implementation
- 220 E.A. Gerasimova, V.V. Eremin**
On the Improvement of State Support Measures for Citizens with Children

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 228 E.F. Bystrova**
On the Implementation of the Function of Banking Supervision: Results of Centralization and Development Prospects

- 233 A.V. Ustinova**
General Provisions on Customs Control After the Release of Goods in the Conditions of the Formation of «Digital Customs»

LAND AND ENVIRONMENTAL LAW

- 241 I.P. Kozhokar**
Legal Characteristics of a Gratuitous Contract Use of the Forest Area
- 246 D.A. Agapov**
On Ensuring Food Security and Sustainable Development of the Russian Federation in the Context of Global Climate Change
- 251 O.V. Kulikova, E.N. Abanina**
Legal Regulation of Climate Change Mitigation Mechanism in Forestry
- 257 Yu.V. Sorokina, Yu.A. Plotnikova**
Legal Ways to Restore the Climate Disturbed by the Operation of Energy Facilities
- 263 E.A. Sukhova**
Global Trends in Climate Protection Legislation and Litigation

OTHER BRANCHES OF LAW

- 271 A.V. Afanasyevskaya, O.V. Sodel**
Legal Regulation of Electronic Commerce
- 277 E.V. Kombarova, E.V. Kornukova, U.A. Starshova**
Problems of Implementing the Concept of the Social State in Contemporary Russia
- 282 E.V. Shadrina**
Criminality of Law Enforcement Officers as a Threat to National Security

REVIEWS

- 289 T.A. Zheldybina, M.N. Lyadascheva-Ilyicheva**
Review of the textbook by E.A. Frolova «History of Political and Legal Studies». 2nd ed. revised and enlarged 528 p.

ANNIVERSARIES

- 293** To the Anniversary of the Department of Prosecutorial Supervision and Criminology

INFORMATION

- 297** In Dissertation Councils

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-15-21

УДК 34.096

С.В. Ворошилова

РЕПРОДУКТИВНЫЕ ПРАВА ЖЕНЩИН В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Введение: в статье рассматриваются государственные мероприятия, направленные на охрану репродуктивных прав женщин в 1917–1920-х гг. Характеризуются нормативные акты, регулировавшие искусственное прерывание беременности. **Цель:** выявление содержания репродуктивных прав женщин, закрепленных в первых советских законах. **Методологическая основа:** использовались как общенаучные, так и специальные методы исследования, среди которых: анализ, синтез, формально-юридический, историко-правовой и др. **Результаты:** выявлены основные направления государственной политики в сфере охраны репродуктивных прав женщин в первые годы Советской власти. Определены особенности реализации городскими и сельскими женщинами права на искусственное прерывание беременности. **Вывод:** законодательство первых лет Советской власти предоставляло женщинам право осуществлять планирование семьи, определять количество детей, использовать различные способы контрацепции, производить искусственное прерывание беременности. Вместе с тем жесткое государственное регулирование данной сферы, существенно ограничивало возможности женщин в реализации своих репродуктивных прав.

Ключевые слова: репродуктивные права, репродуктивное здоровье, женщины, дети, аборт.

S. V. Voroshilova

WOMEN'S REPRODUCTIVE RIGHTS IN THE EARLY YEARS OF THE SOVIET STATE

Background: the article examines governmental measures aimed at protecting the reproductive rights of women in the 1917–1920s. The normative acts regulating the artificial termination of pregnancy are characterized. **Objective:** to identify the content of women's reproductive rights enshrined in the first Soviet laws. **Methodology:** both general scientific and special methods of research were used, among which analysis, synthesis, formal-legal, historical-legal and others. **Results:** the main directions of state policy in the sphere of protection of women's reproductive rights during the first years of Soviet power were revealed. The peculiarities of urban and rural women's exercise of

© Ворошилова Светлана Вячеславовна, 2022
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Voroshilova Svetlana Vyacheslavovna, 2022

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)

their right to abortion were determined. Conclusion: the legislation of the early years of Soviet power granted women the right to carry out family planning, determine the number of children, use various methods of contraception, and perform artificial termination of pregnancy. At the same time, strict state regulation of this sphere significantly limited women's ability to exercise their reproductive rights.

Key-words: *reproductive rights, reproductive health, women, children, abortion.*

Категория «репродуктивные права» — явление достаточно молодое в отечественной юриспруденции и вызывающее полемику, несмотря на принятие в ноябре 2014 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ Модельного закона «Об охране репродуктивных прав и репродуктивного здоровья»¹. Соглашаясь с мнением исследователей, о том, что «...в российской юридической науке не сформировался единый комплексный подход к данной категории прав» [1, с. 69], следует отметить, что с историко-правовых позиций данная категория исследована еще меньше [2, с. 22–26].

Сегодня мы наблюдаем всплеск интереса юридического сообщества к различным проблемам охраны репродуктивных прав граждан. Специалисты в различных областях юриспруденции выявляют конституционную основу репродуктивных прав человека [3; 4], семейно-правовые аспекты их реализации [5], уголовно-правовую охрану материнства [6] и репродуктивного здоровья [7]. И хотя правовое сопровождение не всегда соответствует стремительному развитию репродуктивных технологий, дало основание для утверждения о том, что юристы находятся «в хвосте всех тех, кого по-государственному интересует этот вопрос» [8, с. 212], отрицать высокую степень актуальности институализации репродуктивных прав человека, в условиях современных демографических тенденций, бессмысленно.

Вопросы репродуктивного здоровья женщин в России до XX в. не являлись предметом обсуждения на государственном уровне. С созданием Советского государства и принятием первых советских декретов, закреплявших принцип равноправия мужчин и женщин, проблемы репродуктивного здоровья и планирования семьи приобретают особое звучание. Законы о семье и браке, изданные в 1917–1918 гг., транслировали изменение отношения государства к рождению внебрачных детей, уравнивая их в правах с детьми, рожденными в браке, что давало незамужней женщине право получать содержание от отца своего ребенка².

Кодекс законов о труде 1918 г., закрепивший право женщин на оплачиваемый отпуск на время рождения ребенка и равную оплату с мужчинами за равный труд, способствовал их активному вовлечению в промышленное производство. В основных отраслях промышленности СССР к 1 января 1927 г. женщины составляли в среднем 26,1%, а в текстильной промышленности — более 50% [9,

¹ См.: Модельный закон Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «Об охране репродуктивных прав и репродуктивного здоровья граждан» (принят на сорок первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 41-21 от 28 ноября 2014 г.)). URL: <https://base.garant.ru/72627980/> (дата обращения: 15.09.2022).

² См.: Декрет о гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния // Собр. узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 161–163.

с. 11]. Получив доступ к различным профессиям, женщины перестали рассматривать брак и детей в качестве единственного способа социальной реализации.

Проблемы контрацепции в Советской России актуализируют свое значение, что подтверждается статистикой женской репродуктивной активности. Если в конце XIX в. на одну женщину России приходилось в среднем 7,5 рождений [10, с. 30], то для женщин, родившихся в 1921–1925 гг., этот показатель снижается до 2,5, что по мнению ряда авторов свидетельствовало о «контрацептивной революции» [11, с. 8]. То есть, несмотря на то, что отечественная медицина, как заявлял в 1924 г. доктор Л.М. Василевский, характеризуя различные способы предохранения от нежелательной беременности, еще не знала «вполне надежного предохранительного средства, которое бы действовало наверняка и в то же время не приносило вреда здоровью» [12, с. 50], советские женщины сознательно начинают регулировать число рождений. Как писал в 1929 г. А.Б. Генс, являвшийся специалистом по планированию семьи, «повышение культурности, стремление принять участие в общеполитической жизни, а в особенности жилищный кризис — повышают стремление к ограничению деторождения» [9, с. 13].

Вместе с тем научное обсуждение различных вопросов контрацепции и искусственного прерывания беременности, являлось прерогативой исключительно медицинского сообщества и до 1920 г. предусматривалась уголовная ответственность за аборт для самой женщины и всех виновных в «умерщвлении плода».

18 ноября 1920 г. Постановлением Наркомздрава и Наркомюста РСФСР № 90 «Об охране здоровья женщин», с целью «охраны женщины и интересов расы от невежественных и корыстных хищников», допускалось бесплатное производство операции по искусственному прерыванию беременности в «обстановке советских больниц» [13, с. 185–186]. Осуществление подобной операции в порядке частной практики, по-прежнему, предусматривало уголовную ответственность. Объясняя нежелательность беременности исключительно тяжелыми экономическими условиями, государство связывало профилактику аборта с укреплением социалистического строя, охраной материнства и младенчества и пропагандой вреда аборта для здоровья женщины.

Потребность в осуществлении бесплатного прерывания беременности в первые годы легализации аборта выразилась в острой нехватке мест в больницах, что стало причиной принятия 9 января 1924 г. Циркуляра Наркомздрава № 13 о создании местных комиссий из врачей и представителей Женотделов для выдачи разрешений на бесплатный аборт в соответствии с очередностью:

- 1) безработные одинокие женщины;
- 2) одинокие работницы, имеющие одного ребенка;
- 3) многодетные женщины, занятые в производстве;
- 4) многодетные жены рабочих;
- 5) все остальные категории застрахованных;
- 6) остальные гражданки [9, с. 28].

Данный циркуляр позволял осуществлять операции по искусственному прерыванию беременности и частно практикующим врачам, но исключительно в больничной обстановке.

Следует отметить, что реализовать свое право на бесплатный аборт в больничных условиях могли только жительницы городов, поскольку в деревнях не создавалось так называемых, «абортных комиссий». Несмотря на то, что в 1925 г. участковым сельским врачам было предоставлено право самостоятельно произ-

водить аборт при наличии медицинских и социальных показаний, отсутствие необходимого оборудования и больничных учреждений вынуждало медиков отказывать женщинам. Данный фактор, наряду с нежеланием огласки, был основной причиной обращения крестьянок к «бабкам», нелегальная практика которых вызывала многочисленные осложнения и способствовала высокой женской смертности. Так, в соответствии со сведениями, предоставленными сельскими врачебными участками, за 1922–1924 гг. было произведено примерно 150 000 аборт, от последствий которых скончалось до 3000 женщин [14, с. 5]. Получение точных сведений в данной сфере, по свидетельству современников, не представлялось возможным, в связи с отсутствием статистики нелегальных операций.

С целью всестороннего изучения проблемы искусственного прерывания беременности в июле 1924 г. Наркомздрав обязал комиссии по выдаче разрешений на аборт осуществлять регистрацию женщин, путем заполнения специальной «карточки об аборте», что позволило определить социальный и семейный статус, профессиональную принадлежность, место проживания и возраст женщин, обратившихся в данные комиссии, а также причины, по которым они хотели сделать аборт.

По свидетельству врачей, к которым обращались женщины, важнейшей причиной осуществления искусственного прерывания беременности являлась материальная необеспеченность. Так, М.Я. Карлин, являясь научным сотрудником государственной клиники акушерско-гинекологического института в Ленинграде, проведя анкетирование среди женщин в 1923 г., пришел к выводу о том, что не чувство стыда или боязнь осуждения за беременность от случайной связи, а «борьба за существование и материальная необеспеченность вынуждают замужнюю женщину отказаться от ребенка» [15, с. 11]. Схожие сведения предоставляли и другие исследователи, отмечавшие, что именно социальные условия толкают замужнюю женщину на производство аборта [16, с. 35]. В сельской среде, наряду с бедностью, указывалась и другая причина нежелания рожать — многодетность. Как свидетельствовала заведомо Охраны материнства и младенчества Наркомздрава В.П. Лебедева: «пока крестьянство хоронит четвертую часть всех родившихся, и крестьянка-мать тянется, как загнанная лошадь, рожая почти без перерыва — ничего безнравственного нет в том, что она стремится избавиться от лишней беременности» [14, с. 7].

Понимая невозможность в кратчайшие сроки устранить причины, вынуждавшие женщин совершать искусственное прерывание беременности и признавая риск аборта для здоровья, Наркомздрав в 1923 г. создает Центральную научную комиссию по изучению противозачаточных средств при Отделе охраны материнства и детства и издает Циркуляр с указанием на то, что инициатива в деле назначения противозачаточных средств должна исходить не от врача, а от женщины [9, с. 80]. Вместе с тем убежденность в том, что улучшение условий жизни, рост материального благополучия и пропаганда вреда для здоровья искоренят такое социальное зло как аборт, являлась фактором, определявшим направление государственной политики в данной сфере.

В 1920-х гг. охрана репродуктивного здоровья женщин признается важной государственной задачей, о чем свидетельствует принятие Положения о Государственном институте охраны материнства и младенчества, целью которого, в том числе, являлась «научная разработка вопросов по личной, профессиональной и

социальной гигиене женщины в связи с общими вопросами охраны материнства и младенчества и рациональной организации родовспоможения»¹. Провозглашая здоровье женщин важнейшим фактором, обеспечивающим прирост населения страны, Народный комиссариат труда издает ряд постановлений, направленных на поддержку беременных женщин, кормящих матерей и женщин после рождения ребенка, или осуществления операции по искусственному прерыванию беременности. Так, Постановлением № 251 от 9 ноября 1921 г. после выкидыша, непроизвольного или произведенного врачом в советских учреждениях, женщины, занятые физическим трудом, освобождались от работы с сохранением содержания на три недели, а занятые конторским трудом — на две недели [17, с. 80].

Одним из направлений государственной политики по охране репродуктивного здоровья граждан, являлось создание условий для рождения полноценного потомства, что выражалось в установлении в Кодексе законов о браке, семье и опеке РСФСР 1926 г. обязанности взаимного осведомления, вступающих в брак о состоянии своего здоровья, в частности, в отношении венерических, душевных и туберкулезных заболеваний (ст. 132)². В соответствии с Циркуляром НКВД и Наркомздрава от 13 июня 1925 г. при регистрации брака органы ЗАГС были обязаны взять с брачующихся подписку о данном осведомлении, разъяснив уголовную ответственность, предусмотренную УК РСФСР за «заражение венерической болезнью других лиц», лишением свободы на срок до трех лет (ст. 150) [18, с. 248].

Проявляя заботу о репродуктивном здоровье, государство не скрывало своих представлений о роли женщины в советском обществе. Народный комиссар здравоохранения Н.А. Семашко в 1921 г. писал: «Нужно рассматривать вопрос об абортax не с либерально-анархистской точки зрения «право отдельной женщины», а с точки зрения интереса всего общества (коллектива), которому аборты наносят несомненный вред. Нужно бороться с искусственными прекращениями беременности, вредящими здоровью женщин и грозящими при массовом распространении нарушить рост населения» [17, с. 105]. И хотя ряд исследователей заявлял, что «советский законодатель не желает заставлять женщину быть родильной машиной: она вправе рожать, или не рожать по своему усмотрению» [16, с. 33], свободно реализовать свое право на принятие решения в репродуктивной сфере женщина не могла, поскольку вопрос о бесплатном и безопасном осуществлении аборта находился под контролем государственных органов.

Таким образом, с созданием Советского государства и до принятия в 1936 г. Постановления ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27 июня 1936 г.³ о запрещении абортов, женщины имели право принимать решения в репродуктивной сфере: о рождении, или отказе от рождения ребенка; о количестве детей и времени их рождения; о рождении ребенка в браке, или вне брака; о выборе способов

¹ Положение Народного комиссариата здравоохранения РСФСР о Государственном институте охраны материнства и младенчества 10 ноября 1922 г. // Становление и развитие здравоохранения в первые годы Советской власти 1917–1924 гг. Сборник документов и материалов. М., 1966. С. 418–420.

² См.: Кодекс законов о браке, семье и опеке: с постатейно-систематизированными материалами: по состоянию законодательства на май 1929 г. М., 1929. 203 с.

³ См.: Постановление ЦИК СССР № 65, СНК СССР от 27 июня 1936 г. № 1134 «О запрещении абортов, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многодетным, расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах» // СЗ СССР. 1936. № 34, ст. 309.

контрацепции. Государство, изучая возникавшие проблемы и создавая различные учреждения, осуществлявшие охрану репродуктивного здоровья женщин, транслировало идею сознательного материнства. Вместе с тем отсутствие свободы в реализации женщинами своих репродуктивных прав и жесткий государственный контроль за данной сферой значительно ограничивал права женщин.

Библиографический список

1. *Латыпова Д.Ф.* Репродуктивные права мужчин и женщин: восприятие в обществе, признание в законодательстве // Наука и инновации в XXI веке: сборник научных статей: Всероссийская с Международным участием междисциплинарная научно-практическая конференция (г. Самара, 25 мая 2022 г.) Самара: Самарский Национальный исследовательский ун-т им. С.П. Королева, 2022. С. 69–76.
2. *Гаранина И.Г.* Международная защита репродуктивных прав женщин: исторический аспект // Человек, общество и культура в XXI веке: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 5-ти ч. / под ред. Е.П. Ткачевой. 2017. С. 22–26.
3. *Перевозчикова Е.В.* Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 26 с.
4. *Соловьев Е.Г.* Репродуктивные права как элементы конституционных свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2010. 22 с.
5. *Самойлова В.В.* Семейно-правовые аспекты реализации репродуктивных прав при применении вспомогательных репродуктивных технологий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 28 с.
6. *Киселева М.В.* Уголовно-правовая охрана материнства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 29 с.
7. *Минаева М.М.* Уголовно-правовая охрана жизни ребенка до и после рождения по законодательству России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 27 с.
8. *Романовский Г.Б., Романовская О.В.* Конституция России и репродуктивные права // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. Иркутск, 2014. С. 208–216.
9. *Генс А.Б.* Проблема аборта в СССР. М.: Гос. мед. изд-во, 1929. 90 с.
10. Демографическая модернизация России, 1900–2000 / под ред. А. Вишневого. М.: Новое изд-во, 2006. 608 с.
11. *Вишневский А.Г., Денисов Б.П., Сакевич В.И.* Контрацептивная революция в России // Демографическое обозрение. 2017. Т. 4. № 1. С. 6–34.
12. *Василевский Л.М.* К здоровому половому быту. М: Новая Москва, 1924. 115 с.
13. Становление и развитие здравоохранения в первые годы Советской власти 1917–1924 гг.: сборник документов и материалов. М.: Медицина, 1966. 544 с.
14. *Генс А.Б.* Аборт в деревне / под ред. и с предисл. В.П. Лебедевой. М.: НКЗ «Охрана материнства и младенчества», 1926. 48 с.
15. *Карлин М.Я.* К вопросу о последствиях аборта до и после временного постановления Совнаркома (ноябрь 1920 г.). Л.: П.П. Сойкин, 1925. 32 с.
16. *Манс Г.Ю.* Аборт как социальное явление и проблема его наказуемости. Харьков: НКЮ УССР, 1927. 79 с.
17. Спутник по охране материнства и младенчества. М.: Изд-во. отдела охраны материнства и младенчества Наркомздрава, 1921. 105 с.
18. *Гидулянов П.В.* Кодекс законов о браке, семье и опеке: с постатейным комментарием. Л.: Изд-во «Рабочий суд», 1927. 308 с.

References

1. *Latypova D.F.* Reproductive Rights of Men and Women: Perception in Society, Recognition in the Legislation // Science and Innovation in the XXI Century: All-Russian with International Participation Interdisciplinary. Conf. Conf. of Samara, May, 25, 2022: collection of scientific articles / Samara. National Research Univ. of S.P. Korolev University. S.P. Korolev University. Samara. P. 69–76.
2. *Garanina I.G.* International Protection of Women’s Reproductive Rights: Historical Aspect // Human, Society and Culture in the XXI Century. Collection of scientific works on materials of International scientific-practical conference. In five parts. Under. Ed. E.P. Tkacheva. 2017. P. 22–26.
3. *Perevozchikova E.V.* The Constitutional Right to Life and the Reproductive Rights of Man: extended abstract of diss. cand. of law. Kazan, 2006. 26 p.
4. *Solovev E.G.* Reproductive Rights as Elements of Constitutional Freedoms of the Person and the Citizen: extended abstract of diss. cand. of law. Vladikavkaz, 2010. 22 p.
5. *Samoilova V.V.* Family and Legal Aspects of the Realization of Reproductive Rights in the Application of Assisted Reproductive Technologies: extended abstract of diss. cand. of law. Ph. Candidate of jurisprudence. M., 2011. 28 c.
6. *Kiseleva M.V.* Criminal-Legal Protection of Maternity: extended abstract of diss. cand. of law. M., 2010. 29 p.
7. *Minaeva M.M.* Criminal-Legal Protection of Life of the Child Before and After Birth Under the Legislation of Russia: extended abstract of diss. cand. of law. M., 2012. 27 p.
8. *Romanovsky G.B., Romanovskaya O.V.* The Constitution of Russia and Reproductive Rights // 20 years of the Constitution of Russia: Actual Problems of Development of the Legal State. Irkutsk. 2014. P. 208–216.
9. *Gens A.B.* The Problem of Abortion in the USSR. Moscow: State Medical Publishing House, 1929. 90 p.
10. Demographic Modernization of Russia, 1900-2000 / ed. by A. Vishnevsky. Moscow: Novoe Izd vo, 2006. 608 p.
11. *Vishnevsky A.G., Denisov B.P., Sakevich V.I.* Contraceptive Revolution in Russia // Demographic Review. 2017. T. 4. No. 1. P. 6–34.
12. *Vasilevsky L.M.* To a Healthy Sexual Life. Moscow: Novaya Moskva, 1924. 115 p.
13. Establishment and Development of Public Health in the First Years of Soviet Power, 1917–1924. A collection of documents and materials. Moscow: publishing house Medicine, 1966. 544 p.
14. *Gens A.B.* Abortion in the village. Ed. by V.P. Lebedeva, Head of the Department of Maternity and Childhood Protection of the NKZ. Moscow: publishing house of the NKZ “Mother and Child Protection”, 1926. 48 p.
15. *Karlin M.Y.* On the Consequences of Abortion Before and After the Provisional Resolution of the Sovnarkom (November 1920). L.: P.P. Soikin, 1925. 32 p.
16. *Mans G.Y.* Abortion as a Social Phenomenon and the Problem of Its Punishability. Kharkov: juridical publishing house of the Peoples’ Commissariat of Justice of the Ukrainian SSR, 1927. 79 p.
17. Maternity and Infancy Protection Companion. Moscow: publishing house of the Maternity and Infancy Protection Department of the People’s Commissariat for Health Care, 1921. 105 p.
18. *Gidulyanov P.V.* Code of Laws on Marriage, Family and Guardianship: with an article-by-article commentary. L.: “Rabochiy sud” publishing house, 1927. 308 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-22-28

УДК 340.142

П.А. Гук, М.С. Чунина

АКТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО СУДЕБНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА: ТЕОРИЯ, ТЕХНИКА И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Введение: развитие общественных отношений не может происходить без развития законодательства, что нередко приводит к возникновению дефектов в праве. Поэтому исследование проблем судебного нормотворчества имеет большое значение. Несмотря на серьезное продвижение отечественной науки в данном вопросе, многие положения нуждаются в дальнейшем теоретическом осмыслении. В статье рассматриваются проблемные аспекты правового положения актов судебного нормотворчества в национальном праве. **Цель:** выработка единого подхода к пониманию актов судебного нормотворчества как результата нормотворческой деятельности высших судебных органов. **Методологическая основа:** в исследовании применялись общенаучные и специально-юридические методы познания: диалектический, исторический, анализа и синтеза, а также формально-юридический и сравнительно-правовой, которые позволили сопоставить содержание взглядов, идей об актах судебного нормотворчества в отечественной юридической мысли. **Результаты:** выявлены основные формы актов национального судебного нормотворчества, определена основа их содержания — правовая позиция суда, установлено место актов нормотворчества в отечественной правовой системе, а также их значение в механизме правового регулирования. Авторами предлагается законодательное закрепление в Гражданском и Арбитражном процессуальных кодексах Российской Федерации основания для отмены судебного акта судом апелляционной инстанции — неправильное истолкование норм и принципов права судом первой инстанции. **Выводы:** отражая динамику и изменчивость общественных отношений, акты судебного нормотворчества способствуют достижению определенности и единообразия в осуществлении правосудия.

Ключевые слова: высшая судебная инстанция, судебное нормотворчество, акт судебного нормотворчества, акт национального судебного нормотворчества, правовая позиция, судебный прецедент, судебная практика.

© Гук Павел Александрович, 2022

Доктор юридических наук, профессор кафедры правосудия (Пензенский государственный университет); e-mail: gukrola@mail.ru

© Чунина Марина Сергеевна, 2022

Преподаватель СПО кафедры правосудия (Пензенский государственный университет); e-mail: chunina.usd.pnz@yandex.ru

© Guk Pavel Aleksandrovich, 2022

Doctor of Law, Professor, Department of Justice (Penza State University)

© Chunina Marina Sergeevna, 2022

Lecturer in the Department of Justice (Penza State University)

P.A. Guk, M.S. Chunina

**ACTS OF NATIONAL JUDICIAL RULE-MAKING: THEORY,
TECHNIQUE AND PRACTICE OF APPLICATION**

Background: the development of public relations cannot take place without the development of lawmaking, which often leads to defects in law. Therefore, the study of the problems of judicial rulemaking is of great importance. Despite the serious advancement of Russian science in this matter, many provisions need further theoretical understanding. The article deals with problematic aspects of the legal status of judicial rulemaking acts in national law. **Objective:** development of a unified approach to understanding the acts of judicial rule-making as a result of the rule-making activity of the highest judicial courts. **Methodology:** the study used general scientific and special legal methods of cognition: dialectical, historical, analysis and synthesis, as well as formal legal and comparative legal methods, which made it possible to compare the content of views, ideas about acts of judicial rule-making in domestic legal thought. **Results:** the main forms of acts of national judicial rule-making are identified, the basis of their content is determined — the legal position of the court, the place of acts of rule-making in the domestic legal system, as well as their significance in the mechanism of legal regulation. The authors propose legislative consolidation in the Civil and Arbitration Procedural Codes of the Russian Federation of the grounds for the annulment of a judicial act by the court of appeal — a misinterpretation of the norms and principles of law by the court of first instance. **Conclusions:** reflecting the dynamics and variability of social relations, acts of judicial rule-making contribute to the achievement of certainty and uniformity in the administration of justice.

Key-words: supreme court, judicial rule-making, act of judicial rule-making, act of national judicial rule-making, legal position, judicial precedent, judicial practice.

Неотъемлемым элементом эволюции правовых систем является деятельность органов правосудия, связанная не только с применением нормативных правовых актов к конкретным общественным отношениям, но и дополнением, восполнением ими недостающих норм права вырабатываемыми правовыми позициями.

Интеграционные процессы, происходящие в современных правовых системах, привели к усилению роли статута (закона) в семье общего права и, напротив, судебного прецедента в странах континентальной правовой семьи [1, с. 21]. Обусловлено это, прежде всего, тем, что нормативные правовые акты не всегда способны своевременно охватить и урегулировать вновь возникающие общественные отношения, поэтому преодолевать дефекты нормативного регулирования стало возможным посредством нормотворчества высших судебных органов. При этом в ряде случаев применение судьей одних лишь положений закона без учета правовой позиции высшего суда, судебной практики, сложившейся по определенной категории дел, может привести к принятию неправосудного решения [2, с. 36].

В этой связи в отечественной юридической мысли на протяжении многих лет не утихают дискуссии по вопросу нормотворчества высших судов, формы и содержания актов судебного нормотворчества, возможности урегулирования ими общественных отношений.

Так, например, Н.И. Биюшкина отмечает, что проблема судебного нормотворчества была известна еще во времена Царской России. Нормотворческая функция, по мнению ученого, была присуща Правительствующему Сенату, который

после судебной реформы 1864 г. приобрел полномочия по пересмотру судебных дел в кассационном порядке и наряду с правоприменением создавал новые нормы для оперативного урегулирования динамично развивающихся общественных отношений в пореформенный период [3, с. 92, 97].

Вопрос о фактическом осуществлении нормотворческой функции судебной властью с течением времени не утратил своей актуальности, в связи с чем требуется дальнейшее теоретическое обоснование, определение технико-юридического содержания и применения актов судебного нормотворчества в юридической деятельности.

Нормотворческая функция высших органов судебной власти выражается в их целенаправленных действиях в определенном виде судопроизводства по выработке правовых позиций (судебных норм), толкованию принципов и норм права в целях обеспечения единства судебной практики и единообразия в применении законодательных положений, с закреплением результатов этих действий в судебном акте [4, с. 35].

Необходимо отметить, что судебное нормотворчество осуществляется не только высшими судебными инстанциями конкретного государства (национальное судебное нормотворчество), но и надгосударственными судебными органами: в частности, Европейским Судом по правам человека, Европейским Судом справедливости, Международным судом ООН, Судом ЕАЭС (международное судебное нормотворчество).

Результатом судебной нормотворческой деятельности становятся судебные акты, которые создают, уточняют, изменяют или отменяют нормы права, носят обязательный характер по отношению к нижестоящим судебным органам и издаются в официальных источниках опубликования, — акты судебного нормотворчества.

В зависимости от статуса судебного органа, принявшего судебный акт, сферы их действия, можно разделить акты на национальные и наднационального судебного нормотворчества. В настоящем исследовании подлежат рассмотрению акты национального судебного нормотворчества, поскольку они в основном формируют и обеспечивают единую судебную практику в системе национального правосудия. Д.Е. Петров справедливо отмечает: «Учитывая возрастающие усложнение и дифференциацию системы современного российского права, особую актуальность приобретают вопросы единства судебной практики как важнейшего фактора предупреждения внутрисистемных противоречий структуры российского права» [5, с. 49]. При этом особая роль отводится актам судебного нормотворчества высших судебных органов России.

Судебное нормотворчество в нашей стране осуществляют исключительно высшие судебные органы — Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Актами национального судебного нормотворчества являются постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда (в том числе Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, сохранившие юридическую силу), а также постановления Президиума Верховного Суда РФ (по конкретным делам, пересмотренным в порядке надзора) и обзоры судебной практики, утвержденные Президиумом. Все они являются формой, внешним выражением, актов судебного нормотворчества.

Содержанием актов нормотворчества высших судов являются правовые позиции, выработанные ими при рассмотрении конкретных дел или сформулированные в результате изучения и обобщения судебной практики по определенной категории дел. Выработка правовых позиций именно высшими судебными органами обусловлена, в первую очередь, их особым высоким статусом как в системе органов государственной власти, так и в иерархии судебной системы.

Содержание актов судебного нормотворчества Конституционного Суда составляют правовые позиции, сформулированные в мотивировочной и (или) резолютивной части постановления или определения Суда.

По мнению В.Д. Зорькина, «правовые позиции Суда — это созданные в результате конституционно-правового толкования юридические конструкции, которые выявляют конституционно-правовой смысл как основу для надлежащих отраслевых норм и создают для законодателя необходимые конституционно-правовые ориентиры» [6, с. 27].

Н.С. Бондарь считает, что выработанные Конституционным Судом правовые позиции являются результатом истолкования конкретных положений законодательства и выявления Судом их конституционно-правового смысла в пределах его компетенции. Тем самым Суд обеспечивает «конституционную доводку норм российского законодательства», преодолевая его неопределенность [7, с. 141].

Х.М. Шабанов отмечает, что правовые позиции Конституционного Суда представляют собой правовые явления особого рода, имеющие «надотраслевой праворегулирующий характер», позволяющий им обоснованно претендовать на самостоятельное место в правовой системе Российской Федерации [8, с. 49].

На наш взгляд, под правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации следует понимать правовую оценку нормативного содержания подлежащего проверке на предмет конституционности нормативного правового акта, договора или отдельных их положений, выработанную в результате их толкования и (или) конкретизации.

Необходимо признать, что правовые позиции, выработанные высшим органом конституционного контроля, играют важную роль в гармонизации законодательства, поскольку способствуют устранению дефектов в нем, а также служат ориентиром для судов всех уровней при рассмотрении судебных дел и материалов [9, с. 16].

Под правовыми позициями Верховного Суда Российской Федерации И.В. Шульга предлагает понимать систему суждений, которая выражается в его актах и содержит понимание Судом правовых норм в процессе осуществления правосудия по различным категориям дел, относящимся к его подсудности [10, с. 9].

По нашему мнению, правовые позиции, формулируемые Верховным Судом Российской Федерации в его актах, представляют собой выводы Суда, позволяющие скорректировать несовершенства в действующем законодательстве.

В.В. Момотов указывает, что правовые позиции, выработанные Пленумом Верховного Суда РФ, носят общеобязательный характер и могут служить вектором для дальнейшего совершенствования законодательства, основой для подготовки проектов федеральных законов [11, с. 32, 35].

Полагаем, что правовые позиции, нашедшие отражение в актах нормотворчества Верховного Суда РФ, ориентируют, прежде всего, нижестоящие суды на единообразное толкование и применение правовых норм при рассмотрении и разрешении судебных дел и материалов. Это позволяет достичь единства судебной практики, улучшить качество правосудия. В этой связи «судебная практика не

должна противоречить закону, выходить за его рамки, ее основное назначение — служить укреплению законности [12, с. 96].

Рассматривая вопрос о применимости актов судебного нормотворчества в судебной и иной правоприменительной деятельности, необходимо отметить ряд требований, которые обязательно должны быть учтены.

Акты судебного нормотворчества применяются в сочетании с нормативным актом судьей (судьями) в случаях, если в них:

- а) содержатся разъяснения по вопросам применения нормативных актов либо дано толкование правовой нормы (норм);
- б) выработаны новые правила процессуального, процедурного характера;
- в) сформулирована правовая позиция, позволяющая преодолеть дефект в действующем нормативном регулировании.

Судьи в процессе рассмотрения и разрешения дел и материалов руководствуются нормами материального и процессуального права. При этом законодатель не склонен к решению проблемы применения судами правовых позиций высших судов, которые фактически учитываются ими при рассмотрении дел и материалов для правильного и единообразного применения норм права к спорным отношениям.

Так, основанием для отмены (изменения) судебного акта первой инстанции в апелляционном порядке является предусмотренное в порядке п. 3 ч. 2 ст. 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ)¹ и п. 3 ч. 2 ст. 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ)² право вышестоящего суда проверять правильность истолкования закона.

Стоит отметить, что для пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов в рамках административного судопроизводства в п. 3 ч. 3 ст. 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ)³ предусмотрено, что *неправильное истолкование закона, в том числе, без учета правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ и Президиума Верховного Суда РФ* (курсив наш. — П.Г., М.Ч.), влечет отмену или изменение судебного решения.

В связи с этим, полагаем, что существует необходимость в нормативном закреплении обязательности применения правовых позиций, выработанных высшими судебными органами, нижестоящими судами при рассмотрении конкретных дел. Для этого необходимо внести аналогичные уточнения, содержащиеся в КАС РФ, и в гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство (в п. 3 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ и в п. 3 ч. 2 ст. 270 АПК РФ): после слов «неправильное истолкование закона» дополнить предложением «в том числе без учета правовой позиции, содержащейся в актах Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ и Президиума Верховного Суда РФ». Это позволит судьям применять нормы права к сходным правоотношениям с учетом правовых позиций высших судов, исключая, тем самым, возможное изменение

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 11 июня 2022 г.) // Российская газета. 2002. № 220; 2022. № 126.

² См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 11 июня 2022 г.) // Российская газета. 2002. № 137; 2022. № 126.

³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 11 июня 2022 г.) // Российская газета. 2015. № 49; 2022. № 126.

или отмену судебного акта нижестоящего суда вышестоящим судом по мотиву толкования норм права вопреки правовым позициям высших судов.

В заключении отметим, что правоприменителям необходимо обладать знаниями о форме и содержании актов судебного нормотворчества, поскольку учет правовых позиций, лежащих в их основе, позволяет судам аргументированно разрешать спорные вопросы, единообразно применять нормативные правовые акты в сочетании с актами высших судебных органов, что обеспечивает последовательность и предсказуемость судебной практики, повышает доверие граждан к правосудию.

Библиографический список

1. Чунина М.С. Феномен судебного нормотворчества в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 21–24.
2. Гук П.А. Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения // Российская юстиция. 2020. № 9. С. 35–38.
3. Биюшкина Н.И. Акты толкования Правительствующего Сената действующего законодательства Российской империи (вторая половина XIX – начало XX в.) // Вестник ННГУ. 2019. № 6. С. 92–98.
4. Гук П.А. Функция нормотворчества высших судов России // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 35–38.
5. Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. 60 с.
6. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М.: Норма, 2019. 592 с.
7. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. 528 с.
8. Шабанов Х.М., Зетаева З.Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Закон и право. 2020. № 7. С. 47–50.
9. Чунина М.С. Роль судебного нормотворчества в совершенствовании законодательного регулирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 4 (137). С. 11–24.
10. Шульга И.В. Понятие и виды правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 207 с.
11. Момотов В.В. Толкование правовых норм Верховным Судом Российской Федерации в контексте современной правовой системы // Государство и право. 2018. № 4. С. 30–39.
12. Сенякин И.Н., Степин А.Б., Подмосковный В.Д. Судебное усмотрение в частном праве (общетеоретический анализ). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. 240 с.

References

1. *Chunina M.S.* The Phenomenon of Judicial Rule-Making in the Countries of the Romano-Germanic (continental) Legal Family // *Russian Justice*. 2020. No. 5. P. 21–24.
2. *Guk P.A.* Judicial Practice as a Means of Ensuring the Certainty of Law Enforcement // *Russian justice*. 2020. No. 9. P. 35–38.
3. *Biyushkina N.I.* Acts of Interpretation of the Governing Senate of the Current Legislation of the Russian Empire (second half of the 19th - early 20th century) // *Bulletin of the NNSU*. 2019. No. 6. P. 92–98.
4. *Guk P.A.* The Function of Rule-Making of the Highest Courts of Russia // *Russian justice*. 2019. No. 3. P. 35–38.

5. *Petrov D.E.* Differentiation and Integration of Structural Formations of the System of Russian Law: extended abstract diss. doc. of law. Saratov, 2015. 60 p.
6. *Zorkin V.D.* The Constitutional Court of Russia: Doctrine and Practice. Moscow: Norma, 2019. 592 p.
7. *Bondar N.S.* Judicial Constitutionalism: Doctrine and Practice: monograph. 2nd ed., revised. Moscow: Yur.Norma, NIC INFRA-M, 2018. 528 p.
8. *Shabanov Kh.M., Zetaeva Z.G.* Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a Source of Law // Law and Law. 2020. No. 7. P. 47–50.
9. *Chunina M.S.* The Role of Judicial Rule-Making in Improving Legislative Regulation in the Russian Federation // Actual Problems of Russian Law. 2022. Vol. 17. No. 4 (137). P. 11–24.
10. *Shulga I.V.* The Concept and Types of Legal Positions of the Supreme Court of the Russian Federation (questions of theory): dis. ... cand. of law. Moscow, 2016. 207 p.
11. *Momotov V.V.* Interpretation of Legal Norms by the Supreme Court of the Russian Federation in the Context of the Modern Legal System // State and Law. 2018. No. 4. P. 30–39.
12. *Senyakin I.N., Stepin A.B., Podmoskovny V.D.* Judicial Discretion in Private Law (general theoretical analysis). Saratov: Publishing house of the Saratov State Academy of Law, 2005. 240 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-29-38

УДК 340.1; 342.81

А.А. Фомин

ДИХОТОМИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Введение: избирательное право в Российской Федерации является одной из наиболее часто корректируемых и наименее стабильных областей национального законодательства. Активная законотворческая деятельность и правоприменительная практика проведения федеральных, региональных, муниципальных выборов не только не снимают, но и порождают новые дискуссионные вопросы в регулировании избирательной системы. **Цель:** выявление исторических закономерностей законодательного установления системы ограничений избирательного права в российском государстве, в том числе в дореволюционный и советский период, сквозь призму особенностей регулирования пассивного избирательного права современной демократической модели государственного управления в России. **Методологическая основа:** проведенное в статье исследование опирается на комплекс используемых в юриспруденции методов познания (логический, исторический, системно-структурный, формально-юридический и др.). **Результаты:** развивается научная концепция цикличности увеличения и снижения количества законодательно установленных цензов избирательного права, в основе которой двойственный (дихотомический) характер правового регулирования ограничения конституционного права граждан быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, выражающийся в чередовании процессов конкретизации и либерализации законодательных норм. **Выводы:** выявлены закономерности корреляции процессов конкретизации (дифференциации и индивидуализации) и либерализации (отмены и смягчения) правового регулирования системы ограничений пассивного избирательного права на разных этапах развития российского государства, которые объясняют, почему сегодня перечень законодательно установленных ограничений пассивного избирательного права имеет выраженную тенденцию к расширению, а закрепленный порядок выдвижения и регистрации кандидатов — к усложнению и бюрократизации административных и судебных процедур.

Ключевые слова: избирательные цензы, избирательная система, пассивное избирательное право.

© Фомин Алексей Александрович, 2022

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»), профессор кафедры правосудия (Пензенский государственный университет)

© Fomin Aleksey Aleksandrovich, 2022

Doctor of Law, Professor of the Department of State and Legal Disciplines (North-West Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Russian State University of Justice"), Professor of the Department of Justice (Penza State University)

А.А. Fomin

THE DICHOTOMY OF LEGAL REGULATION
OF PASSIVE VOTING RIGHTS RESTRICTIONS IN RUSSIA:
HISTORY AND MODERNITY

Background: electoral law in the Russian Federation is one of the most frequently adjusted and least stable areas of national legislation. Active lawmaking and law enforcement practice of conducting federal, regional and municipal elections not only does not remove but also generates new controversial issues in the regulation of the electoral system. **Objective:** to identify historical regularities of legislative establishment of the system of suffrage restrictions in the Russian state, including the pre-revolutionary and Soviet period, through the prism of peculiarities of passive suffrage regulation of the modern democratic model of state administration in Russia. **Methodology:** the research conducted in the article is based on a set of cognitive methods used in jurisprudence (logical, historical, system-structural, formal-legal, etc.). **Results:** the scientific concept of the cyclical increase and decrease in the number of legislatively established qualifications of suffrage based on the dual (dichotomous) nature of legal regulation of limitation of the constitutional right of citizens to be elected to bodies of state power and local self-government, expressed in alternating processes of concretization and liberalization of legislative norms is being developed. **Conclusions:** the regularities of the correlation between the processes of specification (differentiation and individualization) and liberalization (cancellation and mitigation) of legal regulation of the system of restrictions to passive suffrage at different stages of development of the Russian state have been revealed, which explain why today the list of legislative restrictions to passive suffrage has a pronounced tendency to expand, and the fixed procedure of nomination and registration of candidates - to complicate and bureaucratize administrative and court procedures.

Key-words: electoral qualifications, electoral system, passive suffrage.

Российская избирательная система представляет собой результат многовековой эволюции выборных процедур и электоральных технологий. Наличие цензов можно обнаружить при созыве первых в древней и средневековой Руси представительных органов публичной власти — народных собраний (Вече), участие в которых имели право принимать только главы всех свободных семей (IX–XI вв.). Однако, уже начиная с XII в., земская знать (боярство) постепенно подчиняет своей политической воле решения вечевых собраний [1, с. 7–9]. По мере укрепления Московского княжества формат публичных массовых собраний, выполняющих функции органов представительной демократии, меняется: на смену вечевым (народным) собраниям приходят земские соборы, обладавшие в отличие от Вече и де-факто и де-юре сословно-представительным характером.

Реформы второй половины XIX в. (Земская и Городская), проведенные Александром II, привнесли в избирательную систему России ряд изменений, вместе с тем, сохранив все исторически свойственные российской общественно-политической практике цензы и принципы формирования представительных органов власти и управления. Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.¹ устанавливались такие новые органы власти

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 2-е. Т. XXXIX. Отделение первое. 1864. № 40457-41318 // Государственная публичная историческая библиотека России. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/393-t-39-1864-otd-nie-1-ot-40457-41318-1867> (дата обращения: 10.08.2022).

на местах, как губернские и уездные земские собрания. Городовым положением от 16 июня 1870 г.¹ учреждалось образование «городского избирательного собрания», Городской думы и управы. Вводимые цензы (имущественный ценз и ценз оседлости) значительно ограничивали избирательные права населения дореволюционной России.

На примере Московской губернии можно рассмотреть некоторые конкретные примеры функционирования избирательной системы Российской империи в конце XIX в. В состав Московской городской думы 1872 г. было избрано 180 гласных (60 гласных от каждой из трех избирательных групп) сроком на 4 года. Москва обладала достаточно высоким имущественным цензом — к выборам допускались только физические или юридические лица, обладавшие имуществом на сумму от 3 тысяч рублей, либо купцы I гильдии. В состав избирателей не входили владельцы имущества иудейского вероисповедания, служители христианских конфессий, предприниматели, занимавшиеся коммерческой деятельностью, связанной с алкоголем и ряд иных групп населения. Для большей наглядности А.Н. Костюков приводит такие цифры: при почти миллионном населении Москвы к 1890 г. (свыше девятьсот тысяч человек) избирателей в городе и так изначально было всего порядка двадцати тысяч, а в результате контрреформ Александра III вообще сократилось до семи тысяч человек [2, с. 19]. Стоит упомянуть, что кроме «запредельных» избирательных цензов свобода волеизъявления ущемлялась еще и тем, что решения Городской думы по наиболее важным вопросам (например, утверждение бюджета, установление денежного эквивалента натуральных повинностей, отчуждение городского имущества, планировка города, внутренние займы, муниципализация городских предприятий и еще ряд других) требовали дополнительного утверждения губернатора или же лично министра внутренних дел.

Отдельно следует сказать об избирательных правах женщин и цензе гендерной принадлежности. Городовым положением от 11 июня 1892 г.² и особенно изданной на его основе Инструкцией по организации городских упрощенных общественных управлений от 30 мая 1893 г.³ избирательные права женщин, вроде бы первоначально предоставленные им Городовым положением от 16 июня 1870 г., превращаются, по сути, в фикцию (если у женщины отсутствовали близкие родственники-мужчины, которым бы она могла делегировать свой «голос» на выборах). А во всех небольших городских поселениях, как пишет Г.Я. Тригуб, женщины Инструкцией от 30 мая 1893 г. вообще были лишены законного избирательного права [3, с. 362].

Революционные события 1905 года привели на первых порах к уступкам царского правительства в смысле либерализации государственного строя, следствием чего явилось издание Положения от 6 августа 1905 г. о выборах в

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 2-е. Т. XXXV. Отделение первое. 1870. № 47862-48529 // Государственная публичная историческая библиотека России. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/415-t-45-1870-otd-nie-1-ot-47862-48529-1874> (дата обращения: 10.08.2022).

² См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. XII. Отделение первое. 1892. СПб., 1895. С. 635–658 // Электронная библиотека исторических документов. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/132662-1892-god-iyunya-11-vysochayshe-utverzhdennoe-gorodovoe-polozhenie> (дата обращения: 14.08.2022).

³ См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. XIII. 1893. № 9217-10232 и Дополнения // Российская национальная библиотека. URL: https://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=1618®im=3 (дата обращения: 14.08.2022).

Государственную Думу¹ (с учетом изменений, внесенных Указом от 11 декабря 1905 г. «Об изменении положения о выборах в Государственную думу»). Однако несмотря на прогрессивность изменений в социально-политической жизни, избирательная система тогдашней России при всей внешней «демократизации» и «либерализации» сохранила реакционные ограничения и цензы: косвенный характер и многоступенчатость выборов посредством разделения населения на избирательные курии; достаточно высокий, по сравнению с уже модернизированными избирательными системами ряда стран Европы и Северной Америки, возрастной и половой ценз (только лица мужского пола не младше 25 лет); лишение активного и пассивного избирательного права значительной части населения, в зависимости от национальной, религиозной принадлежности или социального статуса.

Февральская революция 1917 г. и установление Временного правительства способствовали либерализации избирательного процесса в России [4; 5]. Изданные 21 мая 1917 г. Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных² и Закон «О волостном земском управлении»³ полностью устраняли основные избирательные цензы, существовавшие на протяжении всей многовековой монархической истории российского государства, прежде всего, сословный и имущественный цензы.

Установление власти партии большевиков и переход управления к советам рабочих и солдатских депутатов ознаменовало новый этап эволюции избирательных цензов и появление блока «политических» цензов: лишались избирательных прав бывшие полицейские, жандармы, военные чиновники, представители духовенства, «нетрудовой» интеллигенции и члены их семей. В Конституции РСФСР 1918 г.⁴ городское население получило пятикратное преимущество над сельским при созывах областного, губернского, Всероссийского съезда Советов [6, с. 6–11]. Классовая борьба 1920–1930-х гг. приводила к тому, что список «лишенцев», т.е. лиц, ограниченных в личных и политических правах, постоянно расширялся за счет введения в государственно-правовую практику и даже в научный оборот таких определений, как «классово опасный», «социально опасный», «кулацко-зажиточный», «антисоветский элемент», «член семьи изменника Родины» (как тут не вспомнить один из крупнейших советский женских лагерей, печально известный в народе как «Акмолинский лагерь жен изменников Родины») и т.п. Причины подобных новаций по ограничению избирательных прав обусловлены стремлением руководства страны «обезопасить» страну и ее граждан от «врагов народа»: не допустить возможности демократизации партийной административно-командной системы, очистить страну от противников советской власти и т.д. Появилась практика, сохранившаяся вплоть до окончания советского периода, выдвижения одной согласованной кандидатуры от «нерушимого блока

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. XXV. 1905. Отделение второе. Приложения // АНО по созданию, поддержке и развитию историко-культурной электронной энциклопедии и библиотеки «Руниверс». URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10027/#page/1/mode/lup> (дата обращения: 10.08.2022).

² См.: Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных // Собр. узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел первый. 1917. № 137, ст. 730.

³ См.: Закон о волостном земском управлении, объявленный Временным правительством 21 мая 1917 года. Золотоноша, 1917. 30 с.

⁴ См.: Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 51, ст. 582.

коммунистов и беспартийных», что фактически сменило концепцию выборности представителей на одобрение или неодобрение единственного предложенного кандидата [7, с. 41], т.е. де-факто устанавливался новый избирательный ценз принадлежности к КПСС и аффилированных с ней организаций (например, ВЛКСМ).

Для характеристики сути модернизации избирательной системы в новейшей истории Российской Федерации постсоветского периода, в целом, и в контексте анализа избирательных цензов, в частности, хотелось бы выделить ряд закономерностей конституционного и законодательного регулирования системы ограничений избирательных прав граждан на современном этапе.

Существующая сегодня система норм, образующих избирательное право, отличается нестабильностью, изменчивостью: это относится и к регулированию механизма выборов как такового¹, например, как в случае с выборами губернаторов² [8; 9], так и к ограничениям активного и пассивного избирательного права, закрепленным в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28 июля 2022 г.)³. Прежде всего, речь идет о положениях п. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ⁴. Дискуссионной является

¹ См.: Федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», помимо внесения поправок в них, многократно изменялись полностью путем принятия абсолютно новых документов: «О выборах Президента Российской Федерации» — трижды — законы 1995, 1999 и 2003 гг., «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» — четырежды — законы 1995, 1999, 2005 и 2014 гг.

² Одним из наиболее дискуссионных вопросов реализации пассивного избирательного права остается «муниципальный фильтр» — часть процедуры регистрации кандидата на должность главы субъекта федерации, в которой требуется собрать подписи определенного процента от общего числа муниципальных депутатов. Конкретный процент находится в зависимости от регионального законодательства, но в установленных на федеральном уровне рамках: от 5 до 10%.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

⁴ Напомним, что в соответствии с п. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права быть избранными граждане, «имеющие снятую или погашенную судимость за совершение тяжких, а равно особо тяжких преступлений — до истечения десяти или пятнадцати лет соответственно со дня снятия или погашения таковой, а также осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления, судимость которые не снята и не погашена на день голосования» (подпункты «а», «а.1» и «а.2» п. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ).

Кроме того, лишены права быть избранными лица, «осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления», если на таких лиц уже не распространяются нормы подпунктов «а.1» и «а.2» п. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ (подпункт «б» п. 3.2 ст. 4 Закона № 67-ФЗ).

Также не имеют права быть избранными граждане, которые подвергались административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в случаях, когда голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого конкретное лицо считается подвергнутым административному наказанию; в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Закона № 67-ФЗ, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Закона № 67-ФЗ, в случаях, когда такие нарушения либо действия были совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Федеральным законом от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривается

сама по себе правомерность установления федеральным законодательством дополнительных оснований ограничения пассивного избирательного права к «закрытому перечню» таких ограничений, установленных в ст. 32 Конституции РФ.

В частности, А.Л. Кононов, судья Конституционного Суда РФ, в своем Особом мнении к Определению Конституционного Суда от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О, высказал следующую позицию: «в соответствии с пунктом 3 статьи 32 Конституции РФ закреплено только два случая в которых может быть ограничено право избирать и быть избранным» и «других ограничений активного и пассивного избирательных прав данная специальная норма Конституции РФ не предусматривает и не допускает, а перечень оснований является закрытым»¹. В Особом мнении к Определению Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2508-О К.В. Арановский выражает точку зрения о том, что право граждан на выдвижение и избрание кандидатов нельзя ограничивать, «чтобы мандаты и должности доставались исключительно безупречным» гражданам. К.В. Арановский, ссылаясь на Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П², указывает на то, что Конституционный Суд «не приписывал властям чрезмерной дальновидности», то есть не имел своей целью дать им права оказывать избирателям «руководящее содействие», а гражданам — «отказ в праве иметь свою собственную избирательную позицию»³.

Как видно из вышесказанного, несмотря на общественные дискуссии, в том числе в стенах Конституционного Суда, перечень законодательно установленных ограничений пассивного избирательного права на современном этапе развития российского государства имеет выраженную тенденцию к

ограничение пассивного избирательного права лиц, причастных к деятельности экстремистских и террористических организаций: учредители, члены коллегиальных руководящих органов, руководители и заместители руководителей таких организаций, их региональных отделений и других структурных подразделений не могут быть избраны до истечения пяти лет со дня вступления в силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации, а участники, члены, работники и иные лица, причастные к деятельности таких организаций, — до истечения трех лет со дня вступления в силу соответствующего решения суда. 11 марта 2022 г. Государственная Дума приняла в третьем чтении поправки в законодательство о выборах, которые, в частности, лишают пассивного избирательного права всех осужденных за преступления экстремистской направленности на пятилетний период со дня снятия или погашения судимости. Согласно этим же поправкам в течение пяти лет после снятия судимости не смогут избираться и люди, совершившие преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних. И это далеко не полный перечень имеющихся в настоящее время ограничений пассивного избирательного права.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 52, ст. 6533.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта „а“ пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43, ст. 5622.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктами „а“, „а.1“ пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB002;n=518428#032517467802750133> (дата обращения: 10.08.2022).

расширению, а закрепленный порядок выдвижения и регистрации кандидатов — к усложнению и бюрократизации административных процедур. В законотворческой деятельности сегодня превалирует точка зрения, что для достижения «цели выборов» — избрания наиболее авторитетных представителей народа, которые способны эффективно управлять делами государства в целях обеспечения национальных интересов и национальной безопасности — полезно установить определенный минимум требований к кандидату на выборную должность [10, с. 72–81].

Проведенный историко-правовой анализ и формально-юридическое исследование действующего избирательного законодательства позволяет обосновать существование следующих тенденций в развитии института ограничений избирательного права на протяжении истории российского государства: разделение населения на группы (сословия, классы) при проведении электоральных процедур; «руководящая роль» органов административного управления; постепенное расширение перечня ограничений пассивного избирательного права на каждом новом этапе развития российского государства.

Говоря о первых двух обозначенных тенденциях, следует отметить, что они являются следствием длительного существования монархической формы правления и отсутствия разделения властей. Несмотря на переход к республиканской форме правления, в советском государстве эти тенденции не только сохранились, но и получили развитие, приобретя новые черты, что подтверждает вторичность формы правления по отношению к политическому режиму. Исключенное в период существования Советского Союза «сословное деление» де-факто сохранилось с поправкой на то, что разделение населения теперь производилось не по принципу сословия, а по классовому признаку. Что касается второй тенденции, «руководящей роли» органов административного управления в электоральных процессах, появившейся еще в XVIII веке, но, тем не менее, в своей сути сохранившейся в избирательном праве СССР, то можно констатировать усиление ее проявления и выраженности в бытность СССР, естественно, в «переработанном», по сравнению с дореволюционным периодом, виде в связи кардинальными изменениями социально-экономической и политической систем. Именно в советской избирательной системе эта «руководящая роль» достигла высшей степени своей значимости, превратив механизм «выборов» в формализованное согласование назначения кандидата на должность.

Третья тенденция отражает «цикличность» такого явления как ограничение пассивного избирательного права. Либерализованный (свободный) подход к избирательному праву, в целом, и пассивному избирательному праву, в частности, выражающийся в снижении избирательных цензов, наблюдается на переходных периодах развития российского государства — реформы Александра II, периоды установления Временного правительства и распада Советского Союза. Подобное уменьшение перечня избирательных цензов и расширение избирательных прав и политических свобод населения видится возможным связать с такими «стремлениями» основных акторов политической жизни в периоды крупных системных преобразований или революционного перестроения государственной системы, как: желанием реализовать принцип верховенства права и сформировать институты гражданского общества, повысив уровень правосознания населения страны; сугубо партийными политическими

интересами, например, привлечением «на свою сторону» электората, который ранее вообще не имел возможности голосовать, без увязки с интересами народа. Тем не менее, постепенное завершение оформления новых «условий» функционирования государства сказывается на ограничениях избирательного права таким образом, что их перечень начинает расширяться.

Цикличность в правовом регулировании системы избирательных цензов выражается во вполне последовательной и закономерной взаимосвязи этапов развития государства и объема устанавливаемых ограничений субъективных избирательных прав (как пассивного, так и активного избирательного права). Речь идет о том, что с укреплением государственного механизма конкретизируется (дифференцируется и индивидуализируется) перечень, прежде всего, ограничений пассивного избирательного права. Условно можно выделить три этапа развития государства, на которых явно прослеживается изменение объема регламентации ограничений пассивного избирательного права: становление, коррекция, экзистенция.

1. На этапе становления государства происходит смягчение ограничений пассивного избирательного права; у этого явления множество предпосылок, которые выражаются в совокупности влияния ряда политических, социальных и экономических факторов: борьба за электорат, необходимость формирования элит, высокая «волатильность» общества в новом государстве.

2. Этап «коррекции» государства предполагает «стабилизацию» избирательного права: закрепление ограничений права быть избранным, которые опираются в своей сущности на новый практический опыт реализации избирательного законодательства и проведения выборов. Избирательное право на данном этапе в большей степени корректируется, нежели дополняется: в него могут как добавляться нормы, ограничивающие избирательное право, так и удаляться, либо возможно установление новых условий их применения. Этап «коррекции» государства — это, по сути, переход от становления государства к его укреплению, экзистенции.

3. Этап «экзистенции» подразумевает, что государство сформировалось и укрепляется. Избирательное право дополняется новыми нормами, институтами и механизмами, а также ограничениями, в частности, пассивного избирательного права. Основными причинами перехода к этому процессу являются повышение «устойчивости» как государственного аппарата, так и общества, завершение формирования властных элит. На данном этапе производится стабилизация уже не столько избирательного права, сколько государства в целом. Расширение ограничений пассивного избирательного права и усложнение избирательных процедур имеет в своем основании такие политические, социальные и экономические факторы, как борьба за власть, повышение требований к кандидатам как со стороны общества, так и со стороны государства, а, кроме того, снижение социальной мобильности.

Принцип всеобщего избирательного права, несмотря на значимость для функционирования демократического государства, исходя из российской и общемировой практики не носит абсолютного характера, а значит может быть ограничен. Концепция демократического государства предполагает в большей степени не реальное воплощение «всеобщего» характера избирательных прав граждан, а скорее сбалансированность государственных установлений и частных интересов: демократия не имеет ничего общего со вседозволенностью, но вместе

с тем законодатель не должен устанавливать произвольных и неправомерных ограничений для реализации конституционных прав. Введение конкретных ограничений прав граждан на избрание должны основываться не на некоем политическом усмотрении, а исключительно на практической необходимости, а главное — не должны нарушать равноправие граждан в реализации ими своих политических прав [11, с. 81–87].

Государство несет конституционную, политическую и моральную ответственность за содействие в формировании институтов гражданского общества [12, с. 38–44], но не может и не должно отвечать за выбор отдельных граждан в ходе электоральных процессов. Автономия воли и свобода осознанного выбора не отменяет обязанности государства проинформировать граждан-избирателей в полной мере не только о конкретных кандидатах, но и в целом на систематической основе проводить работу по повышению правовой образованности населения в сфере осуществления ими своих избирательных прав, закрепленных Конституцией, и ответственности за злоупотребление ими.

Пересмотр или снятие ограничений пассивного избирательного права, в каком бы объеме это не было произведено — процесс во многом бессмысленный в отсутствии сформированных институтов гражданского общества и готовности общества к использованию демократических механизмов формирования и функционирования государства [13]. Гражданское общество предполагает политическую свободу, самостоятельный политический поиск и осознанный, зрелый политический выбор участников взаимодействия в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти. Только в этом случае возможно говорить об отмене большей части ограничений пассивного избирательного права с сохранением исключительно тех запретов на избрание в органы государственной власти и местного самоуправления, которые установлены в Конституции Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Купрач А.М.* Вече — древняя и средневековая форма выборов и прямой демократии на Руси // Народный календарь. 2012. № 37. С. 7–9.
2. *Костюков А.Н.* Выборность органов власти в Российской Федерации и российская дореволюционная цензовая избирательная система // Правоприменение. 2018. № 1. С. 17–25.
3. *Тригуб Г.Я.* Реализация женщинами избирательного права в ходе городских выборов на Дальнем Востоке и в Забайкалье в последней четверти XIX – начале XX в. // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6. № 3 (20). С. 361–364.
4. *Гинев В.Н.* Выборы в волостное земство в 1917 г.: либеральные ожидания и неоднозначная реальность // Петербургский исторический журнал. 2018. №1 (17). С. 117–138.
5. *Веденев Ю.А., Зайцев И.В., Луговой В.В.* Институт выборов в истории России: Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в.: хрестоматия. М.: Норма, 2001. 784 с.
6. *Лукьянчикова Л.В.* Советская политика вовлечения общества в управление государством: теоретическая модель и конституционно-правовое закрепление в первые годы советской власти // Право и государство: теория и практика. 2017. № 3 (147). С. 6–11.
7. *Журавлев В.П., Фортунатов В.В.* Избирательная система и выборы в РСФСР в 1937–1987 годах // Журнал о выборах. 2014. № 1. С. 37–43.

8. *Андреева Л.А.* «Муниципальный фильтр» на выборах высшего должностного лица субъекта федерации: законность и обоснованность // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 7 (68). С. 39–50.

9. *Байнова М.С.* Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Economic Consultant. 2017. № 2 (18). С. 10–14.

10. *Николаев С.Г.* Ограничение пассивного избирательного права в законодательстве Российской Федерации: некоторые дискуссионные вопросы // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 7–1. С. 72–81.

11. *Кузнецова О.В.* Понятие и сущность пассивного избирательного права в Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2007. № 12. С. 81–87.

12. *Фомин А.А.* Взаимодействие гражданского общества и судебной власти в современной России: философско-правовой аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. № 4 (28). С. 38–44.

13. *Юсубов Э.С.* Доверие к выборам как конституционно-правовая ценность // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 45–49.

References

1. *Kuprach A.M.* Veche — the Ancient and Medieval Form of Elections and Direct Democracy in Russia // National Calendar. 2012. No. 37. P. 7–9.

2. *Kostyukov A.N.* Electability of Authorities in the Russian Federation and the Russian Pre-Revolutionary Censorship Electoral System // Law enforcement. 2018. No. 1. P. 17–25.

3. *Trigub G.Ya.* Implementation of Women's Suffrage During City Elections in the Far East and Transbaikalia in the Last Quarter of the XIX – Early XX Century. // Baltic Humanitarian Journal. 2017. Vol. 6. No. 3 (20). P. 361–364.

4. *Ginev V.N.* Elections to the Volost Zemstvo in 1917: Liberal Expectations and Ambiguous Reality // St. Petersburg Historical Magazine. 2018. No.1 (17). P. 117–138.

5. *Vedeneev Yu.A., Zaitsev I.V., Lugovoy V.V.* Institute of Elections in the History of Russia: Sources, Testimonies of Contemporaries. Views of Researchers of the XIX – Early XX Century: Textbook. Moscow: Norma, 2001. 784 p.

6. *Lukyanchikova L.V.* The Soviet Policy of Involving Society in State Governance: a Theoretical Model and Constitutional and Legal Consolidation in the Early Years of Soviet Power // Law and the State: Theory and Practice. 2017. No. 3 (147). P. 6–11.

7. *Zhuravlev V.P., Fortunatov V.V.* Electoral System and Elections in the RSFSR in 1937–1987 // Journal of Elections. 2014. No. 1. P. 37–43.

8. *Andreeva L.A.* “Municipal Filter” at the Elections of the Highest Official of the Subject of the Federation: Legality and Validity // Issues of modern jurisprudence. 2017. No. 7 (68). P. 39–50.

9. *Baynova M.S.* Municipal Filter: Modern Problems of Regional Elections // Economic Consultant. 2017. No. 2 (18). P. 10–14.

10. *Nikolaev S.G.* Limitation of Passive Suffrage in the Legislation of the Russian Federation: Some Controversial Issues // Questions of the Russian and international law. 2019. Vol. 9. No. 7–1. P. 72–81.

11. *Kuznetsova O.V.* The Concept and Essence of Passive Suffrage in the Russian Federation // Bulletin of the Volga Academy of Public Service. 2007. No. 12. P. 81–87.

12. *Fomin A.A.* Interaction of Civil Society and Judicial Power in Modern Russia: Philosophical and Legal Aspect // News of higher educational institutions. Volga region. Social sciences. 2013. No. 4 (28). P. 38–44.

13. *Yusubov E.S.* Trust in Elections as a Constitutional and Legal Value // Constitutional and municipal law. 2017. No. 2. P. 45–49.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-39-45

УДК 340.1

Р.С. Кашанский

СУДЕБНОЕ ТОЛКОВАНИЕ ОГОВОРОВ В ПРАВЕ И ДОГОВОРЕ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Введение: актуальность темы исследования обусловлена существенной научной и практической значимостью общетеоретического исследования вопросов понятия, природы и функциональной характеристики правовых оговорок, а также специфики их толкования. **Цель:** выяснение специфики техники толкования оговорок в праве и договоре судами. **Методологическая основа:** основными методами исследования выступают системный, функциональный и формально-юридический. **Результаты:** раскрыты особенности приемов и способов судебного толкования правовых оговорок. **Выводы:** сложный характер правотворческой и договорной практики юридической формализации правовых оговорок требует в рамках судебного толкования обязательного применения системного и функционального способов их интерпретации. Одной из наиболее значимых проблем толкования российскими судами оговорок в праве выступает разрешение вопроса о критериях их допустимости и действительности. Наряду с этим в правоинтерпретационной практике не выработано единообразия в определении юридических последствий признания оговорок недействительными.

Ключевые слова: оговорка в праве, судебное толкование права, специальные нормативные правовые предписания, принципы и способы толкования права.

R.S. Kashanskiy

JUDICIAL INTERPRETATION OF RESERVATIONS IN LAW AND CONTRACT: A GENERAL THEORETICAL VIEW OF THE PROBLEM

Background: the relevance of the topic of research is due to the significant scientific and practical significance of the general theoretical study of the issues of the concept, nature and functional characteristics of legal reservations, as well as the specifics of their interpretation. **Objective:** to clarify the specifics of the technique of interpretation of reservations in law and contract by the courts. **Methodology:** the main methods of research are systemic, functional and formal-legal. **Results:** the features of techniques and methods of judicial interpretation of legal reservations were revealed. **Conclusions:** the complex nature of law-making and contractual practice of legal formalization of legal reservations requires in the framework of judicial interpretation mandatory application of systemic and functional ways of their interpretation. One of the most important problems in the interpretation of legal reservations by Russian courts is the question of the criteria of their admissibility and validity. At the same time, legal interpretation

practice has not developed uniformity in determining the legal consequences of the recognition of reservations as invalid.

Key-words: *reservation in law, judicial interpretation of law, special normative legal prescriptions, principles and methods of interpretation of law.*

Правовые оговорки достаточно активно используются отечественным законодателем и участниками договорных отношений, растет число специальных нормативных правовых предписаний, содержащих оговорку, а также наблюдаются качественное изменение системных связей между общими и специальными нормами в российском законодательстве.

В современных условиях исследование правовых оговорок и специфики их толкования, определение их соотношения с иными средствами юридической техники и видами специальных предписаний права выступает одной из насущных задач российской юридической науки и правовой политики государства, которая, вместе с тем, является одной из слабо разработанных тем в отечественной теории государства и права. При этом точное, полноценное толкование оговорок в качестве особого рода специальных предписаний права возможно преимущественно на основе четко сформулированной, научно-обоснованной юридической доктрины.

В качестве значимой научно-практической задачи следует признать разработку общетеоретических основ судебного толкования правовых оговорок в качестве особого вида специальных нормативных предписаний права и положений договора, отражающих их понятие, природу, основания дифференциации, порядок и способы толкования.

Согласимся с характеристикой рассматриваемого правового феномена как результата естественного развития системы права, ее закономерного усложнения. Так, И.Д. Шутак справедливо указывает на тот факт, что оговорка предстает как «...закономерное следствие развития права, своего рода — естественная трансформация элементов правовой действительности в нормы права, ... закономерное проявление усложнения правовой регуляции, один из способов отражения (а может быть и информационного упрощения) этой сложности» [1, с. 50].

Ранее нами также рассматривалась проблема общего понятия оговорки в праве, в результате чего был сделан вывод о необходимости общетеоретического понимания оговорки в качестве не только вида специальных норм права, но и особого относительно самостоятельного средства юридической техники. Одновременно было обосновано утверждение, согласно которому «оговорка в праве как объект толкования представляет собой специальное нормативное предписание, содержащее исключение, изъятие из общей нормы права, которое подлежит интерпретации в правореализационной практике посредством комплексного использования языкового, логического и системно-функционального способов» [2, с. 130].

Анализ отечественной юридической литературы показывает, что отдельные вопросы правовой оговорки, как особого правового инструмента и вида нормативных предписаний, исследовались преимущественно в рамках отраслевых наук [3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10], тогда как представленная проблема, в первую очередь, нуждается в продолжении комплексного общетеоретического рассмотрения,

что станет необходимым обобщением накопленного специально-юридического знания.

Представляется, что техника толкования правовых оговорок судами требует своего дальнейшего развития и совершенствования на базе системного и функционального способов. Следует критически оценить отдельные результаты сложившейся практики законодательного установления и официального толкования оговорок. При этом вполне можно констатировать существенное увеличение как удельного веса оговорок в содержании российского законодательства за последние два десятилетия, так и качественную их трансформацию. В качестве значимых дефектов правотворческой деятельности по закреплению оговорок в российском праве следует отметить недостаточное внимание законодателя к следующим моментам:

институту норм, регламентирующих критерии допустимости и действительности правовых оговорок;

двусмысленности и неясности отдельных нормативно-лексических форм выражения оговорок в текстах нормативных правовых актов;

избыточности правовых оговорок в сфере публичного права;

пробелам в вопросе определения юридических последствий недействительности правовых оговорок;

дисбалансу частных и публичных интересов при формулировании оговорок; коллизионности правовых оговорок и др.

Обозначенные дефекты практики нормотворческого установления оговорок в праве с неизбежностью вызывают трудности в их истолковании судами.

Среди особо значимых обстоятельств, определяющих специфику толкования правовых оговорок, полагаем оправданным выделить следующие:

они встроены в систему законодательства и в положения договора посредством иерархических, предметных и функциональных связей с общими и специальными правовыми предписаниями, что с неизбежностью предполагает в качестве правила их истолкования обнаружение подобных связей;

их закрепление в законодательстве и в договорах, как правило, сопряжено с использованием усложненной нормативно-лексической формы;

процесс их установления в праве и последующего толкования предполагает учет критериев допустимости и действительности оговорок;

нормативная избыточность оговорок в отношении определенных общих нормативных предписаний может существенно осложнять правоинтерпретационную деятельность;

они образуют конкуренцию к общей норме права, поскольку содержат нормативные изъятия из их действия, что, в свою очередь, требует применения особых правил их толкования;

зачастую в отношении правовых оговорок высшие судебные инстанции стремятся представить официальные разъяснения в соответствующих актах толкования, но далеко не всегда это осуществляется своевременно и последовательно;

осложняет процесс толкования использования законодателем и субъектами договорной практики инструмента «оговорки к оговорке», что приводит к установлению исключений из самой оговорки первого порядка;

в ряде сфер правового регулирования (например, в международном праве) предусмотрены запреты на применение оговорок и требуются дополнительные усилия по оценке их действительности и допустимости в правоинтерпретационной практике;

нередки случаи злоупотребления оговорками со стороны правотворческих органов и субъектами договорной практики, что не только создает дополнительные трудности в их истолковании, но может также вызвать нейтрализацию действия общей нормы права в отношении, которой они установлены.

Вышеперечисленные обстоятельства позволяют рассматривать оговорки в праве и в договоре в виде специфического предмета толкования права, требующего применения особых правил и приемов в процессе их интерпретации.

Так, например, толкование допустимости и действительности арбитражных оговорок в потребительских соглашениях и договорах присоединения по российскому законодательству требует обязательного использования систематического способа в целях устранения неясности и пробельности права по данному вопросу. Судебное же толкование лишь отчасти способствует преодолению отмеченных трудностей, поскольку сама судебная практика не характеризуется единообразием при рассмотрении подобных категорий дел.

Изучение специфики правоинтерпретационной деятельности, предметом которой выступают оговорки в праве и договоре, позволяет констатировать особую роль высших судебных инстанций в России и международных судов в их истолковании и дальнейшем применении. Судебная практика выступает во многих случаях необходимым инструментом правоинтерпретационной конкретизации норм-оговорок, позволяя одновременно преодолеть значимые дефекты, допущенные в практике формально-юридического закрепления их в действующем законодательстве и в складывающейся договорной практике. Именно в рамках судебного толкования оттачивается техника и технология интерпретации правовых оговорок. Кроме того, судебное нормативное толкование служит источником дальнейшего развития института оговорок в праве и договоре, выполняет корректирующую функцию, высвечивает наиболее «болевые» точки в технико-юридической регламентации связей общих и специальных норм российского законодательства.

Значение судебного толкования можно пояснить на примере исключительных оговорок, используемых достаточно широко в договорной практике. Под исключительной оговоркой можно понимать специальное положение в договоре, которое исключает или иным образом ограничивает ответственность должника, вводя тем самым исключение из общего правила о полном возмещении убытков и устанавливая иной режим юридической ответственности [2, с. 130].

В Российской Федерации судебное толкование опирается на общую установку о допустимости включения в договор подобной правовой оговорки в виде исключения ответственности. Однако есть и решения судов, в которых исключительные оговорки игнорируются без должного обоснования¹.

Другой подход можно обнаружить в Определении Верховного Суда РФ от 1 сентября 2009 г. № 24-В09-8, в котором разъясняется, что в п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса РФ установлена ответственность должника-предпринимателя без учета его вины, а следовательно, предполагается освобождение его от ответственности при доказанности наличия обстоятельств непреодолимой силы, не позволивших исполнить обязательства². Аналогичную правовую позицию высказал в Определении от 19 февраля 2003 г. № 79-О Конституционный Суд

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июля 1998 г. № 6841/97. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

РФ, сделав вывод, что наличие вины есть общеправовой принцип юридической ответственности, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно. Гражданский Кодекс РФ содержит такую исключительную норму в п. 3 ст. 401 о непреодолимой силе в качестве обстоятельства, исключающего ответственность¹.

Судебной практикой в ходе толкования и применения исключительных оговорок был выработан ряд критериев их допустимости и действительности. В их числе следующие требования:

недопустимости ограничения, исключения ответственности за умышленное нарушение обязательств (одновременно следует учитывать разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, если в пределах, установленных п. 4 ст. 401 ГК РФ, в заранее заключенном соглашении указаны обстоятельства, устраняющие или ограничивающие ответственность должника за неумышленное нарушение обязательства, то на него возлагается бремя доказывания их наступления)²;

недопустимости исключяющих оговорок в потребительских договорах ввиду необходимости защиты слабой стороны в соглашении;

недействительны исключяющие оговорки в отношении законных неустоек и иных санкций, определенных законом в императивном порядке (например, в случае, когда размер неустойки определен законом, то в силу п. 2 ст. 332 Гражданского кодекса РФ он не может быть уменьшен в силу оговорки в договоре)³;

недопустимости исключительные оговорки с признаками злоупотребления правом, например, при установлении в договорах присоединения (Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что, оценивая действия сторон с позиций действия принципа добросовестности, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и интересы другой стороны, а также содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации)⁴.

Таким образом, становится возможным сделать вывод о том, что ряд трудностей практики юридической формализации правовых оговорок требуют в рамках судебного толкования обязательного применения системного и функционального способов интерпретации. Одной из наиболее значимых проблем толкования российскими судами оговорок в праве выступает разрешение вопросов об уточнении условий действия и об установлении критериев их допустимости и действительности. Наряду с этим в правоинтерпретационной практике не выработано единообразия в определении юридических последствий признания оговорок недействительными.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2003 г. № 79-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Анианца Михаила Константиновича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

² См. пункт 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

³ См. пункт 61 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

⁴ См. пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июля 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

Широкомасштабное внедрение электронно-информационных технологий в экономическую, политическую и правовую сферы общественной жизни с высокой долей вероятности повлечет за собой дальнейшее увеличение числа оговорок в системе российского законодательства и в договорной практике, поскольку они представляют собой юридический инструмент, позволяющий оперативно адаптировать процесс правового регулирования к стремительно меняющимся общественным связям и отношениям. Одновременно надлежит ожидать усложнение системных связей оговорок как специальных нормативных предписаний с общими нормами права, что потребует в недалеком будущем еще больших усилий со стороны судебной системы по их своевременному официальному толкованию.

В научном плане весьма актуальной представляется проблема установления соотношения и взаимосвязи правовых оговорок с такими инструментами юридической техники, как: отсылки, примечания, заявления, исключения и др. В ряде сфер правового регулирования следует учитывать и зарубежный опыт в практике законодательно установления и последующего судебного толкования правовых оговорок. В отдельных странах, например, Германии, Франции законодательство содержит более детализированные институты действительности и допустимости оговорок в праве и договоре.

Анализ судебной практики демонстрирует значительно число случаев злоупотребления правовыми оговорками в частной договорной практике и при заключении международных договоров, что существенно снижает эффективность процесса правового регулирования. Нередки ситуации использования оговорок одной из сторон договора с целью его неисполнения, нарушения его условий или ухода от ответственности посредством перераспределения рисков. Думается, что «наука теории государства и права», наряду с отраслевыми юридическими дисциплинами должны обратить на указанные проблемные вопросы особое внимание. Наряду с этим в отечественной юридической литературе отсутствуют специальные исследования по вопросу о пределах применения оговорок в правотворческой деятельности и в практике заключения договоров.

С учетом изложенного полагаем оправданным выделение следующих перспективных направлений государственно-правового исследования оговорок в праве и договоре:

изучение диалектической взаимосвязи оговорок в материальном и процессуальном праве;

теоретическое осмысление проблем злоупотреблениями оговорками в правотворческой и договорной практике, а также мер правового реагирования на подобные акты;

анализ оговорок с точки зрения технико-юридических средств их формализации в российском законодательстве;

рассмотрение наиболее типичных ошибок правотворческих органов, допускаемых в ходе закрепления оговорок в нормативных правовых актах и определение оптимального алгоритма их устранения;

формирование теоретической концепции сбалансированного установления оговорок по отношению к общим предписаниям в законодательстве и в договорах.

Библиографический список

1. *Шутак И.Д.* Оговорки в праве (теоретический и историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. 320 с.
2. *Кашанский Р.С.* Толкование правовых оговорок (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 181 с.
3. *Исполинов А.С.* Статус оговорок в решениях международных судов // *Международное правосудие.* 2020. № 2. С. 72–87.
4. *Ковтун Н.Н.* Оговорка как элемент юридической техники уголовно-процессуального права России // *Юридическая техника.* 2012. № 6. С. 218–222.
5. *Морозова Ю.Г.* Оговорка о публичном порядке в международном частном праве: понятие и современный порядок применения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 202 с.
6. *Степанченко А.В.* Валютная оговорка и иные способы преодоления инфляционных потерь // *Российский юридический журнал.* 2017. № 1. С. 167–172.
7. *Терентьева Л.В.* Арбитражные оговорки в соглашениях с участием потребителя // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2020. № 2. С. 28–44.
8. *Траспов Р.А.* Международный коммерческий арбитраж: оговорка о публичном порядке как основание отказа в признании или приведении в исполнение иностранных арбитражных (третейских) решений // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2003. № 6. С. 40–44.
9. *Фархутдинов И.З.* Стабилизационная оговорка — важнейшая гарантия иностранных инвестиций // *Законодательство и экономика.* 2003. № 5. С. 42–45.
10. *Холодный В.А.* Практика рассмотрения судами дел, возникающих из договоров, содержащих валютную оговорку // *Юрист.* 2001. № 7. С. 19–21.

References

1. *Shutak I.D.* Reservations in Law (Theoretical and Historical and Legal Analysis): diss. ... doc. of law. Saint-Petersburg, 1999. 320 p.
2. *Kashanskiy R.S.* Interpretation of Legal Reservations (General Theoretical Aspect): diss. ... cand. of law. Saratov, 2021. 181 p.
3. *Ispolinov A.S.* Status of Reservations in the Decisions of International Courts // *International Justice.* 2020. No. 2. P. 72–87.
4. *Kovtun N.N.* Reservation as an Element of Legal Technique of Criminal-Procedural Law of Russia // *Legal Technique.* 2012. No. 6. P. 218–222.
5. *Morozova J.G.* Public Order Reservation in International Private Law: the Concept and Current Application Procedure: diss. ... cand. of law. M., 2001. 202 p.
6. *Stepanchenko A.V.* Currency Clause and Other Ways of Overcoming Inflationary Losses // *Russian law journal.* 2017. No. 1. P. 167–172.
7. *Terentyeva L.V.* Arbitration Clauses in Agreements with Participation of the Consumer // *Law. Journal of the Higher School of Economics.* 2020. No. 2. P. 28–44.
8. *Trasпов R.A.* International Commercial Arbitration: Public Order Clause as a Ground for Refusal of Recognition or Enforcement of Foreign Arbitration (Mediation) Decisions // *Arbitration and Civil Procedure.* 2003. No. 6. P. 40–44.
9. *Farkhutdinov I.Z.* Stabilization Clause — the Most Important Guarantee of Foreign Investments // *Legislation and economy.* 2003. No. 5. P. 42–45.
10. *Kholodny V.A.* The Practice of Consideration by Courts of Cases Arising from Contracts Containing a Currency Clause // *Jurist.* 2001. No. 7. P. 19–21.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-46-55

УДК 340

Г.Н. Крижановская, М.В. Яковлев, Д.А. Никонов

ЭВОЛЮЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В ГЕНЕЗИСЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА (НА ПРИМЕРЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Введение: профессиональная правовая культура специального субъекта права, заключая в свою правовую этимологию динамику права, обуславливающую трансформацию правовых предписаний через устойчивые правовые установки в правомерное поведение, выступает системообразующим фактором достижения устанавливаемого государством правопорядка. В условиях изменения архитектуры международных отношений, сопряженных с установлением новых центров геополитического влияния, важным элементом государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности становятся войска национальной гвардии Российской Федерации. **Цель:** формирование авторского понимания институализации профессиональной правовой культуры специального субъекта права. **Методологическая основа:** основным методом исследования является исторический. В дополнение к нему применяется сравнительно-правовой и функциональный подходы. **Результаты:** предложено авторское видение формирования профессиональной правовой культуры в генезисе правоохранительной системы государства. **Выводы:** в начале XIX в. император Александр I и министр военно-сухопутных сил М.Б. Барклай-де-Толли осознали необходимость создания структуры, в обязанности которой должно входить обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, пополнение рекрутов. Такая структура была сформирована в 1811 г. и получила название «Внутренняя стража». История показала, что важную роль в обеспечении качественной реализации Внутренней стражей (ОКВС — Местными войсками — Конвойной стражей) Российской империи своих

© Крижановская Галина Николаевна, 2022

Кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации)

© Яковлев Михаил Валерьевич, 2022

Кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права (Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации), полковник юстиции

© Никонов Дмитрий Анатольевич, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права (Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации)

© Krizhanovskaya Galina Nikolaevna, 2022

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law (St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute national guard troops Of the Russian Federation)

© Yakovlev Mikhail Valerievich, 2022

Candidate of Law, Deputy Head of the Department of Theory and History of State and Law (St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute national guard troops Of the Russian Federation), Colonel of Justice

© Nikonov Dmitry Anatolyevich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law (St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute national guard troops of the Russian Federation)

функций играет политическая и правовая культура военнослужащих. Руководство СССР, понимая важность идеологической работы, особенно среди военнослужащих и сотрудников войск правопорядка, большое внимание уделяли формированию их правовой культуры. На данный момент такая работа тоже является актуальной и своевременной. Вышесказанное позволяет заявить о возможности институализации такого феномена как профессиональная правовая культура военнослужащих войск национальной гвардии России.

Ключевые слова: профессиональная правовая культура, правовая культура, правосознание, эволюция, генезис, формирование, организационно-правовой документ.

G.N. Krizhanovskaya, M.V. Yakovlev, D.A. Nikonov

**THE EVOLUTION OF ENSURING THE FORMATION
OF A PROFESSIONAL LEGAL CULTURE IN THE GENESIS
OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM OF THE STATE
(ON THE EXAMPLE OF THE MILITARY PERSONNEL
OF THE NATIONAL GUARD TROOPS RUSSIAN FEDERATION)**

Background: the professional legal culture of a special subject of law, including in its legal etymology the dynamics of law, which determines the transformation of legal prescriptions through stable legal attitudes into lawful behavior, acts as a system-forming factor in achieving the state-established legal order. In the context of the changing architecture of international relations, associated with the establishment of new centers of geopolitical influence, the troops of the National Guard of the Russian Federation are becoming an important element of the state-legal mechanism for ensuring national security. **Objective:** formation of the author's understanding of the institutionalization of professional legal culture of a special subject of law. **Methodology:** the main research method is historical. In addition to it, comparative legal and functional approaches are used. **Results:** the author's vision of the formation of a professional legal culture in the genesis of the law enforcement system of the state is proposed. **Conclusions:** at the beginning of the XIX century. Emperor Alexander I and Minister of the Land Forces M.B. Barclay de Tolly realized the need to create a structure whose duties should include ensuring public safety and public order, replenishing recruits. Such a structure was formed in 1811 and received the name "Inner Guard". History has shown that an important role in ensuring the high-quality implementation of the Internal Guard (OKVS — Local Troops — Escort Guard) of the Russian Empire of its functions is played by the political and legal culture of military personnel. The leadership of the USSR, realizing the importance of ideological work, especially among military personnel and law enforcement officers, paid great attention to the formation of their legal culture. At the moment, such work is also relevant and timely. The foregoing allows us to state the possibility of institutionalizing such a phenomenon as the professional legal culture of the military personnel of the National Guard of Russia.

Key-words: professional legal culture, legal culture, legal awareness, evolution, genesis, formation, organizational and legal document.

Современные изменения в архитектуре международных отношений, обусловленные амбициозным стремлением отдельных государств к доминированию на международной арене, при котором на фоне односторонней интерпретации норм и принципов международного права придается забвению национальное самоопределение, с однозначной очевидностью предопределили угрозы националь-

ным интересам как объективной потребности личности, общества и государства в безопасности. Складывающаяся геополитическая обстановка характеризуется активизацией деструктивных организаций аполитического характера и экстремистского толка, в том числе имеющих принадлежность к неправительственным международным структурам, деятельность которых сопряжена с дестабилизацией общественно-политической обстановки в Российской Федерации и далее — с посягательством на основы конституционного строя. Существующие угрозы национальной безопасности предопределили объективные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, отвечающие уровню реальной опасности государственному суверенитету и территориальной целостности государства, в рамках которых была образована новая правоохранительная структура — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации с определением на нормативном уровне основного предназначения по обеспечению государственной и общественной безопасности, охране прав и свобод человека и гражданина. Войска национальной гвардии Российской Федерации входят в структуру федеральных органов исполнительной власти и находятся под руководством Президента РФ и соответствующей федеральной службы¹.

Следуя формально-юридическим признакам, ведомство является новым, но история, традиции, культура предшественника свидетельствуют, что вновь образованные войска национальной гвардии России имеют твердый профессиональный, духовный, административный и материальный фундамент.

В трудах, посвященных истории формирования и деятельности внутренних войск МВД России, являющихся предшественником войск национальной гвардии, стандартно определяются три основных очевидных этапа: дореволюционный, советский, современный [1, с. 27]. Это, безусловно, верно. Однако такой подход не позволит нам наиболее детально подвергнуть анализу исследуемое явление, и потому указанные этапы будут уточнены, а временные рамки оформлены исходя из обобщенных оценок кадрового состава, организационно-правовой и материальной обеспеченности войск правопорядка, политической обстановки и внимания к ней со стороны высших государственных органов.

Предпосылки формирования современной военной службы по защите правопорядка внутри страны зародились во времена правления Ивана Грозного. Именно он основал институт жильцов для обеспечения охраны Москвы. Жильцами выступили, назначенные по нарядам воевод дворяне из разных городов, направляемые в Москву сроком на три месяца для содержания караулов [2, с. 64–65]. Позднее такие жилые полки были размещены по разным городам и при Петре I, они уже именовались гарнизонами.

Однако существенные и наиболее значимые изменения в военно-охранительной системе Российской Империи связывают с именем Александра I. В этот период в России формируются три основных направления общественно-политической мысли: консервативное, либеральное и радикальное, появляются тайные общества, начинается внедрение террористических и экстремистских идей в общественное сознание [3; 4]. Такое положение дел вызывало серьезную обеспокоенность высших органов государства и предопределяло предпринимаемые в этом направлении меры, а именно: создание особых вооруженных формирова-

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти (в ред. от 14 сентября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754; 2018. № 38, ст. 5834.

ний, предназначенных для охранения внутригосударственного общественного порядка и спокойствия — внутренней стражи [5]. Необходимостью и также причиной создания внутренней стражи выступила угроза приближающейся войны с Наполеоном.

Первым шагом был Указ от 16 января 1811 г., в нем Александр I исключил двойственность и размытость в подчинении существовавшей военной силы, установив над ней полное военное командование. Путем упорядочения внутренней структуры и реорганизации гарнизонных батальонов, штатных губернских рот, уездных команд, служащих, инвалидов — были достигнуты главные цели: усиление армии даже в отсутствие института рекрутов, повышение эффективности службы инвалидов рот и команд [6], формирование хорошо организованного многотысячного войска, сосредоточение и экономия сил в результате оптимизации выполняемых задач таких, как пополнение полевых войск и укрепление внутренней безопасности страны [7].

Основным организационно-правовым документом являлось Положение о внутренней страже и приложенные к нему инструкции, утвержденное императорским указом от 3 июля 1811 г. [8] Безусловно, в Положении о внутренней страже мы не встретим упоминания о правовой культуре. Но нельзя не отметить, с какой тщательностью и особым вниманием в Положении прописано то, что сегодня в правоведении называют условиями и факторами формирования правовой культуры, ее структура и содержание элементов, внешние и внутренние формы проявления. Важно, что Положение устанавливало: воинские обязанности «принятие и провозжание рекрут», «службы и повиновения», «обучение запасных военной экзерциции и движениям»; обязанности в отношении к губернскому начальству в виде охраны правопорядка, обеспечения свободного передвижения продовольственных товаров, в сфере спасения граждан в чрезвычайных обстоятельствах; специальные обязанности, в числе которых обеспечение исполнения закона или судебного акта, подавление бунтов, конвоирования осужденных, охраны казны, розыска беглых преступников и др. [9]

Положение регламентировало должностные обязанности руководящего состава: инспектора внутренней стражи, бригадного и батальонного командиров, начальника инвалидной команды, а также устанавливало штат гарнизонного батальона, распределение по бригадам и округам, форму отчетности [10].

Таким образом, с 1811 г. в Российском государстве были образованы вооруженные формирования, устроенные по армейскому образцу, функции и деятельность которых имели полицейский характер. С 1816 г. внутренняя стража была переименована в Отдельный корпус Внутренней стражи (далее — ОКВС) [11]. В 1817 г. в структуре ОКВС появились новые формирования — жандармы.

Укомплектование внутренней стражи осуществлялось из следующих источников: кадры, переводимые из полевых частей («людей не видных по фронтовой службе, но отнюдь не вовсе изувеченных, или почему-либо не способных носить ружье»); выздоравливающие из госпиталей, но неспособные к полевой службе; воспитанники военно-учебных заведений, малоспособные к наукам.

Перевод офицерских кадров из полевых частей расценивался как наказание за неблагоприятное поведение лиц, «не прижившихся в прежней офицерской среде в силу свойств своего характера: неуживчивости, склонности к конфликтам, необузданности, безнравственным поступкам. Некоторые из них, наделав долгов, промотав средства, надеялись, попав в положение гарнизонного, партионного,

этапного офицера, поправить свои финансовые дела» [12]. Отмеченная сознательная установка выступала мотивом разного рода преступлений. В числе последних незаконные поборы с рекрутов, взяточничество, эксплуатирование солдат для личных целей.

Вторая категория кадров (выписанные из госпиталей) во многом были достойные, заслужившие своими ратными подвигами почет и уважение воины. Но отсутствие у них прежней физической силы подчас кардинально меняло их внутренние психологические и служебные установки. Третий источник пополнения кадров внутренней службы также не дает нам оснований для хвалебных отзывов.

Особое внимание нужно обратить на условия и специфику выполняемых задач: непрерывные караулы, конвои, усмирительные экспедиции, сопровождение рекрутских партий, выполнение различных распоряжений местного начальства сроком в 25 лет, который позднее был сокращен до 20. Служба в гарнизонных караулах и инвалидных командах сама по себе была очень тяжелой, даже если и возможно себе представить, что она полностью соответствовала изложенным в приказах, циркулярах, инструкциях и др. требованиям. Но ведь сказать — еще не значит сделать и исполнить. В действительности были нередки случаи лихоимства при частой смене артельных и финансовых книг учета, некомплект лошадей, негодное снабжение обмундированием и провиантом [13]; так называемые партикулярные работы, преследующие личную выгоду руководящего состава; проявление чрезмерной жестокости и превышения своих полномочий по отношению к нижним чинам и гражданскому населению [14]; пьянство; нерешительность, трусость и оплошности в исполнении боевых задач [15]. Не менее важны санитарно-гигиенические условия службы, возможность восстанавливать силы и отдыхать, медицинский аспект.

Правовой основой деятельности внутренней стражи являлись Положение о внутренней страже с прилагаемыми инструкциями, расписание Отдельного корпуса внутренней стражи, рапорты командира ОКВС императору по результатам проводимых инспекции [16], приказы командира ОКВС по внутренней страже [17].

Приказы скорее отражали те многочисленные недостатки, слабости и пороки внутренней стражи, чем выступали правовым образцом формирования личности, ориентиром деятельности. В основном приказы — это реакция на «дурное поведение офицеров», на «недуги не только телесные, но и нравственные», на «неусердие к службе» и многое другое. Приказы командира ОКВС можно сравнить с точечными ударами, приносящими временный положительный эффект, но не способными комплексно, объемно разрешать существующие проблемы.

Император нередко высказывал недовольство состоянием внутренней стражи, однако однозначно и конкретно указать причину такого неудовлетворительного состояния представляется невозможным, так как необходим системный, многофакторный подход и каждая причина имеет собственный вес и влияние на общую оценку войск. Поэтому, несмотря на большие усилия императора, военного министра, командиров ОКВС с момента образования внутренней стражи не были должным образом пересмотрены и исправлены принципы и система укомплектования кадрами войск; материально-обеспечительная база; физические и психологические особенности и условия службы; мало уделялось

внимания межличностным отношениям и поддержанию системы ценностей отдельной личности и внутренней стражи в целом как коллектива.

Общая, далекая от идеала картина возможно также послужила причиной постановки вопроса в высших органах государства о соразмерности качества и эффективности выполняемых ОКВС функций и затрат на его содержание. ОКВС все более поглощался армейским командованием и в 1864 г. император подписал Указ об упразднении ОКВС, функции которого были перераспределены между местными и полевыми частями, которые активно использовались в мирное время [18].

Спустя 20 лет из прежних переименованных и переподчиненных батальонов и команд внутренней стражи, выполнявших функции по этапированию арестантов, ссыльных и каторжников, патрулированию населенных пунктов, обеспечения в них порядка и безопасности, была сформирована Конвойная стража. Особое внимание было уделено вопросам сопровождения арестантов, этапно-пересыльной деятельности, причем не только в организационном, техническом аспектах, а в контексте соблюдения и уважения прав человека, и это беспрецедентная постановка проблемы для того времени. В результате этапно-пересыльная служба — конвойная стража получила некоторое обособление и самостоятельность.

Нормативную правовую основу конвойной службы мы оцениваем, как более развитую и совершенную по сравнению с правовой организацией деятельности внутренней стражи. Впервые не были оставлены без внимания вопросы личностных характеристик кадрового состава, морально-нравственные, психологические особенности отношений руководства и подчиненных, арестанта и конвоира. Так, воинский устав о службе в гарнизоне закреплял общий порядок жизни и деятельности конвойной службы, основные обязанности, требования и особенности отношений [19].

В первые годы советской власти войска правопорядка были крайне неоднородными, отсутствовала четкая организационно-правовая основа их деятельности. После окончания гражданской войны большинство военизированных частей перешли под руководство НКВД, оставив некоторые силы в ведомствах ВОХР, ВНУС, ОГПУ. Была объявлена кампания по ликвидации безграмотности, в том числе и бойцов, проводились коллективные читки газет и научной литературы.

В 1930–1940 гг. сложилась иная оценка личности военнослужащего, были увязаны воедино психоэмоциональные характеристики, состояние физической подготовки, теоретические знания и должный уровень навыков ведения военного дела.

В 1966 г. было создано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР (МООП СССР). В его составе было образовано Главное управление внутренних войск. И только с 1968 г. во внутренних войсках появилась относительная упорядоченность, приведены в соответствие организационные формы с характером возложенных задач, улучшена воспитательная работа, укреплено правовое положение войск, повышена их техническая оснащенность.

В таком состоянии внутренние войска перешли в новый современный исторический этап нашей страны. За период с 1992 по 2005 гг. были приняты основные нормативные документы, определяющие структуру военного ведомства и внутренних дел; место и функциональное назначение внутренних войск в указанных

структурах; порядок деятельности, подчинения и взаимодействия военных и гражданских структур¹.

В связи с созданием Росгвардии эти документы были отменены, либо применяются в части, не противоречащей законодательству о войсках национальной гвардии. Но ни в одном из указанных документов не говорится о психоэмоциональной составляющей военной службы, о формировании личности военнослужащего, понятия правосознания и правовой культуры не употребляются вообще.

Упущения в формировании общих основ правовой культуры на этапе строительства нового постсоветского государства, существование ошибочного мнения, что культуру поддерживать не надо, привело к тому, что нигилистическое отношение к праву становится нормой поведения современного российского общества. Но нигилизм — это негативное явление, и нормой быть никак не может.

Ошибки в планировании стратегии развития права и правовой системы, а также отдельных частных вопросов, таких, как правовая культура и правосознание, государство пытается устранить в настоящее время. В 2011 г. были приняты «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»², в 2014 — «Основы государственной культурной политики»³, которые являются неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Задан генеральный вектор развития культуры во всех ее проявлениях, а правовая культура рассматривается как приоритетное направление развития всей правовой надстройки нашей страны. Обращение к исследованию профессиональной правовой культуры военнослужащих Росгвардии будет частным дополнением всеобщего «культурного импульса», следованием от отраслевых знаний к теоретическим обобщениям.

Актуальной задачей, необходимость и своевременность решения которой диктует сложившаяся обстановка, выступают вопросы сохранения положительного опыта военной службы во внутренних войсках и закрепления достижений в войсках национальной гвардии. Выявление причин, факторов, элементов негативных проявлений военной службы и недопущение их присутствия в новом ведомстве.

Основные структурные элементы профессиональной правовой культуры военнослужащих войск национальной гвардии России остаются без изменений, это — правосознание, право и юридическая практика. Правосознание военнослужащего характеризует юридически верное, адекватно «квалифицированное»

¹ См.: Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6, ст. 711 (утратил силу); Указ Президента РФ от 3 марта 1999 г. № 281 (в ред. от 13 ноября 2014 г.) «Об утверждении Положения о главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 10, ст. 1182 (утратил силу); Указ Президента РФ от 1 июля 2005 г. № 627 «Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации (в ред. от 1 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2243 (утратил силу); Указ Президента РФ от 30 июля 2012 г. № 919 «Вопросы деятельности военных советов» вместе с положениями о военных советах (в ред. от 27 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3882 (утратил силу).

² См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утверждены Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. 2011. № 151.

³ См.: Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52, ч. 1, ст. 7753.

восприятие существующей правовой идеологии, а правовую психологию составляют чувства патриотизма, воинского братства и гордости, что формирует высокую ответственность перед государством, обществом и товарищами, чувство нетерпимости к противоправному поведению при наличии внутренних резервов и умении разрешать конфликты именно правовыми, законными способами и др.

Профессиональную правовую культуру военнослужащего характеризует не просто знание и понимание законодательства, а доскональные формализованные знания Федерального законодательства о военной службе, воинских уставов, требований присяги, приказов и распоряжений вышестоящего руководства, инструкций и др. Исключительное значение в формировании профессиональной правовой культуры, а также и в ее фактическом (эмпирическом) проявлении, имеет практическая деятельность военнослужащих войск национальной гвардии: военная и боевая служба, содержание которой раскрывается в Законодательстве РФ.

Вышесказанное позволяет заключить, что возможности институализации такого феномена как профессиональная правовая культура военнослужащих войск национальной гвардии России. «Высокий» статус ведомства в системе федеральных органов исполнительной власти предъявляет кадровому составу войск особые требования и критерии. Одним из таких критериев прохождения службы является профессиональная правовая культура, формирование, изменения, деформация, качественный уровень которой детерминируют в определенной степени правопорядок.

Росгвардии поручена борьба с терроризмом и экстремизмом, охрана важных государственных объектов и специальных грузов, содействие Федеральной службе безопасности в охране государственной границы, осуществление контроля за частной охранной деятельностью и оборотом оружия в стране. Таким образом, мы видим, что новая правоохранительная структура предназначена, прежде всего, для обеспечения внутренней безопасности государства, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств. Это означает, что в чрезвычайных случаях, конфликтных ситуациях, террористических актах внутри государства, когда будет необходимо именно военное вмешательство, первыми, кто окажет помощь населению страны, примет меры по разрешению экстренного положения, будут войска национальной гвардии России.

Библиографический список

1. *Тонкогонов В.П.* Основные этапы генезиса правового обеспечения внутренних войск МВД России // История государства и права. 2009. № 1. С. 27–31.
2. *Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк.* М., 1996. 464 с.
3. *Крижановская Г.Н.* Распространение террористических и экстремистских идей в Российской империи в XIX веке // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 10. С. 34–41.
4. *Крижановская Г.Н.* Из опыта борьбы правоохранительных органов Российской империи с распространением революционных и террористических идей среди молодежи // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2019. № 2 (7). С. 108–116.
5. *Лысенков С.Г., Крижановская Г.Н.* Полицейские органы в Санкт-Петербурге: особенности организации и функционирования во второй половине XIX века // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 300-летию

российской империи): материалы XVIII Международной научной конференции: в 2-х частях. СПб., 2021. С. 431–436.

6. Именной (Военному министру) от 27 марта 1811 г. «Об устройстве инвалидных рот и команд и составлении из них подвижных инвалидных рот и служащих инвалидных команд» // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24568.

7. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2426. Л. 28, 29.

8. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1/1256. Д. 113. Л. 1-2; 7-9.

9. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. 31. № 24704.

10. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2360. Л. 63, 64.

11. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. 32. № 26216.

12. *Штутман С.М.* На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917). М., 2000. С. 61.

13. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3286. Л. 235, 236.

14. Российский государственный военно-исторический архив // Приказы по Отдельному корпусу внутренней стражи. № 24023.

15. Российский государственный военно-исторический архив // Приказы по Отдельному корпусу внутренней стражи. № 24069.

16. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 395. Оп. 87. Д. 112.

17. Российский государственный военно-исторический архив // Приказы по Отдельному корпусу внутренней стражи. № 24036.

18. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. 43. № 41162.

19. Воинский устав о службе в гарнизоне. СПб., 1867.

References

1. *Tonkogonov V.P.* The Main Stages of the Genesis of the Legal Support of the Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia // History of State and Law. 2009. No. 1. P. 27–31.

2. Bodies and Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia: a Brief Historical Essay. М., 1996. 464 p.

3. *Krizhanovskaya G.N.* Spread of Terrorist and Extremist Ideas in the Russian Empire in the 19th Century // Legal science: history and modernity. 2018. No. 10. P. 34–41.

4. *Krizhanovskaya G.N.* From the Experience of the Struggle of Law Enforcement Agencies of the Russian Empire with the Spread of Revolutionary and Terrorist Ideas Among Young People // Bulletin of the St. Petersburg Military Institute of the National Guard Troops. 2019. No. 2 (7). P. 108–116.

5. *Lysenkov S.G., Krizhanovskaya G.N.* Police Bodies in St. Petersburg: Features of Organization and Functioning in the Second Half of the 19th Century // State and Law: Evolution, Current State, Development Prospects (on the occasion of the 300th anniversary of the Russian Empire): materials of the XVIII International scientific conference: in 2 parts. St. Petersburg, 2021. P. 431–436.

6. Nominal (to the Minister of War) dated March 27, 1811 “On the Organization of Disabled Companies and Teams and the Composition of Them as Mobile Disabled Companies and Employees of Disabled Teams” // PSZ. Sobr. 1. Т. 31. No. 24568.

7. Russian State Military Historical Archive. F. 1. Op. 1. D. 2426. L. 28, 29.

8. Russian State Military Historical Archive. F. 1. Op. 1/1256. D. 113. L. 1-2; 7-9.

9. Complete collection of the legislation of the Russian Empire. Т. 31. No. 24704.

10. Russian State Military Historical Archive. F. 1. Op. 1. D. 2360. L. 63, 64.

11. Complete collection of the legislation of the Russian Empire. Т. 32. No. 26216.

12. *Shtutman S.M.* On Guard of Silence and Tranquility: from the History of the Internal Troops of Russia (1811–1917). М., 2000. P. 61.
13. Russian State Military Historical Archive. F. 1. Op. 1. D. 3286. L. 235, 236.
14. Russian State Military Historical Archive // Orders for the Separate Corps of the Internal Guard. No. 24023.
15. Russian State Military Historical Archive // Orders for the Separate Corps of the Internal Guard. No. 24069.
16. Russian State Military Historical Archive. F. 395. Op. 87. D. 112.
17. Russian State Military Historical Archive // Orders for the Separate Corps of the Internal Guard. No. 24036.
18. Complete collection of the legislation of the Russian Empire. T. 43. No. 41162.
19. Military charter on service in the garrison. St. Petersburg, 1867.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-56-61

УДК 340.1

О.В. Лазарева

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ*

Введение: на федеральном уровне закреплена организация деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а на региональном уровне разработаны алгоритмы форм межведомственного взаимодействия, имеющие свою специфику. **Цель:** изучение правоприменительных документов по профилактике правонарушений и материалов интервьюирования сотрудников правоохранительных и иных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по индивидуальной профилактической работе, выявление и раскрытие особенностей правоприменительной технологии в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних в Саратовской области. **Методологическая основа:** правовой анализ деятельности по профилактике правонарушений, совокупность диалектического, системного, логического, функционального, сравнительно-правового и формально-юридического методов. С помощью сравнительно-правового метода познаются особенности правоприменительной технологии в деятельности по профилактике правонарушений. **Результаты:** алгоритмы форм межведомственного взаимодействия по профилактике правонарушений несовершеннолетних не исключают, а наоборот, предполагают наличие свободы правоприменителя в совершении правовых действий, имеющей известные пределы. **Выводы:** особенности правоприменительной технологии в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних в Саратовской области заключаются в том, что в регионе действует достаточно детально регламентированный и в настоящее время обновленный порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики, сочетающий как строгую последовательность, так и относительную свободу в совершении правовых действий. В свою очередь, это позволяет исключить механическое применение правовых норм и гарантировать стабильность правового регулирования.

Ключевые слова: профилактика, система профилактики, профилактическая работа, правоприменительная технология, алгоритмизация форм взаимодействия.

O.V. Lazareva

LAW ENFORCEMENT TECHNOLOGY IN THE PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY

Background: at the federal level, the organization of activities for the prevention of juvenile delinquency is fixed, and at the regional level, algorithms for forms of

© Лазарева Ольга Владимировна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: mureksin_sar@mail.ru

© Lazareva Olga Vladimirovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00194.

interdepartmental interaction have been developed that have their own specifics. Objective: the study of law enforcement documents on the prevention of offenses and materials of interviewing law enforcement officers and other bodies directly engaged in individual preventive work, identification and disclosure of the features of law enforcement technology in the prevention of juvenile delinquency in the Saratov region. Methodology: legal analysis of crime prevention activities, a set of dialectical, systemic, logical, functional, comparative legal and formal legal methods. With the help of the comparative legal method, the features of law enforcement technology in the prevention of offenses are learned. Results: algorithms of forms of interdepartmental interaction for the prevention of juvenile delinquency do not exclude, but, on the contrary, assume the presence of freedom of the law enforcement officer in the commission of legal actions, which has known limits. Conclusions: peculiarities of law enforcement technology in the activities to prevent juvenile delinquency in Saratov region consist in the fact that in the region operates quite detailed regulated and currently updated order of interaction between bodies and institutions of the system of prevention, which combines both strict consistency and relative freedom in the performance of legal actions. In turn, this allows excluding mechanical application of legal norms and guarantees the stability of legal regulation.

Key-words: *prevention, prevention system, preventive work, law enforcement technology, algorithmization of forms of interaction.*

В Российской Федерации основным нормативным правовым актом, предусматривающим организацию деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, является Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 24 апреля 2020 г.)¹. Для субъектов Российской Федерации в целях единого подхода к условиям такой организации были разработаны методические рекомендации, в которых нашли отражение типовые формы и порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних² [1].

На региональном уровне проводится конструктивная работа по разработке и совершенствованию правоприменительных технологий — алгоритмов форм межведомственного взаимодействия, имеющие свою специфику в зависимости от случаев различной классификации. Так, в пределах Саратовской области действует обновленный Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по организации работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, и несовершеннолетними, нуждающимися в индивидуальной профилактической работе (далее Порядок)³. Проанализируем соответствующий Порядок путем определения форм профилактического взаимодействия, особенностей принимае-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; 2020. № 17, ст. 2725.

² См.: Методические рекомендации о типовых формах и порядке взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (направлены письмом Министерства просвещения России от 12 ноября 2021 г. № 07-6757) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-o-tipovykh-formakh-i-porjadke-vzaimodeistviya-organov/> (дата обращения: 04.06.2022).

³ См.: Приложение к постановлению межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Саратовской области от 25 марта 2022 г. № 2/2. URL: https://saratov.gov.ru/upload/iblock/636/PORYADOK-VZAIMODEYSTVIYA-_ot-25-marta-2022_.pdf (дата обращения: 04.06.2022).

мых ими документов, основываясь на изучении и обобщении конкретных актов применения права, проблем и перспектив дальнейшего совершенствования деятельности в сфере профилактики. Исследуем алгоритм взаимодействия органов и учреждений системы профилактики при организации работы по признанию семьи, находящейся в социально опасном положении (далее семьи СОП).

Признать семью в таком статусе может комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее комиссия) на основании постановления. Необходимо обратить внимание на применение оценочного понятия «семья, находящаяся в социально опасном положении». На федеральном уровне законодатель не определяет критерии отнесения семьи к данной категории, так как каждая семья индивидуальна. Поэтому в регионах критерии определяются в Порядке и оцениваются индивидуально в каждом конкретном случае.

В Саратовской области достаточно одного из перечисленных факторов в Порядке, чтобы было основание для признания семьи СОП. Такими факторами являются ситуации, когда родители не исполняют обязанности по обеспечению безопасности жизни детей, ведут асоциальный образ жизни, вовлекают детей в противоправные действия, жестоко обращаются с ними.

Содержание одного из нескольких проанализированных постановлений комиссии муниципального образования «Город Саратов» включает положение о том, что она, рассмотрев материалы на семью, установила: «мать привлекалась к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, замечена в злоупотреблении спиртными напитками в присутствии детей. Межведомственным консилиумом принято решение о наличии признаков нахождения несовершеннолетнего и его семьи в социально опасном положении: мать злоупотребляет спиртными напитками».

В других изученных постановлениях содержатся аналогичные положения о том, что мать или отец злоупотребляют спиртными напитками. Кроме того, в состоянии алкогольного опьянения, как отмечается в одном постановлении, отец «ведет себя агрессивно, неадекватно, устраивает скандалы с супругой, создает для детей психологически неблагоприятную и даже опасную атмосферу в семье».

Злоупотребление алкогольными напитками родителями (матерью или отцом) — это один из факторов, который является основанием для признания семьи, находящейся в социально опасном положении. Ранее для признания семьи требовалась совокупность факторов, в настоящее время достаточно одного или двух из нескольких.

После подготовки межведомственной индивидуальной программы социальной реабилитации несовершеннолетнего и семьи СОП комиссия своим постановлением утверждает данную программу на срок — 6 месяцев. В период действия программы осуществляются три вида патронажа: экстренный (не менее 2 р. в неделю), срочный (1 р. в 10 дней) и текущий (1 р. в месяц).

В зависимости от направления работы с семьей определяются ее формы, сроки и исполнители. В частности, в одной из программ закреплено:

ГБУ СО «ЦСПСиД г. Саратова», ПДН ОП №... в составе УМВД РФ г. Саратова, МОУ «СОШ №...» 1 раз в месяц осуществляют социальный патронаж и контроль за образом жизни семьи;

ГБУ СО «ЦСПСиД г. Саратова», ПДН ОП №... в составе УМВД РФ г. Саратова, сектор по обеспечению исполнения переданных государственных полномочий по опеке и попечительству администрации района МО «Город Саратов», МОУ

«СОШ №...» 1 раз в месяц проводят профилактические беседы с родителем с разъяснением правовых последствий неисполнения родительских обязанностей, предупреждение фактов жестокого обращения с несовершеннолетними, злоупотребления алкоголем;

ГУЗ «Саратовская центральная городская детская поликлиника» (далее — ГУЗ «СЦГДП») в период действия программы осуществляет наблюдение ребенка педиатром, осмотр узкими специалистами, обследование на туберкулез (по плану), лабораторные исследования;

ГБУ СО «ЦСПСиД г. Саратова», ГУЗ «СЦГДП» в период действия программы проводят профилактические беседы по формированию здорового образа жизни, об условиях, способствующих нормальному развитию детей;

МОУ «СОШ №...» в период действия программы оказывает социально-педагогическую помощь семье, устанавливает контроль за посещаемостью и успеваемостью несовершеннолетних, по мере необходимости вызывает родителя на заседание совета по профилактике;

ГБУ СО «ЦСПСиД г. Саратова» в период действия программы оказывает психологическую помощь и поддержку всем членам семьи, организует досуг несовершеннолетних, содействует в предоставлении социально-экономической помощи в натуральном виде (канцелярские принадлежности и т.д.), консультирует по вопросу официального трудоустройства (постановки на учет в Центр занятости в качестве безработного);

отдел содействия занятости населения района в период действия программы направляет письменное разъяснение родителю о возможности поиска работы путем постановки на учет через портал «Работа в России» с подтвержденной записью на государственных услугах или с помощью интерактивного стола размещенного в помещении Кадрового центра.

В случае необходимости утвержденная программа социальной реабилитации семьи может быть изменена и дополнена комиссией путем принятия соответствующего постановления.

Органы опеки и попечительства в сроки определенные программой осуществляют в отношении семьи СОП закрепленные за ними мероприятия. Чаще всего они осуществляют обследование жилищно-бытовых условий, которое проводится либо ежемесячно, либо ежеквартально, либо раз в шесть месяцев в зависимости от сложности ситуации в семье. В ходе обследования специалист проводит профилактические беседы с разъяснением действующего законодательства, в частности, предупреждение об административной ответственности, разъяснение порядка и возможности ограничения в родительских правах и его последствия. Соответствующее мероприятие оформляется специалистом сектора опеки и попечительства администрации района актом обследования условий жизни несовершеннолетнего гражданина и его семье.

Основанием для проведения акта обследования жилищно-бытовых условий является либо постановление комиссии, либо ее поручение о проведении совместного выхода в семью органами системы профилактики в виду полученной ранее информации, например, от МОУ «СОШ №...» о том, что «мать и ее сожитель совместно злоупотребляют алкогольной продукцией, дома беспорядок».

Поручение комиссии является обязательным для органов опеки и попечительства. Соответственно, по результатам выхода в семью органы опеки и попечительства направляют информацию в комиссию и принимают самостоятельные

меры или направляют информацию в полицию для принятия необходимых мер, и направляют информацию в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Форма акта обследования жилищно-бытовых условий не утверждена, поэтому акт оформляется по аналогии формы документа по неблагополучным семьям. В акте излагаются:

сведения о родителях (место жительства (пребывания, проживания), сведения о трудовой деятельности, участие в воспитании и содержании детей);

сведения о состоянии здоровья ребенка, его внешнего вида, социальной адаптации, семейного окружения, воспитания и образования, обеспечения безопасности, характере отношений, сложившиеся между членами семьи;

условия жизни ребенка (жилищная площадь, качество дома, благоустройство дома и жилой площади, санитарно-гигиеническое состояние жилой площади, жилищно-бытовые условия ребенка, структура доходов семьи).

В заключении акта обследования жилищно-бытовых условий формулируются выводы о выявленной или не выявленной угрозе жизни, здоровью, воспитанию и развитию ребенка, о родительском попечении над ним, о видах помощи ребенку и семье.

По истечении шести месяцев, на которые рассчитана межведомственная индивидуальная программа социальной реабилитации семьи, на заседании комиссии и (или) межведомственного консилиума проводится анализ ее выполнения и эффективности. Если имеются основания для дальнейшего осуществления индивидуальной профилактической работы, то она продолжается, но только по новой утвержденной программе. Если основания отсутствуют, то комиссия принимает постановление о признании семьи, вышедшей из социально опасного положения, и возлагает функцию контроля за ситуацией в семье на срок до 6 месяцев.

Анализ статистических данных показывают увеличение количества выявленных семей СОП. На 1 января 2022 года в Саратовской области произошло увеличение количества семей данной категории на 4,6%, а несовершеннолетних, проживающих в этих семьях, на 3,7%. В отчете о работе по профилактике отмечается, что «увеличение количества выявленных семей, находящихся в социально опасном положении на 30% по отношению к аналогичному периоду прошлого года — это показатель не только эффективной работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по раннему выявлению семейного неблагополучия, но и учет всех несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения или иные антиобщественные деяния»¹.

За первые четыре месяца 2022 года на территории города Саратова, включая Саратовский район, признано 264 семьи СОП, в которых проживают 292 ребенка. За последние 5 лет количество таких семей увеличилось на 25–30%. Это связано, во-первых, с изменением подхода по выявлению семей СОП в плане более тщательного анализа ситуации и, во-вторых, с уменьшением критериев от их совокупности до одного или двух, позволяющих отнести семью к данной категории.

¹ Отчет о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории Саратовской области в 2021 году. URL: <https://saratov.gov.ru/upload/iblock/640/Otchet-o-rabote-po-profilaktike-beznadzornosti-i-pravonarusheniy-nesovershennoletnikh-na-territorii-Saratovskoy-oblasti-v-2021-godu.pdf> (дата обращения: 04.06.2022).

Стоит отметить, что ежегодно растет количество семей, признанных вышедшими из социально опасного положения в связи с улучшением ситуации. Так, в Саратовской области за 2021 г. 1379 семей, где проживают 2516 детей, т.е. 70,8% были признаны вышедшими из социально опасного положения, а на территории города Саратова за первые четыре месяца 2022 г. — 150 семей, где проживают 164 детей. Вместе с тем, необходимо отметить, что в 2021 году, по отношению к аналогичному периоду прошлого года, увеличилось количество семей, признанных вышедшими из социально опасного положения в связи с лишением (3,8%), ограничением родительских прав (1,8%), по иным основаниям (23,5%).

Таким образом, в Саратовской области механизм взаимодействия субъектов системы профилактики налажен и четко регламентирован. Однако сотрудники комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обращают внимание на отдельные противоречия и предлагают совершенствовать федеральное законодательство. В частности, понятие «семья, находящаяся в социально опасном положении» употребляется только в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ и не используется в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹. В Приказе МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»² также отсутствует понятие семьи СОП, но имеется понятие «родители, отрицательно влияющие на поведение несовершеннолетних». Косвенно можно определить, что если имеется отрицательно влияющий родитель, то семья находится в социально опасном положении. Поэтому предложение сотрудников комиссии состоит в том, чтобы убрать понятие семьи, находящейся в социально опасном положении, и работу осуществлять только с несовершеннолетними, либо статус такой семьи регламентировать в других нормативных правовых актах и работать с данной семьей коллегиально. Очевидно, что назрела необходимость на федеральном уровне устранить данное противоречие.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. I, ст. 7007.

² См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-62-69

УДК 34.037

А.С. Тюлякова, Г.Х. Тадевосян

ПРЕКРАЩЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Введение: прекращение как инструмент правового регулирования выполняет значимые функции в упорядочивании общественных отношений. В практическом плане изучение закономерностей установления и применения мер прекращения в праве позволит в перспективе повысить гарантированность реализации целого ряда правовых предписаний российского законодательства. **Цель:** дополнение и развитие основ общетеоретического понимания прекращения в качестве особого средства механизма правового регулирования. **Методологическая основа:** отправным методом познания проблем правового прекращения выступает системно-структурный подход, позволяющий определить место и роль прекращения в системе иных правовых инструментов. Особое значение имел инструментальный подход, разработанный в отечественной юриспруденции и нашедший свое результативное применение при объяснении функциональной природы анализируемого правового средства в процессе правового регулирования общественных отношений. **Результаты:** обосновано рассмотрение категории «прекращение» в качестве относительно самостоятельного средства в содержании и структуре механизма правового регулирования. **Выводы:** прекращение в механизме правового регулирования является межотраслевым инструментом воздействия права на общественные отношения и выступает в нем как особый вид санкций норм права, заключительная стадия движения правоотношения, инструмент прекращения правосубъектности организаций, правопрекращающий юридический факт.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, прекращение в праве, санкция в праве, правопрекращающий факт.

A.S. Tyulyakova, G.H. Tadevosyan

TERMINATION AS AN OBJECT OF THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH

Background: termination as an instrument of legal regulation performs significant functions in ordering public relations. In practical terms, the study of patterns of establishment and application of measures of termination in law will allow in the future to increase the assurance of implementation of a number of legal prescriptions of Russian legislation. **Objective:** addition and development of the foundations of the

© Тюлякова Анна Сергеевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права (Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева); e-mail: anja-rodionowa@yandex.ru

© Тадевосян Геворг Хачатурович, 2022

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_tgp@ssla.ru

© Tyulyakova Anna Sergeevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law (Oryol State University named after I.S. Turgenev)

© Tadevosyan Gevorg Khachaturovich, 2022

Postgraduate student of the Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

*general theoretical understanding of termination as a special means of the mechanism of legal regulation. **Methodology:** the starting method of cognition of the problems of legal termination is a system-structural approach that allows to determine the place and role of termination in the system of other legal instruments. Of particular importance was the instrumental approach developed in domestic jurisprudence and found its effective application in explaining the functional nature of the analyzed legal means in the process of legal regulation of public relations. **Results:** the consideration of the category "termination" as a relatively independent means in the content and structure of the mechanism of legal regulation is justified. **Conclusions:** termination in the mechanism of legal regulation is an intersectoral instrument of the impact of law on public relations and acts in it as a special type of sanctions of the norms of law, as the final stage of the movement of legal relations, as an instrument of termination of the legal personality of organizations, as a legal fact.*

Key-words: *the mechanism of legal regulation, termination in law, sanction in law, the legal fact.*

Проблема обеспечения действия законодательства сопряжена с вопросами качества и эффективности функционирования всего механизма правового регулирования. При этом на практике зачастую наблюдаются сбои в работе последнего, что, в свою очередь, сопряжено с использованием таких средств как прекращение права, прекращение деятельности, прекращение правосубъектности лица, прекращение действия правового акта, прекращение правоотношения и др. Значимость подобных средств трудно переоценить, а обобщенно они могут именоваться правовым прекращением.

Значение прекращения в правовом регулировании выражается также и в том, что оно способно играть роль специфической санкции как меры ответственности за совершенное правонарушение, как меры восстановления нарушенного права в результате дефектного правового акта. В этой связи достаточно остро стоит проблема должного формально юридического закрепления подобных мер в системе российского законодательства. Далеко не всегда правотворческие органы надлежащим образом используют рассматриваемое правовое средство. Нередки случаи неверного его технико-юридического установления в нормативных правовых актах либо и вовсе упущения его из внимания отечественным законодателем федерального и регионального уровней, что приводит к недостаточной обеспеченности охраны и защиты права от нарушений.

Прекращение как правовое средство выполняет и функции своеобразной гарантии своевременного завершения процесса правового регулирования, что проявляется в прекращении действия правового акта и (или) прекращении соответствующих правоотношений.

Особенно остро в последние годы в России стоит проблема прекращения права частной собственности в интересах государства. Она сопряжена с более широкой проблемой соотношения частных и публичных интересов в праве. На ее примере можно увидеть особое значение вопросов пределов использования такого инструмента как прекращение права. Без надлежащего установления последних в российском законодательстве высока вероятность использования данного правового инструмента в корыстных, коррупционных целях субъектами правоприменения, нарушения баланса частных и публичных интересов в российском праве. В этой связи следует согласиться с высказанной в юридиче-

ской литературе позицией, согласно которой: «Развитие гражданского оборота в сложных условиях формирующейся многоукладной рыночной экономики, реформы судебной системы, постоянно изменяющихся правил осуществления предпринимательской деятельности определяют необходимость комплексного решения проблемы соотношения частной и публичной собственности в таком ее проявлении, как возможность принудительного прекращения права частной собственности в интересах государства и общества. Право собственности является не только наиболее полным, но и наиболее устойчивым вещным правом, составляя основную юридическую предпосылку устойчивого имущественного оборота. Принудительное прекращение субъективного права собственности ввиду особой социальной значимости самого института собственности нуждается в особо тщательном регулировании посредством императивных норм гражданского права» [1, с. 3].

Кроме того, представляется допустимой постановка вопроса о рассмотрении прекращения права в теории в объективном смысле и в виде межотраслевого института в системе российского права. Прекращение права можно рассматривать в качестве особого правового инструмента, принудительно реализуемого в случаях конфликтных ситуаций, а также в целях удовлетворения публичного интереса. К примеру, в современных условиях нестабильности внутреннего и внешнего положения России в мире возрастает роль прекращения права частной собственности в целях удовлетворения государственных нужд, а также увеличивается вероятность со стороны государства прибегнуть к инструменту национализации. При некоторой схожести конфискации и национализации, сопровождающихся прекращением права собственности, между ними имеются и существенные различия по основаниям и последствиям реализации, что также требует научно-теоретического осмысления. В общетеоретическом ракурсе изложенное позволяет ставить проблему прекращения права и деятельности в качестве межотраслевой санкции российского права.

В частности, актуальность обретают в системе санкционного действия права такие меры, как прекращение деятельности, прекращение действия договора, прекращение правосубъектности юридического лица, прекращение действия иного правового акта. Данный факт находит свое отражение в трудах представителей различных отраслевых юридических наук, что требует надлежащего общетеоретического изучения и обобщения. Все вышеизложенное делает актуальным и теоретически значимым проведение фундаментальных исследований по обобщению накопленного материала о прекращении в качестве особого средства в механизме правового регулирования, по его дальнейшему развитию и уточнению.

Действующее российское законодательство далеко не во всех случаях дает точные указания о том, кто, как и по каким основаниям правомочен применять санкцию прекращения в праве. В этой связи одной из важнейших задач правовой политики отечественного государства выступает научно обоснованное, четкое и продуманное применение прекращения в качестве правового средства. Именно по данной причине представляется актуальным и научно-практически значимым дальнейшее изучение таких феноменов, как: правопрекращающий факт, прекращение субъективного права, прекращение действия правового акта, прекращение деятельности и др.

Следует констатировать, что в настоящий момент в отечественной юридической науке отсутствует целостная доктринальная концепция прекращения как особого средства в механизме правового регулирования как в теории государства и права, так и в отраслевых юридических науках.

В рамках общей теории права удастся обнаружить только одно диссертационное исследование, специально посвященное проблеме прекращения в праве. Так, А.В. Апрыткин, в своей диссертации раскрывает общетеоретические вопросы прекращения действия нормативных правовых актов. В рассматриваемой работе автором предложено следующее определение: «Прекращение действия нормативного правового акта — волеизъявление уполномоченного субъекта, легализованное в установленной законом правотворческой либо иной форме, о признании завершенности регулятивной функциональности акта и исключении его дальнейшей реализации либо отмене результатов предшествующей» [2, с. 7–8]. Как видим, внимание исследователя привлек лишь один из аспектов прекращения как средства правового регулирования, поскольку оно может быть использовано не только в отношении нормативных, но и правоприменительных актов, а также в отношении иных юридических явлений.

В общей теории права по-прежнему отсутствуют специализированные работы по вопросам правопрекращающих фактов, санкции прекращения в праве. Однако востребованность подобных работ вполне очевидна для юридической науки и практики в современной России.

Полифункциональная правовая природа средства прекращения в механизме правового регулирования подтверждается и тем обстоятельством, что правотворческие органы в системе российского законодательства оперируют термином «прекращение» в увязке с рядом правовых явлений, в числе которых: договор, обязательства, юридическая ответственность, полномочия, правовой статус, деятельность и др.

В отраслевой юридической литературе ряд направлений функционирования прекращения в качестве относительно самостоятельного правового средства рассматриваются в отдельных работах авторов на уровне диссертаций, монографии и научных статей [3; 4, с. 65–69; 5, с. 130–135; 6, 7; 8, с. 23–25; 9, с. 73–79; 10, с. 45–49; 11; 12, с. 29–32; 13; 14]. Представленный в различных источниках материал об отраслевой специфике правового прекращения требует, по нашему мнению, надлежащего общетеоретического осмысления.

Предположительно прекращение в механизме правового регулирования является межотраслевым инструментом воздействия права на общественные отношения. Предварительно полагаем целесообразным предложить следующую отправную общетеоретическую дефиницию прекращения в праве. Последнее можно понимать как относительно самостоятельное межотраслевое средство в механизме правового регулирования, выполняющее функции специфической оперативной санкции, меры защиты права, особого вида юридического факта, заключительной стадии движения правоотношения и процессуальной обеспечительной меры, выражающейся в том числе и в прекращении действия правового акта.

Научно значимой следует признать классификацию прекращения как правового средства по порядку его применения и волевому характеру, что позволяет подразделять его на добровольное и принудительное. Принудительное прекращение субъективного права в теории права возможно рассматривать в качестве

санкции правовой нормы. Добровольное прекращение права возможно в силу заключенного договора (соглашения) и влечет за собой прекращение правоотношения.

Наряду с этим прекращение в праве надлежит дифференцировать по ряду критериев: по отраслевой принадлежности; по характеру охранительного воздействия на общественные отношения; по форме своего закрепления в системе законодательства; по временным параметрам реализации на практике; по сфере действия; по функциональному назначению в механизме правового регулирования.

Необходимо отметить и тот факт, что прекращение в качестве меры ответственности превалирует в отраслях публичного права. В сфере частноправового регулирования прекращение используется законодателем и в договорных отношениях в виде инструмента защиты права, не имеющего карательной направленности.

В качестве особого рода санкции в праве «прекращение» есть особое средство государственно-правового воздействия, применяемое за совершение правонарушения или в случае возникновения дефектного юридического факта, вызывающее в качестве своего последствия принудительное прекращение права, деятельности, действия договора, правоотношения и т.д. Уяснение специфики природы правоохранительной составляющей механизма правового регулирования приводит нас к выводу о том, что прекращение как особый вид санкций норм права по осуществляемой функциональной роли принадлежит к классу так называемых «оперативно-организационных» санкций.

Отдельного рассмотрения заслуживает анализ межотраслевого характера такой меры правового реагирования как конфискация. Последнюю можно трактовать в качестве санкции принудительного прекращения права собственности, применяемой за совершение виновного противоправного деяния (правонарушения). Конфискация как санкция прекращения права используется в ряде отраслей российского права: в гражданском праве (ст. 235, 243 и 964 Гражданского кодекса РФ), в гражданско-процессуальном праве (ст. 442 Гражданского процессуального кодекса РФ); в налоговом праве (ст. 39 и 161 Налогового кодекса РФ); в административном праве (ст. 3.2, 3.3. и 3.7 Кодекса об административных правонарушениях РФ); в уголовно-процессуальном праве (ст. 73, 81, 135, 228 и др. Уголовно-процессуального кодекса РФ); в земельном праве (ст. 50 Земельного кодекса РФ); в таможенном праве (ст. 162, 377, 399, 428 и 430 Таможенного кодекса РФ). Одновременно необходимо проводить теоретическое и практическое отграничение санкции прекращения права собственности от обеспечительной меры в виде ареста имущества. Так, следует различать конфискацию как меры ответственности и принудительное изъятие имущества (арест), поскольку последнее есть средство процессуального принуждения, мера процессуального обеспечения, которое не прекращает права собственности. В отечественной юридической науке не имеет окончательного решения проблема незаконного и необоснованного применения санкции в виде конфискации имущества и его правовых последствий. Незаконная конфискация, на наш взгляд, должна влечь за собой не только возврат имущества собственнику, но и восстановление его нарушенных прав посредством возмещения причиненных тем самым убытков.

Особое значение имеет санкция прекращения в праве в качестве средства реагирования на дефектность юридического факта. В частности, на практике наблю-

дается достаточно активное использование прекращения дефектных правовых актов на примере индивидуальных и нормативных договоров, отдельных видов правоприменительных актов. Полагаем, что в сфере гражданско-правового, финансово-правового и административного регулирования требуется расширение на законодательном уровне использования санкции прекращения права по ряду дополнительных оснований.

В науке теории государства и права считаем оправданным рассмотрение структуры механизма реализации санкции прекращения в праве, которая должна включать в себя ряд следующих элементов:

- фактические основания применения данной санкции;
- нормативные условия, позволяющие наиболее полно смоделировать в гипотезе правовой нормы ситуации ее действия;
- уведомление нарушителя со стороны правоприменительного органа или должностного лица о применении в отношении него санкции прекращения права или деятельности;
- практические действия и правоприменительные акты по воплощению указанной санкции в жизнь;
- специальные гарантии недопущения злоупотреблением и незаконного применения санкции прекращения права, в том числе гарантии и антикоррупционной направленности;
- правовые средства и способы обжалования действий по незаконному возложению санкции прекращения права или деятельности.

Считаем целесообразным сделать ряд дополнительных заключительных выводов и обозначить дальнейшие перспективы исследования прекращения в качестве особого правового средства в механизме правового регулирования.

С учетом вышеизложенного, представляется обоснованным предложение следующих наиболее перспективных направлений дальнейшего исследования прекращения как правового средства:

- проведение специальных изысканий по детальному раскрытию места и роли правопрекращающих юридических фактов в динамике правоотношений;
- конструирование состава объективно невиновного поведения с элементом риска, вызывающего применение прекращения как санкции правовой нормы;
- изучение специфики технико-юридических средств закрепления института прекращения в российском законодательстве;
- анализ вопроса объективных закономерностей дифференциации прекращения в качестве правового инструмента защиты права и в качестве меры юридической ответственности;
- раскрытие специфики прекращения правосубъектности физических и юридических лиц;
- рассмотрение отраслевых видов прекращения как особого юридического средства;
- проведение сравнительно-правового исследования использования правового прекращения в законодательстве и правоприменительной практике зарубежных стран;
- установление критериев и условий эффективности действия прекращения как санкции правовой нормы;
- определение пределов использования прекращения как правового инструмента.

Библиографический список

1. *Балин М.В.* Гражданско-правовые основания принудительного прекращения права собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. 26 с.
2. *Апраткин А.В.* Прекращение действия нормативных правовых актов (теория, практика, техника): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 7–8.
3. *Агафонова Г.А.* Прекращение трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, не связанным с виной работника. М.: Проспект, 2011. 128 с.
4. *Бушкарев А.Н.* Возникновение и прекращение полномочий судьи // Современное право. 2017. № 1. С. 65–69.
5. *Гладков Н.Г.* К вопросу о соотношении понятий «прекращение», «расторжение трудового договора» и «увольнение работника» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 130–135.
6. *Дулатова Н.В.* Прекращение жилищных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015, 26 с.
7. *Егорова М.А.* Концепция реализации способов прекращения гражданско-правовых обязательств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 57 с.
8. *Завидов Б.Д., Соломенников М.М.* Возникновение и прекращение членских правоотношений в обществе взаимного страхования // Юрист. 2011. № 8. С. 23–25.
9. *Копейкин И.В.* Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 73–79.
10. *Кравцова Е.А.* К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 45–49.
11. *Кулаков В.В.* Прекращение обязательств по гражданскому законодательству России. М.: РГУП, 2015. 144 с.
12. *Лапина К.В.* Возникновение и прекращение родительских прав и обязанностей // Бюллетень нотариальной практики. 2010. № 2. С. 29–32.
13. *Филлипов В.Г.* Прекращение коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 28 с.
14. *Чубаров В.В.* Правопрекращающие юридические факты в советском жилищном праве: дис ... кан. юрид. наук. Свердловск, 1985. 202 с.

References

1. *Balin M.V.* Civil-Legal Grounds for Compulsory Termination of Property Rights: extended abstract dis. ... cand. of law. Krasnodar, 2011. 26 p.
2. *Apyatkin A.V.* Termination of Regulatory Legal Acts (Theory, Practice, Technique): extended abstract dis. ... cand. of law. N. Novgorod, 2011. P. 7–8.
3. *Agafonova G.A.* Termination of an Employment Contract on the Initiative of the Employer on Grounds Unrelated to the Fault of the Employee. M.: Prospect, 2011. 128 p.
4. *Bushkarev A.N.* The Emergence and Termination of the Powers of a Judge // Modern law. 2017. No. 1. P. 65–69.
5. *Gladkov N.G.* On the Question of the Relationship Between the Concepts of “Termination”, “Termination of an Employment Contract” and “Dismissal of an Employee” // Actual problems of Russian law.. 2015. No. 9. P. 130–135.
6. *Dulatova N.V.* Termination of Housing Legal Relations: extended abstract dis. ... cand. of law. M., 2015 26 p.
7. *Egorova M.A.* The Concept of the Implementation of Methods of Termination of Civil Obligations: extended abstract. dis. ... doc. of law. M., 2013. 57 p.
8. *Zavidov B.D., Solomennikov M.M.* The Emergence and Termination of Membership Relations in the Mutual Insurance Company // Lawyer. 2011. No. 8. P. 23–25.

9. *Kopeikin I.V.* Early Termination of Powers (dissolution) of the Legislative (representative) Body of the Subject of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2016. No. 8. P. 73–79.

10. *Kravtsova E.A.* On the Participation of the President of the Russian Federation in the Procedure of Early Termination of Powers of Senior Officials of the Subjects of the Russian Federation // Constitutional and Municipal law. 2017. No. 6. P. 45–49.

11. *Kulakov V.V.* Termination of Obligations Under the Civil Legislation of Russia. Moscow: RGUP, 2015. 144 p.

12. *Lapina K.V.* The Emergence and Termination of Parental Rights and Obligations // Bulletin of notary practice. 2010. No. 2. P. 29–32.

13. *Filippov V.G.* Termination of Commercial Organizations: extended abstract. dis. ... cand. of law. Saratov, 2015. 28 p.

14. *Chubarov V.V.* Legal Facts in the Soviet Housing Law: dis ... cand. of law. Sverdlovsk, 1985. 202 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-70-74

УДК 340.13

А.А. Леонкин

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ, СОДЕРЖАНИИ И СТРУКТУРЕ ОБЩИХ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Введение: обозначается проблемный характер трактовки понятия, содержания и структуры общих нормативных предписаний в системе российского права. Констатируется отсутствие единства взглядов по указанной проблеме в отечественной юридической доктрине и на практике. **Цель:** обобщение накопленного в отечественной юридической литературе знания по вопросам понятия и значения общих предписаний в системе норм российского права. **Методологическая основа:** инструментами познания общих нормативных правовых предписаний выступили такие общенаучные методы, как: логический, исторический, системный. Наряду с ними были использованы частноправовые методы — сравнительно-правовой и формально-юридический. **Результаты:** сформулирована собственная дефиниция рассматриваемой обширной группы предписаний российского права. **Выводы:** выделены характерные черты и виды общих нормативных правовых предписаний, представлено их определение и установлены место и роль в процессе интеграции российского права. Система российского права содержит, наряду с так называемыми «исходными» нормами, и значительное число общих предписаний, выступающих именно правилами-поведения, которые тесно коррелируют со специальными нормами права, устанавливающих из них ряд изъятий либо, напротив, дополняющих (или конкретизирующих) содержание общих норм права. Следовательно, природа общих норм имеет двойственную природу, а их классификация не может быть сведена исключительно к одному из двух типов общих нормативных предписаний в российском праве.

Ключевые слова: нормативные правовые предписания, общие и специальные нормы права, принципы права, дефинитивные и декларативные нормы права.

А.А. Leonkin

ON THE CONCEPT, CONTENT AND STRUCTURE OF GENERAL REGULATION NORMS IN RUSSIAN LAW

Background: the problem nature of interpretation of the concept, content and structure of general normative prescriptions in the system of Russian law is indicated. It is stated that there is no unity of views on this problem in domestic legal doctrine and in practice. **Objective:** generalization of the knowledge accumulated in the domestic legal literature on the concept and meaning of general prescriptions in the system of norms of Russian law. **Methodology:** general scientific methods such as logical, historical, and systemic methods were used as tools for cognition

© Леонкин Александр Александрович, 2022

Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_igp@ssla.ru

© Leonkin Aleksandr Aleksandrovich, 2022

Applicant degree of the Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

of general regulatory legal pre-scriptions. Along with them, private legal methods were used — comparative legal and formal legal. Results: the author formulates his own definition of the considered vast group of prescriptions of Russian law under consideration. Conclusions: the characteristic features and types of general normative legal prescriptions are highlighted, their definition is presented and the place and role in the process of integration of Russian law are established. The system of Russian law contains, along with the so-called "initial" norms, and a significant number of general prescriptions, acting precisely as rules-behavior, which closely correlate with special rules of law, establishing a number of exceptions from them or, on the contrary, supplementing (or specifying) the content of general rules of law. Consequently, the application of general norms has a dual nature, and their classification cannot be reduced exclusively to one of the two types of general normative prescriptions in Russian law.

Key-words: *normative legal prescriptions, general and special rules of law, principles of law, definitive and declarative rules of law.*

Тематика интеграции права и общих нормативных правовых предписаний (как ее важнейшего результата) по настоящий момент остается недостаточно исследованной с общетеоретических позиций в отечественной юриспруденции. Также данная проблематика обладает особым практическим значением, поскольку система российского законодательства по-прежнему характеризуется наличием целого ряда дефектов, включая: дисбаланс общих и специальных нормативных предписаний, их разобщенность и несогласованность, коллизии норм и др.

В общей теории права, как правило, заявленная тематика затрагивается фрагментарно, в рамках смежных или более широких тем для исследования. К примеру, на общетеоретическом уровне в советский период развития отечественной юридической науки к вопросам о месте и роли общих предписаний в системе права обращались в своих трудах такие именитые правоведы, как С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.М. Горшенев, О.С. Иоффе и др.

В частности, С.С. Алексеев обоснованно утверждал, что процессы специализации права закономерно приводят к выделению в относительно самостоятельные группы нормативных предписаний общие, декларативные и дефинитивные, коллизионные и оперативные нормы права. Одновременно исследователем было предложено классифицировать нормы общего характера на три группы:

1) общие закрепительные нормативные правовые предписания, функционально предназначенные для фиксации в самом общем виде отдельных элементов упорядочиваемых правом общественных отношений;

2) общие предписания декларативного характера, представляющие собой нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи в определенной сфере правового регулирования или имеющие самый общее значение для всей системы права;

3) нормы-дефиниции, содержащие указание на признаки определенной законодательной категории [1, с. 102, 108].

На тесную системную связь общих и специальных норм одним из первых в отечественной юриспруденции указывал В.Н. Кудрявцев, со слов которого «более абстрактные и более конкретные правила поведения в современных условиях сосуществуют одновременно, представляя собой довольно сложную систему» [2, с. 160].

Одновременно в советской юридической литературе была обозначена позиция, согласно которой, общие предписания в праве представляют собой лишь результат применения законодателем особых приемов юридической техники, и, как следствие, они не могут рассматриваться в качестве самостоятельной группы норм права. Так, О.С. Иоффе отмечал: «Выделение в кодексе общей части ряда предписаний весьма оправданный и практически удачный, но все же не более, чем прием законодательной техники. Соответствующие нормы могли бы быть распределены по другим разделам кодекса с применением метода взаимных отсылок, хотя такой метод гораздо менее удобен, чем образование Общей части. Но самая возможность его применения свидетельствует о том, что эти нормы, как бы их ни группировать, юридических институтов не образуют, а входят в состав всех других институтов данной отрасли права или, по крайней мере, их большинства» [3, с. 48–49].

По утверждению В.М. Горшенева рассматриваемый вид нормативных предписаний следует именовать «нетипичными». Свою позицию он обосновывал тем, что подобные предписания в праве обладают «нестандартным» содержанием, поскольку у них отсутствуют определенные признаки и свойства, характерные для традиционной трехзвенной модели правовой нормы [4, с. 113–114]. Вслед за С.С. Алексеевым полагаем возможным возразить против использования термина «нетипичные» в отношении общих норм права по причине того, что в системе российского права их имеется большое количество и разнообразие подвидов. Они содержатся во всех отраслях отечественного законодательства, занимая существенную часть от его общего числа норм. Термин же «нетипичные» применим для отражения, как правило, тех явлений и процессов, которые не носят массового характера в социально-правовой действительности, встречаются достаточно редко.

В.К. Бабаев характеризовал анализируемый вид норм права в качестве «исходных законодательных предписаний» [5, с. 179–180], что, на наш взгляд, не вполне точно, поскольку, как верно указывал С.С. Алексеев, общие нормы не исчерпываются только декларативными и дефинитивными предписаниями в качестве их разновидностей [1, с. 108]. В данном случае необходимо учитывать, что система российского права содержит, наряду с указанными так называемыми «исходными» нормами, и значительное число общих предписаний, выступающих именно правилами-поведения, которые тесно коррелируют со специальными нормами права, устанавливающих ряд изъятий либо, напротив, дополняющих (или конкретизирующих) содержание общих норм права. Следовательно, природа общих норм имеет двойственную природу, а их классификация не может быть сведена исключительно к одному из двух типов общих нормативных предписаний в праве.

Однако в советской литературе имела место и иная позиция, суть которой выражалась в понимании под общими нормами преимущественно норм-принципов и норм-начал [6, с. 159–160], что можно характеризовать как относительно «узкий» подход в объяснении их сущности и содержания в общей теории права.

Подводя итог краткому историческому экскурсу по проблеме понимания общих нормативных предписаний в отечественной юридической науке, следует отметить дискуссионность в оценке как терминологического наименования рассматриваемого вида норм, их содержательной специфики, а также в трактовке их сущности и природы. Нерешенность ряда ключевых моментов по данной

тематике наблюдается и в современных работах отечественных правоведов. По-прежнему исследователи продолжают спорить о качественных параметрах, видовом разнообразии, функциональной роли общих нормативных предписаний.

В целях наглядной иллюстрации можно сослаться на фундаментальное исследование Д.Е. Петрова, в котором представлено развернутое видение общих нормативных предписаний не в качестве процесса специализации права, а, напротив, в виде закономерного результата интеграции в праве — процесса прямо противоположного специализации и дифференциации норм права. При этом Д.Е. Петров предлагает следующую дефиницию анализируемого вида норм права: «...под общими нормативными правовыми предписаниями следует понимать особую разновидность норм права, выполняющих интегративную функцию в системе права, обеспечивая ее единство и согласованность, а также имеющих своей целью общее регулятивное воздействие на общественные отношения, круг которых определяется данной разновидностью юридических норм» [7, с. 260]. Одновременно надлежит отметить и тот факт, что автор присоединился к широкой трактовке общих норм права, выделяя в их числе следующие подвиды: дефинитивные, нормы-начала, нормы-принципы, определительно-установочные и общие закрепительные нормы [7, с. 252–253]. Следует согласиться в целом со столь развернутой классификацией общих норм права и их общетеоретической трактовкой в анализируемой работе Д.Е. Петрова.

Можно обратить внимание на то обстоятельство, что исследователь в вышеуказанном своем определении ограничивает функциональное действие данного вида норм, обозначая в качестве их единственной функции интегрирующую. Думается, что помимо последней, общие нормативные предписания выполняют и такие функции, как регулятивная, охранительная, стимулирующая, ограничивающая и др. Значимой заслугой Д.Е. Петрова в изучении рассматриваемой обширной группы правовых норм следует считать развитие взглядов советских правоведов в вопросах понимания природы и функциональной роли такого рода норм, уточнения их классификации, а также раскрытие их в качестве одного из важнейших результатов интеграционных процессов в системе российского права, способствующих укреплению ее единства и образования в ее структуре новых нормативных правовых общностей (ассоциаций, институтов и отраслей права).

Дискуссионным моментом в общей теории права по настоящий момент остается и вопрос о том, что по своей сути представляют общие положения российского законодательства: нормы, нормативные предписания или же вовсе технико-юридический прием изложения нормативного материала в общих частях нормативных правовых актов. В рамках данной статьи мы не беремся разрешить дискуссию о соотношении в теории понятий «норма права» и «нормативное правовое предписание», укажем лишь на предпочтительность последнего термина, обозначенного нами и в заглавии статьи, поскольку содержание и структура общих предписаний в российском праве весьма неоднородны и в большинстве случаев не укладываются в традиционную логическую структуру нормы права в виде формулы «если — то — иначе».

В завершение же статьи полагаем возможным сформулировать собственную дефиницию рассматриваемой обширной группы предписаний российского права. Общие нормативные правовые предписания есть особый вид нормативных установлений в праве, обладающих двойственной юридической природой в силу их дифференциации на два основных типа в виде: общих норм-правил

поведения, диалектически увязанных со специальными нормами права; и отправных, учредительных отправных предписаний (норм-принципов, норм-начал, учредительных положений, общезакрепительных предписаний и т.д.), выполняющих как специализированную функцию в виде интеграции и обеспечения системного единства содержания и структуры отдельных правовых общностей и всей системы права в целом, так и функции, свойственные иным видам норм — регулятивную, охранительную, поощрительную, ограничительную и иные. Отдельно добавим, что в структурном плане тоже проявляется двойственная природа анализируемого вида нормативных предписаний права, поскольку общие нормы-правила поведения характеризуются наличием у них классической логической структуры, описываемой по схеме «если-то-иначе», а общие нормативные предписания в виде норм-дефиниций, норм-принципов, ориентировочно-установочных предписаний не имеют отмеченного структурного построения ввиду их специфического содержания. Однако несмотря на различия в структурном и содержательном плане полагаем обоснованным и целесообразным рассмотреть двух отмеченных типов общих нормативных предписаний в рамках одной группы, что во многом связано с процессами интеграции права и единством их функционального предназначения в системной организации российского права.

Библиографический список

1. *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. 264 с.
2. *Кудрявцев В.Н.* Две книги об уголовном законе // Советское государство и право. 1969. № 10. С. 157–162.
3. *Иоффе О.С.* Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 45–60.
4. *Горшенев В.М.* Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113–118.
5. *Бабаев В.К.* Презумпции в советском праве: учебное пособие. Горький, 1974. 122 с.
6. Нормы советского права. Проблемы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 248 с.
7. *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. 505 с.

References

1. *Alekseev S.S.* The Structure of Soviet Law. M.: Legal literature, 1975. 264 p.
2. *Kudryavtsev V.N.* Two Books on Criminal Law // Soviet State and law. 1969. No. 10. P. 157–162.
3. *Ioffe O.S.* Structural Subdivisions of the System of Law (based on the materials of civil law) // Scientific notes of VNIISZ. 1968. Issue. 14. P. 45–60.
4. *Gorshenev V.M.* Atypical Normative Prescriptions in Law // Soviet State and law. 1978. No. 3. P. 113–118.
5. *Babaev V.K.* Presumptions in Soviet Law: textbook. Gorky, 1974. 122 p.
6. Norms of Soviet Law. Problems of Theory / edited by M.I. Baytin, V.K. Babayev. Saratov: Publishing House of the Saratov University, 1987. 248 p.
7. *Petrov D.E.* Differentiation and Integration of Structural Formations of the System of Russian Law: diss. ...doc. of law. Saratov, 2015. 505 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-75-81

УДК 340

О.В. Мельникова

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Введение: вопрос государственного принуждения на протяжении долгих столетий считается одним из самых дискуссионных среди ученых в области философии и теории права, так как на практике реализация средств принуждения сталкивается с общепризнанными нормами морали к критериям допустимости. Таким образом, в развитии данного института необходим учет правовой стороны и факт полноценного урегулирования данного вопроса. **Цель:** проведение анализа имеющихся определений отечественных и зарубежных философов и теоретиков права с целью разграничения государственного принуждения от государственно-правового принуждения. **Методологическая основа:** диалектический метод, метод анализа и синтеза, сравнительно-правовой, формально-логический и формально-юридический методы, и др. **Результаты:** формирование нового понятийного аппарата. **Выводы:** для достижения поставленной цели необходимо осуществлять полноценный системный анализ имеющихся точек зрения ученых-теоретиков с целью создания нового подхода к заявленной проблематике.

Ключевые слова: теория права, власть, государственная власть, государственное принуждение, государственно-правовое принуждение.

O. V. Melnikova

ON THE ISSUE OF THE ESSENCE OF STATE-LEGAL COERCION

Background: the question of state coercion for many centuries is one of the most debatable among scientists in the field of philosophy and theory of law, as in practice the implementation of means of coercion collides with generally recognized norms of morality to the criteria of admissibility. Thus, in the development of this institute it is necessary to take into account the legal side and the fact of full-fledged settlement of this issue. **Objective:** to analyze available definitions of domestic and foreign philosophers and legal theorists in order to distinguish state coercion from state-legal coercion. **Methodology:** dialectical method, method of analysis and synthesis, comparative legal, formal logical and formal legal methods, etc. **Results:** formation of a new conceptual apparatus. **Conclusions:** to achieve the goal, it is necessary to carry out a full systematic analysis of the existing points of view of scientists-theorists in order to identify a new approach to the stated problem.

Key-words: theory of law, power, state power, state coercion, state-legal coercion.

Одной из важнейших форм реализации государственной власти, но в то же время одной из самых противоречивых, является государственное принуждение.

© Мельникова Ольга Вячеславовна, 2022
Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: olga_melnikova2021@mail.ru
© Melnikova Olga Vyacheslavovna, 2022
Candidate of the Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

Несмотря на то, что данный метод обеспечения государственной власти широко используется не только в странах с тоталитарной или деспотичной формой правления, в государствах с процветающими демократическими принципами также данная мера является одной из ключевых при обеспечении законности и правопорядка.

Вопрос природы государственного принуждения не является дискуссионным, так как основная проблема заключается именно в признании обществом необходимости принуждения и нормативного закрепления дозировки указанного института. В данном случае необходимо указать, что суть правового государства и заключается в объеме и интенсивности влияния государства на общественные отношения. Представленная парадигма также относится и к государственному принуждению.

Государственное принуждение исследовалось, в первую очередь, со стороны философии права, как метанауки для всех иных отраслей права. Это связано с тем, что через философию права формируется определенный тип правопонимания юриста-исследователя и, в последствии, формирования творческого подхода, который может перерасти в нормотворческий склад определения таких сложных теоретических явлений как государственно-правовое принуждение.

В философии категория «принуждение» никогда не занимала центральное место при размышлениях и исследованиях, она рассматривалась как форма насилия. По мнению греческих учителей мудрости — софистов «...для определения правомерности принуждения необходимо, четко определить критерий справедливости...» [1].

Интересна точка зрения И. Канта, который в рамках объяснения принуждения ставил так называемый нравственный закон, закон должного: «...Императив — это правило, представление о котором делает субъективно случайный поступок необходимым; стало быть, он представляет субъект как такой, который должен быть принужден к согласию с этим правилом...» [2]. Однако отдельно стоит указать, что в своих трудах И. Кант настаивал на отдельном рассмотрении принуждения, которое свойственно морали и праву.

Так, ученый рассматривал принуждение как внутреннее (моральное), так и внешнее (правовое). Под моральным принуждением И. Кант понимал самостоятельное принуждение человека, которое формировалось на основе противоречия его убеждений, принципов, морально-этического долга и определенных сформированных склонностей. Правовое принуждение, либо внешнее ставит человека в иную ситуацию, путем воздействия на него извне. Мотивом данного вида принуждения могут служить: угроза наказания, страх перед наступлением одного из видов правовой ответственности [2].

По мнению Ф.В.И. Шеллинга стоит определять категорию принуждения следующим образом «...кого-нибудь принуждать означает в самом общем смысле обуславливать форму его воли материей. Это объяснение охватывает как физическое принуждение в более узком смысле (внешнее), так и психологическое (внутреннее) принуждение...» [3]. По мнению ученого категорию принуждения «...необходимо определять через снятие самостоятельности воли...» [3]. Таким образом, у каждого человека есть так называемая самостоятельность воли — «мое субъективное право». При противостоянии «моего субъективного права» чужой воле появляется право принуждения. Также интересна точка зрения ученого, «что разумное существо не может быть принуждено, но оно может само

принудить себя, поэтому любое принуждение переступает через нормы морали и становится психическим...» [4].

Отличной от представленных точек зрения необходимо выделить позицию Г.В.Ф. Гегеля, согласно которой принуждение есть противоправный, стесняющий свободу другого человека поступок [5]. В свою очередь, принуждение по мнению философа — это волевой акт, подчинится которому лицо или нет, зависит только от него [6]. Фундаментальный вклад в формирование концепции принуждения Г.В.Ф. Гегеля отражается в его определении границ принуждения, а именно недопущения злоупотребления этим правом.

В трудах ученых-философов, представленных выше неоднократно фигурирует дефиниция справедливости, как «краеугольного камня» общего подхода к вопросу принуждения.

Представленные выше философские размышления на предмет сущности государственного принуждения в настоящий период развития государственности дополняются иными теоретическими и нормативными точками зрения, но в первую очередь необходимо определиться с его этимологическим характером.

В Большом толковом социологическом словаре «принуждение» напрямую связано с насилием, которое осуществляется в отношении воли индивида или социальной группы путем применения санкций¹. Причем социологическая наука разделяет принуждение на активное и ситуационное. Под первым понимается непосредственное применение или угроза применения физической силы [8]. Ситуационное принуждение означает, что люди сами вынуждают себя вести следующим образом, то есть подчинить свою волю, для достижения той или иной цели, например, «...продавать свой труд для получения финансовых ресурсов...» [9].

В рамках экономической теории «принуждение» рассматривается как «...один из методов управления, основанный на порицании и применении мер наказания за нарушение установленных норм...»².

Интересная точка зрения по поводу «принуждения» представлена в науке конфликтологии. Принуждение — это применение силы или угроза применения силы с целью склонить оппонента к определенному характеру поведения, которое не совпадает с его желанием. Принуждения является одной из форм подавления конфликта³. Стоит отметить, что конфликтологи в большинстве своем сходятся во мнении, что использование принуждения не является единственным решением проблем, вызвавших конфликт.

В кратком словаре терминов и разъяснений по правоведению под государственным принуждением понимается осуществляемое специальными государственными органами, на основе предписаний права, сопряженное с правоограничениями, физическое или психическое воздействие в отношении лиц, организаций, совершивших правонарушение, либо в целях обеспечения общественной безопасности (карантин, выселение из домов, грозящих разрушением и др.)⁴.

¹ См.: Официальный сайт «Словари онлайн» // «Большой толковый социологический словарь». URL: <https://472.slovaronline.com/583-принуждение> (дата обращения: 31.12.2021).

² Официальный сайт «Словари онлайн» // «Экономический словарь». URL: <https://rus-big-economic-dict.slovaronline.com/11544-ПРИНУЖДЕНИЕ> (дата обращения: 31.12.2021).

³ См.: Официальный сайт «Словари онлайн» // «Словарь конфликтологии». URL: <https://953.slovaronline.com/13-принуждение> (дата обращения: 31.12.2021).

⁴ См.: Официальный сайт «Словари онлайн» // «Словарь терминов и разъяснений по правоведению». URL: https://gosudarstvo-i-pravo.slovaronline.com/152-государственное_принуждение (дата обращения: 31.12.2021).

В качестве признаков государственного принуждения стоит выделять:
воздействие;
специальный субъект государственного принуждения;
цель — регулирование поведения людей с учетом установленных норм и правил поведения;
ограничение прав лица в области его самоопределения;
принуждение осуществляется в строгой законодательной материальной и процессуальной форме.

Безусловно, определение государственного принуждения тесным образом связано с правом. Справедлив вывод о том, что на протяжении всего периода развития государственности ученые в области философии права стремились к созданию правового государства, в котором право будет стоять во главе угла и принцип разделения властей будет реализован с учетом четко выстроенной и функционирующей системы сдержек и противовесов. На основании ст. 1 Конституции Российской Федерации «...Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления...»¹.

Таким образом, необходимо сделать вывод, что принуждение не стоит трактовать только лишь как государственное принуждение, так как механизмы принуждения регламентируются нормами материального и процессуального права, ограничиваются теми пределами, которые устанавливает право. С другой стороны, утверждать то, что указанное явление необходимо трактовать только как нормативное принуждение также не верно, так как принуждение осуществляется, в первую очередь, со стороны специального субъекта, а именно — государства. Думается, что данное правовое явление необходимо формулировать именно как государственно-правовое принуждение, это будет отражать многогранный подход к указанной дефиниции.

В свою очередь, правовое отражение понятие «государственное принуждение» находит лишь в нескольких нормативно-правовых актах, таких как Уголовный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О полиции».

Так, например, в ч. 2, ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации указано, что наказание, как один из видов мер государственного принуждения применяется в целях восстановления социальной справедливости². Причем определения «государственное принуждение» не дается.

Необходимо обратить внимание на то, что законодатель в ч. 1 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации определяет наказание как одну из ключевых мер государственного принуждения, что, в свою очередь, наталкивает на вывод о заведомо карательном характере принуждения в Российской Федерации. Представленный законодательный уклон необходимо расценивать как предпосылку к размыванию границ между понятиями «государственно-правовое принуждение» и «государственное насилие». Но необходимо отметить, что это нетождественные понятия.

В ч. 3, ст. 15 Постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 617 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5121.

о подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Филиппины о взаимной правовой помощи по уголовным делам» указано, что «... вызываемое лицо не должно подвергаться в запрашивающем Договаривающемся Государстве мерам принуждения или наказанию со стороны запрашивающего Договаривающегося Государства в случае отказа от явки или невозможности явки данного лица в это Договаривающееся Государство...»¹. В данном случае законодатель указывает на необходимость отдельного рассмотрения понятий «наказание» и «принуждение».

Очевидно, что для формирования позиции (в части создания понятийного аппарата) необходимо четко разграничивать представленные определения, в противном случае, это может привести к негативным последствиям.

В исследовании «Российское общество и государство в условиях пандемии. Социально-политическое положение и демографическое развитие Российской Федерации в 2020 году» была представлена точка зрения о том, что принуждение — это одна из форм воздействия [10]. Причем возможность воздействия созидательного/разрушительного на социальную реальность страны, управление ею через общественное сознание и как следствие, содействие сохранению национальной безопасности страны.

В рамках исследования было выявлено то, что к основным методам воздействия, традиционно сложившимся в социально-научных исследованиях, относят следующие: принуждение, внушение (суггестия), убеждение, пропаганда, агитация, стереотипизация (программирование) и проблематизация.

Представленные методы воздействия направлены на побуждение объекта воздействия к поведению, желательному (выгодному) для субъекта воздействия.

В данном случае модель применима к государственно-правовому принуждению, в том числе, в части обеспечения национальной безопасности страны, через поддержание суверенитета государства.

Необходимо отметить, что ключевой обязанностью государства является не карательная функция, в случае противоправных деяний, а охранительная. В основе указанного вывода лежит принцип, отраженный в ст. 2 Конституции Российской Федерации, где указано, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — это главная обязанность государства.

Меры государственно-правового принуждения, в зависимости от социальной конъюнктуры, могут изменяться с учетом общественного запроса. В данном случае общественный запрос, который в настоящий период развития Российской Федерации можно отнести к правовым принципам, является одной из важнейших основ функционирования современного правового государства.

Например, ужесточение наказания в отношении лиц, совершивших сексуальные действия и (или) иные насильственные действия в отношении несовершеннолетних лиц².

Также в качестве примера стоит привести снятие с рассмотрения Проекта Федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О сани-

¹ Постановление Правительства РФ от 24 мая 2017 г. № 617 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Филиппины о взаимной правовой помощи по уголовным делам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 22, ст. 3175.

² См.: Официальный сайт Российской газеты // «Володин: Для педофилов готовим новые отягчающие обстоятельства». URL: <https://rg.ru/2022/01/18/volodin-dlia-pedofilov-gotovim-novye-otiyagchayushchie-obstoiatelstva.html> (дата обращения: 19.01.2022).

тарно-эпидемиологическом благополучии населения»». В рамках принципа учета общественного мнения были произведены корректировки в области использования системы двухмерного штрихового кода (QR-код), так как население в социальных сетях официальных представителей органов государственной власти отреагировало крайне негативно на данную инициативу¹.

Дополнительно стоит отметить, что органам государственной власти необходимо придерживаться баланса в части применения мер государственно-правового принуждения в противном случае это может спровоцировать кризис легитимности государственной власти, причем кризис будет обусловлен уровнем легальности.

Так, в рамках проведенного в 2020 г. исследования Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральным научно-исследовательским социологическим центром Российской Академии наук, Институтом социально-политических исследований и Институтом демографических исследований было выявлено, что в настоящее время произошла полная трансформация ядра ценностных ориентаций и норм поведения глобального гражданского социума, в том числе и отношения к государственной власти и ее легальности. По данным исследования только 53% опрошенных считают, что федеральные органы государственной власти приняли все необходимые меры по борьбе с коронавирусной инфекцией. Недостаточным комплекс мер считают 17% опрошенных, 22% ожидали больших усилий, а 8% вообще считают такое количество мер избыточными [10]. Необходимо на постоянной основе производить мониторинг общественного мнения для последующего смягчения, либо отягчения мер принуждения, во избежание негативной реакции со стороны населения страны.

С учетом представленных ранее научно-практических и нормативно-доктринальных позиций предлагается следующее определение государственно-правового принуждения. Под государственно-правовым принуждением стоит понимать вид воздействия, закрепленный в действующем законодательстве и основанный на принципах справедливости, оказываемый специально уполномоченными субъектами в установленном процессуально-правовом порядке, на волю и поведение лица в области соблюдения им действующих нормативно-правовых актов, с целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, и защиты интересов государства и общества.

Библиографический список

1. *Добрынина В.И.* Античная философия: космоцентризм. Введение в философию: учебное пособие для вузов. М.: Республика, 2004. С. 36.
2. *Кант И.* Метафизика нравов // Критика практического разума. СПб.: Наука, 1995. С. 277.
3. *Мамут Л.С.* Политические и правовые учения в Германии в конце XVIII – начала XIX в. // История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсеянца. М.: Норма, 1995. С. 400.
4. *Алексеев Н.Н.* Основы философии права. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юридического ин-та, 1998. С. 24.
5. *Гегель Г.В.Ф.* Работы разных лет: в 2 т. М.: Мысль, 1971. Т. 2. С. 37.
6. *Пучнин А.С.* Принуждение и право: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 1999. С. 54.
7. *Шопенгауэр А.* Мир как воля и представление. Минск: Попурри, 1999. С. 582.

¹ См.: Официальный сайт РБК // «Совет Думы снял с рассмотрения законопроект о QR-кодах». URL: <https://www.rbc.ru/politics/17/01/2022/61e5718b9a79472f1219233c> (дата обращения: 19.01.2022).

8. *Нохрин Д.Г.* Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. М.: Волитерс Клувер. 2009. 256 с.

9. *Шевелева С.В.* Правовое принуждение социального принуждения // Социальное и пенсионное право. 2013. № 1. С. 2–5.

10. Российское общество и государство в условиях пандемии: социально-политическое положение и демографическое развитие Российской Федерации в 2020 году / Осипов Г.В. и др.; под ред. Г.В. Осипова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова, Т.К. Ростовской; отв. ред. В.К. Левашов. М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2020. 532 с.

References

1. *Dobrynina V.I.* Ancient philosophy: cosmocentrism. Introduction to Philosophy: studies. handbook for universities. М.: Republic, 2004. P. 36.

2. *Kant I.* Metaphysics of morals // Critique of practical reason. St. Petersburg: Nauka, 1995. P. 277.

3. *Mamut L.S.* Political and legal doctrines in Germany at the end of the XVIII – beginning of the XIX century. // History of political and legal doctrines / edited by V.S. Nerseyants. М.: Norm, 1995. P. 400.

4. *Alekseev N.N.* Fundamentals of the philosophy of law. St. Petersburg: Publishing house of St. Petersburg. jurid. in-ta, 1998. P. 24.

5. *Hegel G.V.F.* Works of different years: in 2 volumes. М.: Thought, 1971. Vol. 2. P. 37.

6. *Puchnin A.S.* Coercion and law: dis. ...cand. jurid. sciences?. Tambov, 1999. p. 54.

7. *Schopenhauer A.* The world as will and representation. Мн.: Potpourri, 1999. P. 582.

8. *Nokhrin D.G.* State coercion in civil proceedings: monogr. М.: Voliters Kluver. 2009. 256 p

9. *Sheveleva S.V.* Legal coercion of social coercion // Social and pension law. 2013. No. 1. P. 2–5.

10. Russian society and the state in a pandemic: socio-political situation and demographic development of the Russian Federation in 2020 / Osipov G.V. et al.; edited by G.V. Osipov, S.V. Ryazantsev, V.K. Levashova, T.K. Rostovskaya; ed. by V.K. Levashov. Moscow: ITD “PERSPEKTIVA”, 2020. 532 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-82-91
УДК 341.176.2

М.В. Шугуров

ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕАЭС И ИОРДАНИИ В НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРАХ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ*

Введение: повышение глобальной конкурентоспособности ЕАЭС в сфере экономики в условиях Четвертой промышленной революции предполагает не только расширение и углубление интеграции государств — членов в сфере науки и технологий, но и интенсификацию кооперации Союза с третьими сторонами. К одному из зарубежных государств, взаимовыгодное сотрудничество с которым может внести свой вклад в достижение целей ЕАЭС, относится Иордания. **Цель:** раскрытие системы нормативных правовых и организационно-правовых основ сотрудничества ЕАЭС и Иордании в научно-технической и производственно-технологической сферах, направленного на обоюдное повышение их глобальной конкурентоспособности. **Методологическая основа:** общенаучные методы (системный, структурно-функциональный), частно-научные методы (сравнительно-правовой, догматическо-правовой). **Результаты:** установлено, что важнейшей предпосылкой содержательного наполнения взаимодействия двух Сторон в сфере науки и технологий выступает имеющее место сотрудничество государств — членов ЕАЭС с Иорданией, урегулированное отраслевыми межправительственными соглашениями. В рамках ЕАЭС это сотрудничество в качестве своей перспективы имеет переход на скоординированную основу, что предполагает разработку соответствующей правовой базы. **Выводы:** вывод сотрудничества ЕАЭС и Иордании в сфере науки и технологий на новый уровень развития и новое качество евразийско-иорданского сотрудничества в сфере научных исследований и высоких технологий будет зависеть от масштабной интенсификации не только торгово-экономических отношений, но и интенсификации производственной кооперации. Однако в настоящее время предпосылки для заключения Соглашения между ЕАЭС и Иорданией о научно-техническом сотрудничестве пока не созрели, но вполне перспективным представляется инициирование связей в сфере научных исследований и техноло-

© Шугуров Марк Владимирович, 2022

Доктор философских наук, профессор кафедры международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: shugurovs@mail.ru

© Shugurov Mark Vladimirovich, 2022

Doctor of Philosophy, Professor, Department of International Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00780 («Модель правового регулирования научно-технологической и инновационной интеграции в рамках ЕАЭС и вызовы Четвертой промышленной революции»).

гических разработок на уровне Евразийских технологических платформ в сфере фармацевтики, энергетики, сельского хозяйства и ИКТ.

Ключевые слова: право ЕАЭС, Иордания, научно-техническое сотрудничество, конкурентоспособность, устойчивое развитие, производственная кооперация.

M.V. Shugurov

**PROSPECTS FOR EAEU-JORDAN COOPERATION
IN SCIENTIFIC, AND TECHNOLOGICAL
AND INDUSTRIAL SPHERES: LEGAL ASPECTS**

Background: increasing the EAEU's global competitiveness in the economic sphere in the context of the Fourth Industrial Revolution implies not only the expansion and deepening of integration of member states in science and technology, but also the intensification of cooperation of the Union with third parties. One of the foreign countries, mutually beneficial cooperation with which can contribute to the achievement of the EAEU goals, is Jordan. **Objective:** disclosure of the system of regulatory legal and organizational foundations for cooperation between the EAEU and Jordan in the scientific, production and technological areas, aimed at mutually increasing their global competitiveness. **Methodology:** general scientific methods (systemic, structural and functional), private scientific methods (comparative legal, dogmatic legal). **Results:** it has been established that the most important prerequisite for the meaningful content of the interaction between the two Parties in the field of science and technology is the existing cooperation between the EAEU member states and Jordan, regulated by sectoral intergovernmental agreements. Within the framework of the EAEU, this cooperation has as its perspective the transition to a coordinated basis, which involves the development of an appropriate legal framework. **Conclusions:** the transition of EAEU and Jordan cooperation in science and technology to a new level of development and a new quality of Eurasian-Jordanian cooperation in research and high technology will depend on the large-scale intensification of not only trade and economic relations, but also the intensification of industrial cooperation. However, at present, the prerequisites for the conclusion of an agreement between the EAEU and Jordan on scientific and technological cooperation have not yet matured, but it seems quite promising to initiate links in research and technological development at the level of Eurasian technological platforms in pharmaceuticals, energy, agriculture and ICT.

Key-words: EAEU law, Jordan, scientific and technological cooperation, competitiveness, sustainable development, industrial cooperation.

К одному из заметных явлений современных международных отношений с полным основанием можно отнести развитие сотрудничества между региональными объединениями государств интеграционного характера и третьими сторонами. В качестве последних предстают зарубежные государства и их объединения, а также международные организации. Данного рода закономерность нашла свое отражение в установлении политических связей между таким достаточно молодым интеграционным объединением, как Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС), с одной стороны, и Иорданским Хашимитским Королевством — с другой.

Цель статьи заключается в раскрытии системы нормативных правовых и организационно-правовых основ сотрудничества ЕАЭС и Иордании в научно-

технической и производственно-технологической сферах, направленного на повышение глобальной конкурентоспособности.

Содержательные рамки сотрудничества задают положения Меморандума о сотрудничестве между Евразийской экономической комиссией и Иорданским Хашимитским Королевством¹. Данный документ не представляет собой международный договор, а поэтому не содержит правовых обязательств. Однако он определяет согласованные направления взаимодействия, в которых одинаковым образом заинтересованы ЕАЭС и Иордания, что в перспективе предполагает разработку соответствующей правовой базы.

Как видно из Меморандума, на сегодняшний день сотрудничество между Иорданией и ЕАЭС в сфере исследований и разработок не представляет собой официального утвержденного направления. Однако имеются определенного рода предпосылки для формирования его повестки и переходу к соответствующим партнерским отношениям. В качестве исходной предпосылки выступает общность задач, решаемых Иорданией и ЕАЭС на современном этапе их развития. Сюда следует отнести необходимость модернизации экономики в инновационном ключе на новой технологической базе, соответствующей вызовам Четвертой промышленной революции.

Важнейшей предпосылкой партнерства ЕАЭС и Иордании является то, что государства Союза в той или иной степени участвуют в двустороннем сотрудничестве, которое опирается на соответствующую правовую базу и институциональную основу. Весьма динамично данного рода отношения развиваются между Россией и Иорданией, а также между Арменией и Иорданией.

Важную роль в развитии самых разных направлений сотрудничества сыграло Совместное заявление об углублении отношений дружбы и сотрудничества между Российской Федерацией и Иорданским Хашимитским Королевством 2007 г.² В целом к российско-иорданским отношениям вполне приложим общий вывод о том, что закрепление России на Арабском Востоке в полной мере соответствует ее интересам, т.к. в данном регионе сформировался высокий уровень спроса на энергоресурсы, вооружение, инвестиционные продукты и др. [1, с. 35]. Зарубежными авторами констатируется, что рост объема российско-иорданского товарооборота в десять раз в 2001–2009 гг. сопровождался параллельным процессом наращивания интенсивности научного и культурного сотрудничества³. На это обстоятельство указывают и другие авторы [2, р. 260–261]. С нашей точки зрения, в условиях сохранения отношений стратегического партнерства Иордании со странами Запада ее сотрудничество с Россией может быть одновременно рассмотрено как своего рода компенсация выделяемых в литературе трудностей в развитии интеграционных процессов на Арабском Востоке [3].

Анализ правовой базы российско-иорданского сотрудничества показывает, что она остается неполной. В частности, между Иорданией и Россией пока еще

¹ См.: Memorandum of Cooperation between the Eurasian Economic Commission and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan (20 September 2017). URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01214903/ms_27092017 (дата обращения: 18.04.2022).

² См.: Совместное заявление об углублении отношений дружбы и сотрудничества между Российской Федерацией и Иорданским Хашимитским Королевством (Амман, 13 февраля 2007 г.). URL: <http://kremlin.ru/supplement/37400> (дата обращения: 04.05.2022).

³ См.: *Kreutz A.* External Relations Briefing: Russian-Jordanian Relations (2010). С. 3. URL: http://gpf-europe.com/upload/iblock/42c/russian_relations_with_jordan.pdf (дата обращения: 18.04.2022).

не заключено комплексное соглашение о научно-техническом сотрудничестве. Конечно, наши страны руководствуются положениями Соглашения о культурном и научном сотрудничестве между Союзом Советских Социалистических Республик и Иорданским Хашимитским Королевством от 4 октября 1967 г. Однако во многом оно отражает реалии прошлого и не учитывает новые моменты. В этой ситуации важную роль играют соглашения, положения которых так или иначе затрагивают определенные аспекты отраслевого научно-технического сотрудничества, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (2009)¹. Из ст. 4 вполне ясно следует, что научно-технологическое сотрудничество в сфере мирного атома будет осуществляться в формах, которые характерны для научно-технического сотрудничества как такового. Данного рода сотрудничество дополняется научно-культурным взаимодействием, которое, как отмечается в литературе, «охватывает весь спектр направлений, начиная с ознакомления иорданцев с русскими традициями и культурой посредством открытия Российского центра при Иорданском государственном университете в Аммане и заканчивая взаимным обменом студентами и творческими коллективами» [4, с. 24].

С точки зрения предмета нашей статьи и в соответствии с высказанным теоретическим подходом о связи научно-технического и экономического сотрудничества отметим важную роль Российско-иорданского делового совета (далее — РИДС)². Если обратиться к Соглашению о его создании³, то из содержания ст. 1 можно видеть, что Стороны в рамках Совета намерены оказывать содействие укреплению и расширению торговых, экономических, а также научно-технических связей и контактов. В отчетливой и системной форме тематика науки и технологий, а именно, проведения совместных исследований, продвижения и использования технологических достижений, формирование отраслевых партнерств оказались в фокусе внимания участников шестого заседания РИДС (25 июня 2012 г.)⁴. Вполне своевременно в п. 8 была подчеркнута важность инвестиций в сферу знаний, науки, образования, ИКТ.

Деятельность РИДС прекратилась в 2013 году. На смену ей пришла Межправительственная российско-иорданская комиссия по развитию торгово-экономического и научно-технического сотрудничества⁵, что свидетельствует о развитии институциональной базы двухстороннего сотрудничества. В перечень ее функций согласно ст. 5 отнесено определение основных направлений развития торгово-экономического и научно-технического сотрудничества между Российской Федерацией и Иорданским Хашимитским Королевством. В дополнение к этому

¹ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (Москва, 22 мая 2009). URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=102&issid=1022017001000&docid=6> (дата обращения: 18.04.2022).

² См.: Российско-иорданский деловой совет. URL: <http://russian-jordanian-bc.org/> (дата обращения: 25.02.2022).

³ См.: Соглашение о создании Российско-иорданского делового совета (13.02.2007 г.). URL: <http://russian-jordanian-bc.org/agreement-on-creation/> (дата обращения: 25.02.2022).

⁴ См.: Российско-иорданский деловой совет. Документы. URL: <http://russian-jordanian-bc.org/category/about/documents/> (дата обращения: 28.04.2022).

⁵ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства о создании межправительственной российско-иорданской комиссии по развитию торгово-экономического и научно-технического сотрудничества (Амман, 28 марта 2013 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/499036135> (дата обращения: 14.04.2022).

Российское Правительство одобрило предложения Министерства науки и образования о разработке и подписании Программы двустороннего сотрудничества в области культуры, науки и образования на 2021–2023 гг.¹

Помимо России наиболее развитая договорная база сотрудничества сформирована между Арменией и Иорданией. В целом в последнее время обсуждается вопрос переходе двустороннего сотрудничества между Арменией и Иорданией в новую фазу, которая предполагает развитие взаимодействия в сфере высоких технологий, сельского хозяйства, фармацевтического производства. С точки зрения предмета нашей статьи наибольший интерес вызывает Соглашение о сотрудничестве Республика Армения и Иорданского Хашимитского королевства в сфере образования и науки². Во многом заключение такого Соглашения было вызвано тем, что в условиях сходного для обеих стран дефицита природных ресурсов они ставят акцент на развитии человеческого потенциала. Соглашение предусматривает возможность проведения научно-исследовательской деятельности в научных учреждениях для граждан другой Стороны. В дополнение к этому предусматривается оказание двусторонней поддержки по образовательным и научным вопросам посредством совместной работы в рамках международных организаций и поощрение академического обмена учеными.

В отличие от России и Армении, правовая база сотрудничества Казахстана и Иордании представлена в основном соглашениями по сотрудничеству в уголовно-правовой сфере и в сфере безопасности. Если говорить о масштабах торгово-экономического сотрудничества Беларуси и Иордании, то они являются достаточно скромными. Их расширение — дело будущего, однако вопросы активизации торгово-экономического сотрудничества и расширения договорно-правовой базы двусторонних отношений обсуждаются уже сейчас. Что же касается киргизско-иорданских отношений, то научно-технологические связи также, как и экономические отношения двух стран, весьма незначительны.

Перед ЕАЭС и Иорданией на современном этапе их развития стоит сходная задача по ускоренному развитию высокотехнологичных производств. Однако их партнерство не следует рассматривать лишь в русле отношений «донор–реципиент»: в ряде случаев речь может идти о полноценном взаимовыгодном сотрудничестве.

Международное научно-технологическое сотрудничество Союза и Королевства вполне можно рассматривать как направленное на повышение их конкурентоспособности в высокотехнологичной сфере. Взаимная выгода состоит в том, что ЕАЭС может получить новый рынок высокотехнологичной продукции и услуг, а Иордания — получить доступ к имеющимся в Союзе технологиям, приток которых возможен посредством инвестиций и совместных предприятий. В конечном счете, это приведет к развитию научно-технологического комплекса страны и, как следствие, внесет свой вклад в рост экономики на современной технологической базе.

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.06.2021 № 1450-р «О подписании Программы сотрудничества в области культуры, науки и образования на 2021–2023 гг.». URL: <http://government.ru/docs/all/128711/> (дата обращения: 15.03.2022).

² См.: Agreement on cooperation in the field of education and science between the Hashemite Kingdom of Jordan HKJ and Republic of the Armenia (June 2013, Amman). URL: <https://alghad.com> (дата обращения: 05.05.2022).

Следует признать, что научно-технологическое развитие в арабском мире имеет свои особенности. В докладе аналитического центра Orient Planet Research об арабской экономике знаний отмечалось, что в период падения нефтяных цен возникли стимулы к диверсификации региональной экономики с особым акцентом на культивировании экономики знаний как альтернативы нефтяной зависимости¹. Начиная с момента принятия своих конституционных полномочий, король Абдалла II выдвинул комплекс инициатив, направленных на улучшение условий и уровня жизни граждан Королевства². Фундаментальный приоритет — достижение всеобъемлющего устойчивого развития, под которым в данном случае понимается экономический рост и социальное благосостояние. В соответствии с королевскими указаниями было разработано Видение–2025³, в котором намечается путь в будущее, а также определяется общая интегрированная структура, которая призвана управлять экономической и социальной политикой, основанной на предоставлении возможностей для всех. Здесь приведена характеристика динамично развивающихся кластеров, требующих привлечения к себе внимания и обладающих конкурентоспособным потенциалом: строительство, фармацевтика, ИКТ, логистика и др.⁴

Если обратиться к Плану экономического роста на 2018–2022 гг.⁵, то акцент на научно-технологической компоненте замечен практически во всех секторах экономики, на развитие которых направлены соответствующие меры государственной политики (водный сектор, энергетика, сельское хозяйство). Особенность Плана экономического роста заключается в его ориентации на обеспечение безопасной и адекватной инфраструктуры для надежного распространения технологии для всех секторов с конечной целью цифровой трансформации экономики Иордании (Надо отметить, что внимание развитию сектора ИКТ имеет место также в Программе приоритетов⁶). Как показано в Плане, в поддержке нуждается не только развитие соответствующей инфраструктуры, но и создание современного программного обеспечения. В Национальной цифровой стратегии⁷ предусмотрено значительное количество мер, затрагивающих различные аспекты цифровой трансформации экономики и общества. В этом документе сектор ИКТ рассматривается в качестве «сквозного», т.е. способного обеспечить изменения всей экономики Иордании и привести к формированию нишевых рынков и глобальных производственно-сбытовых цепочек. В силу того, что в ЕАЭС реализуется цифровая повестка, несомненной перспективностью обладает сотрудничество Союза и Иордании в сфере цифровых технологий и цифровых трансформаций.

¹ См.: The Arab Knowledge Economy Report 2015–2016. URL: <http://inbusiness.ae/2016/03/29/arab-knowledge-economy-report-2015-2016-forecasts-arab-world-internet-usersto-reach-around-226-million-by-2018/> (дата обращения: 10.02.2022).

² См.: Initiatives of King Abdullah II. URL: <https://www.kingabdullah.jo/en/initiatives> (дата обращения: 11.02.2022).

³ См.: ‘Jordan 2025 — National Vision and Strategy’. URL: <http://jordanembassyus.org/sites/default/files/jo2025part1.pdf> (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ См.: Ibid. P. 54–57.

⁵ См.: Jordan Economic Growth Plan 2018–2022 (JEGP). URL: <https://www.ssif.gov.jo/Upload-Files/JEGProgramEnglish.pdf> (дата обращения: 15.02.2022).

⁶ См.: Ibid. P. 34–35.

⁷ См.: National digitization strategy (REACH-2025): From vision to action. Roadmap to excellence. URL: <https://jordankmportal.com/resources/reach2025-dot-vision-and-action-paper-long-version-final-07-dot-11-dot-2016-1> (дата обращения: 28.03.2022).

Еще одно из направлений перспективного сотрудничества ЕАЭС и Иордании — это переход к устойчивому развитию и достижение его целей. В Иордании принята Национальная стратегия и план действий по актуализации устойчивого потребления и производства¹, а также План зеленого роста², направленный на совмещение поддержки экономического роста и достижение целей в области изменения климата. В свою очередь, проблематика перехода к устойчивому развитию, включающая в себя вопросы разработки и использования зеленых технологий, в том числе в аспекте широкого международного сотрудничества, вызывает большой интерес у ЕАЭС. Так, в Заявлении об экономическом сотрудничестве государств-членов Евразийского экономического союза в рамках климатической повестки 2021 года³ подчеркнута важность широкого международного обмена и недискриминационного использования технологий, обеспечивающих сокращение выбросов и низкоуглеродное развитие, включая технологии использования ВИЭ. В дополнение к этому, о формировании региональной повестки устойчивого развития свидетельствуют положения Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.⁴ В п. 3.4 Направления № 8 намечен обмен передовым опытом и информацией касательно методов практической работы по обеспечению устойчивого развития и развития программ «зеленой» экономики.

Несмотря на наличие значительных точек взаимного интереса ЕАЭС и Иордании, существует целый ряд барьеров и ограничений в научном, научно-техническом и производственно-технологическом сотрудничестве. Эти препятствия достаточно ясно прослеживаются на примере развития торгово-экономических отношений между Россией и Иорданией. Перспективы перехода к осуществлению высокотехнологичных разработок, а также совместных проектов в производственной сфере в таких отраслях, как промышленность, в частности, фармацевтика, энергетика, транспорт и т.д., осложняются невысокой рентабельностью инвестиционных проектов. Как отмечает А.В. Демченко, «Иордания — небольшая страна с очень ограниченными финансовыми ресурсами, поэтому экономическое сотрудничество с ней не приносит крупных прибылей и не дает скорой отдачи, а требует гибкого подхода — финансирования проектов российской стороной за счет кредитов или по схеме «строю — владею — эксплуатирую» [5, с. 128]. Аналогичным образом дела обстоят и в секторе НИОКР: рентабельность инвестиций в исследования и разработки будет зависеть от масштаба коммерциализации их результатов. Как представляется, такой масштаб невелик и будет ограничиваться лишь пространством Иордании. При этом мы имеем в виду не двусторонние проекты Иордании, с одной стороны, и того или иного государства ЕАЭС — с другой, а проекты с многосторонним участием. Но

¹ См.: National strategy and action plan for sustainable consumption and production in Jordan, 2016–2025. URL: <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/scp-action-plan-jordan.pdf> (дата обращения: 28.03.2022).

² См.: Green Growth National Action Plan 2021-2025. URL: http://www.moenv.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/20022_jordan_energy_v03_rc_web.pdf (дата обращения: 29.03.2022).

³ См.: Заявление об экономическом сотрудничестве государств — членов Евразийского экономического союза в рамках климатической повестки (14.10.2021 г.). URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/966/Zayavlenie-ramka-.pdf> (дата обращения: 25.02.2022).

⁴ См.: Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (утверждены решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12). URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12 (дата обращения: 12.04.2022).

весьма перспективным представляется вовлечение Иордании в производственно-технологические проекты и программы ЕАЭС в качестве их участника. По всей видимости, перспективен и процесс ее вовлечения в программы и проекты с интеграционной составляющей в сфере исследований и разработок, если таковые будут инициированы государствами-членами.

Реализация значительного ряда совместных программ и проектов в Иордании в рамках сотрудничества с ЕС [6, р. 118–120; 7, р. 65–78] позволила Иордании достичь сравнительных успехов в НИОКР в сфере биотехнологий, энергетики, ИКТ и др. Хотя, конечно, эффективная национальная инновационная система здесь еще не сформировалась. Научно-техническое сотрудничество Иордании и западных стран находится в тесной связи с экономическим сотрудничеством, в том числе в рамках соглашений о свободной торговле. Данного рода соглашения помогли диверсифицировать иорданскую экономику, но в ней остались проблемные моменты. В условиях глобализации свободная торговля между государствами с разными уровнями развития включает тенденцию сдерживания развития наиболее перспективных промышленных секторов развивающихся стран. В научной литературе это явление получило название «эффекта Ванека-Райнерта» [8, с. 282]. Во многом это связано с тем, что, как аргументирует К. Росшандлер, Иордании нужны дорогостоящие товары, произведенные в Европе, такие как машины и транспортное оборудование, в то время, как Европе не нужны самые дорогие товары Иордании, например, химикаты и фармацевтические препараты¹.

На основе проведенного анализа следует сформулировать ряд выводов. Как представляется, новое качество евразийско-иорданского сотрудничества в сфере научных исследований и высоких технологий будет иметь место в случае масштабной институционализации экономических отношений. Это возможно при заключении Соглашения о зоне свободной торговли, о заинтересованности в которой с высокой степенью интенсивности заявляет иорданская сторона. В свою очередь, это позволит придать новый импульс расширению масштаба сотрудничества и в гуманитарной сфере, а именно в секторе исследований и разработок, так как страны ЕАЭС располагают по ряду направлений внушительным потенциалом. Однако в настоящее время предпосылки для заключения Соглашения между ЕАЭС и Иорданий о научно-техническом сотрудничестве пока не созрели. Данное обстоятельство не является препятствием для инициирования связей в сфере научных исследований и технологических разработок, например, на уровне Евразийских технологических платформ.

В этом плане наиболее перспективными являются такие сектора, как фармацевтика, энергетика, сельское хозяйство и ИКТ. Достаточно убедительной представляется гипотеза о том, что стартовой площадкой «обновления всего комплекса делового партнерства станет не торговый обмен, на приоритете которого настаивает ряд известных российских арабистов, а производственное кооперирование на основе взаимного перетока прямых инвестиций, технологий, квалифицированной рабочей силы» [9, с. 210]. Конечно, наличие конкурирующих векторов не должно влиять на развертывание евразийско-иорданских инициатив, но не учитывать их тоже нельзя, так как, по мнению западных экспертов, сближение Москвы и Аммана подрывает влияние США и ЕС [10, р. 38].

¹См.: *Rosshandler K.S.* Reflections on EU-Jordanian Cooperation: Towards Tertiary Economics. URL: <https://www.imesd.org/publication/reflections-on-eu-jordanian-cooperation-towards-tertiary-economics/> (дата обращения: 03.05.2022).

Вполне очевидно, что успех в евразийско-иорданском научно-технологическом сотрудничестве возможен, во-первых, на основе не только специальных политических, но и правовых рамок. Во-вторых, это требует ускоренного развития не только торгового, но и производственного сотрудничества на базе совместных предприятий, а также в формате совместных проектов. В свою очередь, именно производственное сотрудничество может стать триггером сотрудничества в сфере научно-технологического взаимодействия, имеющего прикладное значение. Безусловно, все это должно быть дополнено сотрудничеством в сфере фундаментальных научных исследований.

Библиографический список

1. *Наумкин В.В.* и др. Россия и Большой Ближний Восток: Доклад Российского совета по международным делам. М.: Спецкнига, 2013. 52 с.
2. *Robin Ph.* The History of Jordan. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 330 p.
3. *Федорченко А.В.* Экономическая интеграция на Ближнем Востоке: достижения или упущенные возможности? // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 10. С. 267–275.
4. *Кашенина Г.В.* Научно-культурное сотрудничество Иорданского Хашимитского Королевства и Российской Федерации // Культурное развитие стран Ближнего, Среднего Востока и Северной Африки: прошлое и настоящее / под общ. ред. М.А. Сапроновой. М.: Изд-во «МГИМО-Университет», 2021. С. 20–24.
5. *Демченко А.В.* Российско-иорданские отношения в начале XXI века: достижения, проблемы и перспективы // Вестник Московского университета. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3. С. 100–138.
6. *Mahroum S. et al.* Jordan. The Atlas of Islamic-World Science and Innovation: Country Case Study. San Francisco, 2010. 138 p.
7. *Elshuraydeh K.* Science & Technology and Innovation Profile of Jordan. A report for Evaluation of Scientific and Technological Capabilities in Mediterranean Countries. Amman: Higher Council for science and technology, 2006. 139 p.
8. *Райнерт Э.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Издательский дом Высшей школы экономики. 2016. 347 с.
9. *Федорченко А.В.* Арабский мир: возможен ли экономический ренессанс? // Ближний Восток в фокусе политической аналитики: сборник научных трудов: к 15-летию Центра ближневосточных исследований МГИМО. М.: ИМИ МГИМО, 2019. С. 194–211.
10. *Kavblek T., Sommer F.* Russian Encroachment in Arab Countries Since 2011. Brewing Problems for the EU in the Middle East and North Africa? Brussels: New Direction, 2020. 59 p.

References

1. *Naumkin V.V. et al.* Russia and the Greater Middle East: Report of the Russian International Affairs Council. M.: Spetskniga, 2013. 52 p.
2. *Robin Ph.* The History of Jordan. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 330 p.
3. *Fedorchenko A.V.* Economic Integration in the Middle East: Achievements or Missed Opportunities? // Bulletin of MGIMO-University. 2010. No. 10. P. 267–275.
4. *Kashenina G.V.* Scientific and Cultural Cooperation Between the Hashemite Kingdom of Jordan and the Russian Federation // Cultural development of the countries of the Middle East and North Africa: past and present / ed. by M.A. Sapronova. Moscow: Publishing House “MGIMO-University”, 2021. P. 20–24.

5. *Demchenko A.V.* Russian-Jordanian Relations at the Beginning of the 21st Century: Achievements, Problems and Prospects // Moscow University Bulletin. Ser. 25. International relations and world politics. 2013. No. 3. P. 100–138.

6. *Mahroum S. et al.* Jordan. The Atlas of Islamic-World Science and Innovation: Country Case Study. San Francisco, 2010. 138 p.

7. *Elshuraydeh K.* Science & Technology and Innovation Profile of Jordan. A report for Evaluation of Scientific and Technological Capabilities in Mediterranean Countries. Amman: Higher Council for science and technology, 2006. 139 p.

8. *Reinert E.* How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Remain Poor. M.: Publishing House of the Higher School of Economics. 2016. 347 p.

9. *Fedorchenko A.V.* Arab World: Is an Economic Renaissance Possible? // The Middle East in the Focus of Political Analytics: a collection of scientific papers: dedicated to the 15th anniversary of the MGIMO Center for Middle East Studies. Moscow: IMI MGIMO, 2019. P. 194–211.

10. *Kavalek T., Sommer F.* Russian Encroachment in Arab Countries Since 2011. Brewing Problems for the EU in the Middle East and North Africa? Brussels: New Direction, 2020. 59 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-92-100

УДК 341.231.14

М.Ф. Косолапов

ВЛИЯНИЕ СООБРАЖЕНИЙ (МНЕНИЙ) КОМИТЕТОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНУЮ ПРАКТИКУ

Введение: в статье анализируется статус решений по индивидуальным жалобам универсальных международных контрольных органов в области прав человека (комитеты по правам человека ООН). Уделяется внимание рассмотрению правовой природы принимаемых комитетами актов, анализируются позиции государств-участников по данному вопросу. **Цель:** установление роли и значения актов комитетов по правам человека ООН для внутригосударственной правоприменительной практики Российской Федерации. **Методологическая основа:** аналитический, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой и др. **Результаты:** выявлены отдельные позиции государств и Комитета ООН по правам человека относительно юридической природы соображений (мнений), принимаемых по итогу рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушение прав человека, предпринята попытка определения значимости данных актов для внутригосударственной практики. **Выводы:** отсутствие четкого, урегулированного российским законодательством механизма имплементации соображений (мнений) комитетов по правам человека не является препятствием для их использования в правотворческой и правоприменительной деятельности. Высшие суды России системно подходят к практике международных контрольных органов в области прав человека как к аргументу в подтверждение своей правовой позиции по делу, а также при толковании договорных положений.

Ключевые слова: комитеты ООН по правам человека, правоприменительная практика, международный стандарт, правовая система, толкование, внутригосударственное право.

M.F. Kosolapov

THE IMPACT OF THE VIEWS OF HUMAN RIGHTS COMMITTEES ON RUSSIAN LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Background: the article analyzes the status of decisions on individual complaints of universal international human rights monitoring bodies (UN Human Rights Committees). Attention is paid to consideration of the legal nature of the acts adopted by the committees, the positions of participating States on this issue are analyzed. **Objective:** to establish the role and significance of the acts of the UN Human Rights Committees for the domestic law enforcement practice of the Russian Federation. **Methodology:** analytical, logical, formal legal, comparative legal, etc. **Results:** the individual positions of States and the

© Косолапов Михаил Федорович, 2022

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

© Kosolapov Mikhail Fedorovich, 2022

Candidate of law, Associate Professor, Department of International law (Saratov State Law Academy)

UN Human Rights Committee on the legal nature of the views adopted as a result of individual complaints of human rights violations have been identified, and an attempt has been made to determine the relevance of these acts for domestic practice. Conclusions: the absence of a clear mechanism of implementation of the opinions of human rights committees, regulated by the Russian legislation, is not an obstacle for their use in lawmaking and law enforcement activities. The supreme courts of Russia systematically approach the practice of international human rights monitoring bodies as an argument to support their legal position in a case, as well as in interpreting treaty provisions.

Key-words: *UN human rights committees, law enforcement practice, international standard, legal system, interpretation, domestic law.*

Закрепление на конституционном уровне права на обращение в международные контрольные органы за защитой прав и свобод внесли определенные коррективы в российское законодательство и правоприменительную практику. Большинство исследований, посвященных данному вопросу, в основном касались практики реализации постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). На этом фоне деятельности договорных контрольных механизмов ООН в области прав человека уделялось меньшее внимание. Вместе с тем деятельность комитетов по правам человека по своим организационным формам имеет ряд отличительных черт, что, бесспорно, представляет интерес для российской правоприменительной практики. В отличие от международных судебных органов (например, ЕСПЧ), которые в основном «специализируются» на рассмотрении индивидуальных жалоб, взаимодействие комитетов ООН с национальными органами происходит по нескольким направлениям: рассмотрение периодических докладов государств о предпринимаемых мерах по реализации соответствующего договора на национальном уровне¹, осуществление функции толкования договора на основе действующей практики государств в виде замечаний общего порядка (далее — ЗОП)². Еще одним направлением контрольной деятельности договорных органов ООН является рассмотрение индивидуальных жалоб на нарушение прав и свобод, провозглашенных в соответствующем договоре со стороны государства-участника³.

Из десяти действующих договорных органов, восемь уполномочены принимать и рассматривать такие обращения⁴. При этом согласно учредительным документам, только два фактора могут ограничить возможность индивида на подачу такой жалобы. Во-первых, данная процедура носит факультативный характер, т.е. доступна только гражданам тех государств, которые выразили согласие на такую юрисдикцию комитета. Во-вторых, в силу субсидиарности

¹ См.: Комитет по правам человека ООН // Восьмой периодический доклад, предоставленный Российской Федерацией в соответствии со ст. 40 Пакта. 8 мая 2019. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/141/13/PDF/G1914113.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.03.2022).

² См.: General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/232/15/PDF/G2023215.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.04.2022).

³ Такая процедура предусмотрена, например, Факультативным протоколом к Пакту о гражданских и политических правах 1966 года; Международной конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации, Конвенцией против пыток и т.д.

⁴ Исключения составляют только Подкомитет против пыток, где данная процедура не предусмотрена и Комитет по защите прав трудящихся — мигрантов в силу того, что ст. 77 Конвенции, предусматривающая данную процедуру, не вступила в силу.

международного правозащитного механизма, жалоба может быть направлена только при ее соответствии установленным в договоре критериям приемлемости.¹

Порядку рассмотрения индивидуальных жалоб комитетами и принятию по ним решений уделено значительное внимание со стороны как договорных норм, так и правил процедуры, однако, несмотря на это, ряд вопросов, касающихся правовой природы итоговых документов, их значения для национальных правовых систем, не получили должной правовой регламентации, что порождает дискуссионность этих вопросов.

В большинстве случаев рассмотрение данного вида актов комитетов осуществляется методом их сравнения с постановлениями Европейского Суда по правам человека [1, с. 114–137]. Действительно, такой подход наглядно демонстрирует существующую разницу между двумя международными контрольными процедурами.

Согласно большинству учредительных договоров, итогом рассмотрения жалобы на нарушение прав комитетом является принятие акта, именуемого не «решение» или «постановление», как в случае с ЕСПЧ, а «соображение»². Помимо этого, договоры, в отличие от Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ничего не говорят об обязательности для государств принимаемых комитетами актов. Они обходят этот вопрос стороной, создавая основание для существования двух точек зрения. Отсутствие четких указаний на обязательность во многом порождает и другую особенность соображений комитетов, а именно: в договорах не предусмотрено какого-либо принудительного механизма реализации данных актов, возможность применения к государствам мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение соображений.

Налицо явное различие и в правовой природе контрольных органов. Данные обстоятельства были положены в основу концепции, согласно которой рассматриваемые контрольные органы нельзя отнести к судебным или даже к квазисудебным органам³, а принимаемые ими соображения носят исключительно рекомендательный характер [2, с. 18–20]. Данную позицию разделил и сам Комитет в 1988 г. в своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее⁴.

Однако в последнее время на доктринальном уровне наметилась тенденция к пересмотру многих подходов. В первую очередь, трансформация взглядов связана с качественными изменениями, происходящими как в международной, так и во внутригосударственной практике [3, с. 142–143]: значительно возросло количество международных соглашений, расширился перечень защищаемых ими прав, а также постоянно совершенствуется процедура международной защиты прав и свобод [4, с. 512], в большинстве государств признается приоритетное значение норм международного права. В связи с этим отсутствие четких указаний на обязательность уже не рассматривается исключительно как рекомендация [5, с. 111;

¹ См. ст. 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах 1976 г.

² В зависимости от используемой в договоре терминологии акты, принимаемые по итогам рассмотрения индивидуальных жалоб, именуются по-разному: «соображениями» (КПЧ, КЭСКП, КИП), «мнениями» (КЛРД, КЛРДЖ, КПП), «определениями» (КПИ), «выводами» (КНИ).

³ См.: Poland's commentary to the Draft General Comment № 33 of The Human Rights Committee. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC33-ObligationsofStatesParties.aspx> (дата обращения: 07.02.2017).

⁴ См.: Report of the Human Rights Committee № 40 (A/43/40) p. 151-152/ (§ 645). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N88/236/21/IMG/N8823621.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.04.2022).

6, с. 78–94]. Кроме того, если предположить, что рекомендательный характер соображений комитетов исключает необходимость их выполнения, то это ставит под сомнение существующий механизм контроля и соответственно необходимость для государства давать согласие на данный вид юрисдикции комитетов. Как аргумент в пользу данной точки зрения обычно приводят требования ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

Можно также согласиться с мнением, что исходя из порядка формирования комитетов, порядка его работы, а также структуры соображений, договорным органам свойственны некоторые черты судебной деятельности. К ним можно отнести: независимость и беспристрастность экспертов, окончательный характер принимаемых решений, осуществление функции толкования договорных норм.

С учетом этого, Комитет по правам человека ООН, основываясь на обобщении опыта государств-участников по имплементации ими договорных положений, учитывая доктринальные подходы, попытался переосмыслить ряд позиций, касающихся его деятельности по рассмотрению индивидуальных жалоб. Им был разработан «Проект Замечаний общего порядка № 33 „Обязательства государств-участников в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах”»¹.

В нем отмечалось (п. 13–17), что специфика используемой терминологии в названии принимаемых им актов по индивидуальной жалобе (соображение) не должно наводить на мысль, что они носят чисто консультативный или рекомендательный характер. С его точки зрения, это — неоправданный подход. Разъяснение своей позиции Комитет по правам человека сводит к следующему:

1) соблюдение обязательств, добровольно принимаемых государствами-участниками в соответствии с Пактом, распространяется также на уважение к мнениям, выраженным Комитетом по правам человека;

2) основываясь на п. 3 ст. 2 Пакта Комитет отмечает, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективные средства их правовой защиты. Таким образом, выявление нарушения Комитетом предполагает юридическую обязанность государства-участника пересмотреть этот вопрос на внутрисударственном уровне;

3) обязанность сотрудничать с Комитетом возникает в силу применения принципа добросовестности исполнения международных обязательств, что, по мнению комитета, приводит к обязательству уважать соображения Комитета.

Помимо этого, на наш взгляд, заслуживают внимания еще три позиции, изложенные Комитетом в Проекте: во-первых, в п. 11 Комитет отмечает, что исходя из текста Факультативного протокола, его деятельность имеет много схожего с деятельностью судебных органов, и, соответственно, принимаемым им актам также свойственны признаки судебного решения; во-вторых, в п. 14 он пишет, что выносимое им после тщательного анализа жалобы соображение, является по сути авторитетным мнением органа, обладающим, на основе Пакта, компетенцией по толкованию этого документа. Кроме того, в п. 17 он считает необходимым признать за принимаемыми им соображениями статус «последующей практики применения договора, в смысле ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

¹ См.: Draft General Comment No 33 (Second revised version as of 18 August 2008). The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR/C/GC/33/CRP.3). URL: // <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.33.CRP.3.doc> (дата обращения: 20.04.2022).

Предложенный Комитетом подход во многом меняет статус соображений в рамках внутригосударственной правовой системы, дает возможности провести параллель с постановлениями ЕСПЧ.

Выражая, в общем, положительную оценку функционирования Комитета по правам человека, позволяющего участникам эффективно выполнять свои международные обязательства, государства, тем не менее, в ходе развернутой дискуссии, подвергли критике позиции, изложенные Комитетом.

Тексты договоров, а также подготовительные материалы к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года, свидетельствуют о том, что государства целенаправленно выбрали термин «комитет по правам человека», а не «трибунал (суд) по правам человека». Следовательно, принимаемые комитетами соображения не имеют такого же эффекта для государств, как например, решения ЕСПЧ. Не отрицая того, что соображения Комитета имеют право на уважение со стороны государств, и должны быть ими тщательно рассмотрены, государства, тем не менее, отказывают им в обязательности, говоря только об их морально-политическом значении¹. Помимо этого, с их позиции, любые изменения в отношении юридической силы соображений могут быть осуществлены только в результате выраженного участниками волеизъявления, т.е. в порядке ст. 11 Факультативного протокола².

В ряде комментариев государств-участников ставится под сомнение и право Комитета осуществлять авторитетное толкование договора. Так, ссылаясь на положения Пакта и Факультативного протокола, Правительство США утверждало, что такое толкование могут осуществлять только участники договора. Другие государства высказывались в пользу того, что толкования, даваемые Комитетом в решениях по индивидуальным жалобам, а также в замечаниях общего порядка, могут лишь указывать предполагаемое направление толкования положений Пакта³.

Россия в своих комментариях⁴ также поставила под сомнение ряд позиций, изложенных в проекте, среди них — прописанная обязанность по исполнению соображений по правам человека.

Подобная реакция со стороны государств-участников вполне предсказуема, так как такой подход к трактовке договорных положений налагает на государства дополнительные обязанности, которые не были им очевидны при вступлении в договор, а это, в конечном итоге, может трактоваться как вторжение в сферу их суверенных прав. В связи с этим в комментариях высказывалось мнение, что существует риск того, что страны, которые не присоединились к Факультативному протоколу, будут еще менее склонны делать это из-за такого расширения обязательств⁵.

¹ См.: Comments of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on draft General Comment 33: «The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights». URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC33-ObligationsofStatesParties.aspx> (дата обращения: 07.02.2017).

² См.: Там же.

³ См.: Poland's commentary to the Draft General Comment № 33 of The Human Rights Committee. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC33-ObligationsofStatesParties.aspx> (дата обращения: 07.02.2017).

⁴ См.: Комментарий Российской Федерации к проекту Замечаний общего порядка № 33 Комитета по правам человека по вопросу об обязательствах государств-участников первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC33-ObligationsofStatesParties.aspx> (дата обращения: 07.02.2017).

⁵ См.: Draft General Comment № 33 (CCPR/C/GC/33/CRP.3) Second revised version as of 18 August 2008. Comments by the Government of Sweden. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.33.CRP.3.doc> (дата обращения: 07.02.2017).

Однако высказанные возражения, как представляется, продиктованы не столько нежеланием исполнять решения комитетов, сколько стремлением государств оставить за собой право решать, в какой форме, объеме реализовать данное решение. Как свидетельствует практика, несмотря на негативную оценку предложений Комитета, государства, как правило, предпринимают активные действия по реализации вынесенных соображений или молчаливо признают предложенную в замечаниях общего порядка трактовку положений Пакта.

При подготовке окончательной версии ЗОП № 33 Комитет по правам человека с учетом мнений, высказанных государствами, изменил текст документа. Многие формулировки, касающиеся обязательств по исполнению соображений, отнесение их к последующей практике в смысле ст. 31 Венской конвенции 1969 года, Комитет либо заменил на нейтральные (о необходимости действовать добросовестно в рамках Факультативного протокола или Пакта), либо удалил из текста.

Вместе с тем, рассматриваемое Замечание представляет собой определенный компромисс между официальными позициями ряда государств, и реально формирующейся практикой реализации соображений, так как в окончательный текст Замечания все же вошел ряд первоначальных позиций Комитета. Так, в п. 11 отмечается: «...хотя при рассмотрении индивидуальных сообщений Комитет по правам человека не выступает в роли судебного органа как такового, соображениям, распространяемым Комитетом согласно Факультативному протоколу, присущи некоторые основные черты судебного решения»¹.

Можно предположить, что с учетом расширения практики реализации соображений на внутригосударственном уровне будет происходить дальнейшая трансформация взглядов государств на деятельность и принимаемые комитетами акты.

Что касается вопроса о юридическом значении соображений (мнений) договорных органов по правам человека ООН в рамках национальных правовых систем, то представляется более целесообразным его рассмотрение в двух аспектах: как юридический факт для пересмотра в виду новых обстоятельств судебных решений, принятых национальными судебными органами, а также как источник универсальных стандартов в области прав человека.

В рамках своего диалога с комитетами, государства неоднократно подчеркивали, что отсутствие в договорах четких указаний на обязательный характер соображений, не означает, что последние имеют для государств только информативное значение. В ряде случаев в национальном законодательстве предусматривается возможность пересмотра внутригосударственных судебных актов в случае констатации соответствующим комитетом допущенного государством нарушения прав человека, а также может быть предусмотрена выплата компенсации жертвам в случае констатации комитетами нарушения государством договорных обязательств.

Процедура пересмотра судебных решений не имеет четкого договорного закрепления. Введение ее в национальное законодательство, в первую очередь, обусловлено теми обязательствами, которые прописаны в тексте договора, и их формулировки во многом типичны: государство обязуется уважать и обеспечи-

¹Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах. CCPR/C/GC/33. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/434/53/PDF/G0943453.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.0.2022).

вать всем находящимся в пределах его территории лицам права, провозглашенные в данном международном договоре без какой-либо дискриминации¹. Кроме того, в договоре устанавливается призыв к государствам-участникам предпринимать «все необходимые законодательные, административные и другие меры» на национальном уровне для реализации признанных в нем прав², а также возлагается обязанность использовать все имеющиеся в их распоряжении средства для осуществления принимаемых Комитетом соображений³. Соответственно, если комитет по правам человека констатирует факт нарушения государством договора, на последнее возлагается обязанность исправить допущенное нарушение в свете взятых на себя обязательств.

Что касается Российской Федерации, то отсутствие какой-либо регламентации на законодательном уровне вопросов, связанных с реализацией соображений комитета, отчасти было компенсировано правовыми позициями высших судебных органов, таких как Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Одним из первых судебных актов, где была выражена такая правовая позиция, является Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. В нем Суд, основываясь на положениях Конституции РФ (ст. 14, 21, 46), а также на обязательстве, содержащемся в п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, отметил: «...что решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, и, следовательно, открывает дорогу для полномочий последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений, в том числе принятых высшей внутригосударственной судебной инстанцией»⁴. В дальнейшем данная правовая позиция нашла отражение еще в ряде постановлений⁵.

Однако, несмотря на это, российское законодательство в качестве нового обстоятельства, предусматривающего пересмотр судебного решения, определяет только факт вынесения постановления ЕСПЧ, в котором он констатирует нару-

¹ См. ст. 2 Конвенции о правах ребенка 1989 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 02.04.2022).

² См.: Замечания общего порядка Комитета по правам ребенка № 5 (2003) «Общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка (статьи 4 и 42 и пункт 6 статьи 44)». URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsiQq18gX5Zxh0cQqSRzx6Zd2%2FQRsDnCTcaruSeZhPr2vUBcDzXTs%2BkduIvu5N%2Bhg04BxLmOHuyng2wjsJLVIT0Y0Ndda5UQ6R%2BHtSKsk8ze> (дата обращения: 02.04.2022).

³ См.: Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/434/53/PDF/G0943453.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.04.2022).

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1996 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 284 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В. С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И. П. Серебренникова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 1248-О «По жалобе гражданина Хорошенко А.А. на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 403, частью четвертой статьи 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 12.05.2022).

шение заявленных прав¹. Данное обстоятельство послужило причиной того, что Конституционный Суд РФ еще раз вернулся к рассмотрению этого вопроса в связи с жалобой А.А. Хорошенко² Суть жалобы заявителя касалась конституционности ст. 423 и 415 Уголовно-процессуального кодекса РФ, предусматривающих рассмотрение дела в виду новых обстоятельств исключительно на основании принятия решения Европейского Суда по правам человека, не упоминая при этом акты других международных контрольных органов. Рассмотрев обстоятельства дела, Конституционный Суд сделал следующий вывод: «...принятие Комитетом по правам человека соображений, содержащих адресованное Российской Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является достаточным поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств, если выявленные Комитетом нарушения положений Международного пакта о гражданских и политических правах не могут быть исправлены в другом порядке...»³. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ признал право граждан на пересмотр приговора вне зависимости от особенностей правовой природы международного органа, констатировавшего нарушение прав человека.

Позднее сформулированная Конституционным Судом РФ правовая позиция была воспроизведена в Постановлении Пленума Верховного Суда, где было указано, что «...судам следует иметь в виду, что сведения, содержащиеся в соображениях Комитета ООН по правам человека, мнения Рабочей группы по произвольным задержаниям Совета ООН по правам человека, являются достаточными поводом и основанием для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств...»⁴.

Восприятие национальными органами соображений комитетов по правам человека ООН в качестве источника универсальных стандартов в области прав и свобод, представляется возможным по аналогии с подходами, которые за последние десятилетия сформировались в отношении постановлений ЕСПЧ. Они могут быть использованы законодателем, судами и другими внутригосударственными правоприменителями при трактовке соответствующих положений международных договоров в области прав человека.

О таком понимании соображений (мнений) комитетов может свидетельствовать практика их тематического и системного анализа со стороны Верховного Суда РФ⁵. При этом прослеживается использование «уравнивающей» терми-

¹ См. ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ, ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ, ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ.

² Автор жалобы оспаривал конституционность положений ст. 413 и 415 УПК РФ, предусматривающих в качестве новых обстоятельств для пересмотра приговора исключительно постановления ЕСПЧ, но не акты других международных контрольных органов, чья компетенция по осуществлению контроля за выполнением международных обязательств была признана Российской Федерацией.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 1248-О «По жалобе гражданина Хорошенко А.А. на нарушение его конституционных прав п. 5 ст. 403, ч. 4 ст. 413 и частями первой и пятой статьи 415 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision105554.pdf> (дата обращения: 25.04.2022).

⁴ Пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 декабря 2021 № 143 «О применении судами норм главы 49 Уголовно-процессуального кодекса РФ, регуливающей возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств по заключению прокурора» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 2.

⁵ См.: Обзор практики межгосударственных органов по защите прав человека Верховным Судом РФ. 2022. № 1. URL: https://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/30826/ (дата обращения: 15.05.2022).

нологии. В свих обзорах Верховный Суд РФ как выводы ЕСПЧ, так и выводы комитетов обозначает как «правовые позиции». Единственным критерием, при котором соображения комитетов по правам человека не могут быть имплементированы в правовую систему России, является противоречие содержащейся в них такой интерпретации международного договора, которая противоречит Конституции РФ (ст. 79).

В заключение хотелось бы отметить, что отсутствие четкого, урегулированного законодательством Российской Федерации механизма имплементации соображений (мнений) комитетов по правам человека не является препятствием для их использования в правотворческой и правоприменительной деятельности. Практика осуществления правосудия свидетельствует, что российские суды достаточно системно подходят к практике международных контрольных органов в области прав человека, как аргумента в подтверждение своей правовой позиции по делу, а также при толковании договорных положений. А в случае констатации нарушения со стороны государства-участника, она может стать основанием для пересмотра судебного решения.

Библиографический список

1. Голубок С. Постановления и решения Европейского Суда по правам человека и соображения Комитета по правам человека: их статус и юридические последствия в российской правовой системе // Российский ежегодник международного права. 2010. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2011. С. 114–137.
2. Амирамова М.А. Проблема применения в российской правовой системе актов, принимаемых комитетами по правам человека // Международное публичное и частное право. 2005. № 4. С. 18–22.
3. Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань: Центр инновационных технологий, 2003. 321 с.
4. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА – ИНФРА • М, 1999. 573 с.
5. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юридическая литература, 1991. 160 с.
6. Автономов А.С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 78–94.

References

1. Golubok S. Rulings and decisions of the European Court of Human Rights and the views of the Human Rights Committee: their status and legal consequences in the Russian legal system // Russian Yearbook of International Law. 2010. St. Petersburg: SKF "Russia-Neva", 2011. P. 114–137.
2. Amiramova M.A. The problem of application in the Russian legal system of acts adopted by human rights committees // International public and private law. 2005. No. 4. P. 18–22.
3. Valeev R.M. Control in modern international law. Kazan: Center of Innovative Technologies, 2003. 321 p.
4. Human rights: textbook for universities / ed. by E.A. Lukasheva. M.: NORM – INFRA • M, 1999. 573 p.
5. Mullerson R.A. Human rights: ideas, norms, reality. M.: Legal literature, 1991. 160 p.
6. Avtonomov A.S. Consideration of individual communications by treaty bodies in the United Nations system // Between-people's justice. 2013. No. 3. P. 78–94.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-101-106

УДК 341

Д.В. Красиков, Н.Н. Липкина

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО АУДИТА ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ*

Введение: в условиях продолжающегося в настоящее время в России поиска путей повышения качества деятельности образовательных организаций целесообразным видится обращение к зарубежному опыту нормативного регулирования процедуры самообследования вузов. **Цель:** выявление общих черт и различий в зарубежных подходах к регулированию процедуры самообследования вузов, рассмотрение образцов индивидуальной «передовой» практики, выявление существующих проблем функционирования данной процедуры. **Методологическая основа:** в ходе выполнения исследования использованы методы анализа и синтеза, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. **Результаты:** выявлены и изучены подходы государств к регулированию процедуры самообследования высших учебных заведений. **Выводы:** общими чертами регулирования процедуры самообследования в зарубежных странах являются признание принципа первичной ответственности вузов за обеспечение качества высшего образования и концепции единства внутренней и внешней оценки, использование широкого спектра методов проведения самооценки, привлечение к проведению самообследования широкого круга заинтересованных лиц; основные различия состоят в степени автономии вузов от государства и от уполномоченных негосударственных акторов в отношении процедуры и критериев самооценки; передовые зарубежные практики состоят во включении общественно значимых и методологически инновационных компонентов в процедуру самообследования; основные проблемы связаны с внутриорганизационной культурой внутреннего аудита и его функциями.

Ключевые слова: самообследование вузов, внутренний аудит вузов, самооценка вузов, качество образования, правовое регулирование контроля качества образования.

© Красиков Дмитрий Владимирович, 2022
Кандидат юридических наук, заведующий кафедрой международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_intlaw@ssla.ru

© Липкина Надежда Николаевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_intlaw@ssla.ru

© Krasikov Dmitry Vladimirovich, 2022
Candidate of Law, Head of the Department of International Law (Saratov State Law Academy)

© Lipkina Nadezhda Nikolaevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of International Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках проекта «Разработка усовершенствованной процедуры ежегодного самообследования образовательной организации с учетом требований ФГОС в условиях цифровой трансформации образовательного процесса» в рамках государственного задания № 075-01368-22-01.

D.V. Krasikov, N.N. Lipkina

LEGISLATIVE REGULATION OF INTERNAL AUDIT OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN FOREIGN COUNTRIES

Background: in the context of the ongoing search in Russia for ways to improve the quality of the activities of educational organizations, it seems appropriate to turn to the foreign experience of the normative regulation of the procedure of self-examination of universities. **Objective:** to identify common features and differences in foreign approaches to regulating the procedure of self-examination of universities, to consider samples of individual "best" practices, to identify existing problems in the functioning of this procedure. **Methodology:** in the course of the research, methods of analysis and synthesis, formal legal and comparative legal methods were used. **Results:** the approaches of states to the regulation of the procedure of self-examination of higher educational institutions were identified and studied. **Conclusions:** the common features of the regulation of the self-examination procedure in foreign countries are the recognition of the principle of primary responsibility of universities for ensuring the quality of higher education and the concept of unity of internal and external assessment, the use of a wide range of self-assessment methods, the involvement of a wide range of interested parties in self-examination; the main differences are the degree of autonomy of universities from the state and from authorized non-state actors in relation to the procedure and self-assessment criteria; advanced foreign practices consist in the inclusion of socially significant and methodologically innovative components in the self-examination procedure; the main problems are related to the internal organizational culture of internal audit and its functions.

Key-words: self-examination of universities, internal audit of universities, self-assessment of universities, education quality, legal regulation of education quality control.

Одним из инструментов, гарантирующий выполнение образовательной организацией своих обязательств по обеспечению качества образования, является внутренний аудит (самообследование, самооценка, внутренняя оценка) качества образования, завершающийся составлением соответствующего отчета, в котором содержится анализ сильных и слабых сторон деятельности организации с учетом стандартов, выработанных на законодательном уровне, определенных самой образовательной организацией или принятых соответствующим органом (государственным или автономным) по обеспечению качества образования. Процедура самообследования является элементом большинства моделей оценки качества деятельности образовательных организаций.

В настоящее время поиск путей повышения качества высшего образования в Российской Федерации продолжается. Широко обсуждаются перспективы отказа России от участия в Болонском процессе и выработка новой отечественной модели высшего образования. Насколько такая модель будет эффективной, в значительной степени, зависит от пересмотра сложившихся подходов к оценке качества образования и к соответствующим механизмам контроля в этой сфере. В этих условиях обращение к зарубежному опыту регулирования внутреннего аудита обеспечения качества образования видится своевременным и целесообразным. Речь не идет о его оценке на предмет «копирования» или заимствования зарубежной практики, скорее, имеет смысл выявить общие черты и различия в подходах, обратить внимание на примеры «передовой» практики, изучить

существующие проблемы для сравнения с действующими и предлагаемыми отечественными решениями.

В настоящей статье излагаются результаты исследования, посвященного изучению регулирования процедуры самообследования вузов в ряде зарубежных стран¹. Аналитической базой исследования выступили зарубежные нормативно-правовые акты; акты, принятые специальными органами, ответственными за оценку качества деятельности вузов; локальные акты образовательных организаций.

При подготовке Всемирного доклада по мониторингу образования 2017/2018 гг.², посвященного подотчетности в образовании, был отмечен широкий консенсус по обеспечению качества образования в африканском, арабском, азиатско-тихоокеанском и европейском регионах в сфере организации внутреннего контроля качества по следующим позициям:

- 1) приверженность культуре качества;
- 2) прозрачность в отношении наград, программ, исследований и объектов образовательной организации;
- 3) институциональное обеспечение качества образования открыто для общественности и адекватно обеспечено ресурсами;
- 4) различные заинтересованные стороны участвуют на различных уровнях внутреннего обеспечения качества;
- 5) поддерживаются соответствующие ресурсы для эффективного преподавания, обучения и исследований³.

Анализ зарубежных нормативно-правовых и иных актов, касающихся контроля качества образовательной деятельности в сфере высшего образования (включая процедуры внутреннего аудита вузов), позволяет судить о том, что общим, для большинства государств, принципом является признание первичной ответственности вузов за обеспечение качества высшего образования. Процедуры внешней оценки выполняют функции субсидиарных и контрольных мер и не смещают бремя ответственности за обеспечение качества высшего образования на государственные органы или независимые агентства. В связи с этим внутренние системы обеспечения качества образования сами по себе являются в большинстве стран одним из ключевых объектов оценки в ходе самообследования вузов.

Общей для систем обеспечения качества высшего образования в зарубежных странах также является концепция единства внутренней и внешней оценки: во всех рассмотренных случаях внутренняя оценка вузом своей деятельности является обязательным этапом прохождения вузом различных процедур внешней оценки, а ее результаты нередко являются основным источником данных для проведения внешней оценки.

Модели самооценки вузов в зарубежных странах различаются в зависимости от степени автономии вузов от государства и от уполномоченных негосу-

¹ Круг государств, охваченных исследованием, включает отдельные страны Азии (Бангладеш, Пакистан, Вьетнам, Индия, Китай, Казахстан), Северной и Южной Америки (Бразилия, США) и Европы (Чехия, Финляндия, Франция, Исландия, Ирландия, Португалия, Турция).

² См.: Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338> (дата обращения: 28.04.2022).

³ См.: An Overview of Authorization and Quality Assurance of Higher Education Institutions: background paper for the Global Education Monitoring Report „Accountability in education: Meeting our commitments”. URL: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education> (дата обращения: 25.04.2022).

дарственных акторов в отношении процедуры и критериев самооценки: более высокая степень самостоятельности в проведении самооценки характерна для вузов США, умеренная — для вузов Республики Казахстан, более низкая — для португальских вузов.

С точки зрения методов проведения самооценки на практике существует несколько стратегий и подходов к организации внутреннего аудита эффективности деятельности образовательной организации: метод опроса/анкетирования преподавателей, вспомогательного персонала и обучающихся высшего учебного заведения, направляемая самооценка, включающая структурированные семинары, в ходе которых собираются данные обо всех подразделениях образовательной организации, а также групповая оценка, осуществляемая небольшой группой сотрудников, специально отобранных и обученных в качестве внутренних оценщиков, которые собирают данные и готовят подробный отчет о самооценке образовательной организации [1, р. 538].

Все зарубежные модели самооценки вузов, изученные в рамках проекта, содержат аналитический компонент, и общим для большинства зарубежных систем является наличие требований конкретизации информации, отраженной в отчетных материалах о самооценке: не допускаются пространные рассуждения, не имеющие подтверждения общие абстрактные суждения; недостаточно лишь указания количественных показателей, как и исключительно качественных оценок; требуются примеры, доказательства, материалы конкретных кейсов¹. При этом хотя самооценка всегда сосуществует с механизмами контроля, в развитых системах она не позиционируется как часть механизма ответственности вуза за соблюдение каких-либо требований или стандартов.

Большинство зарубежных систем внутренней оценки качества делают акцент на участие широкого круга лиц в процедурах самооценки (администрации, преподавателей, обучающихся), в некоторых странах требуется привлечение выпускников и различных заинтересованных лиц — партнеров, работодателей, внешних экспертов и т.д. [2]

Выявляя индивидуальные и заслуживающие внимания позитивные зарубежные практики в сфере осуществления внутреннего аудита качества образования, следует обратить внимание на следующие:

некоторые системы внутреннего обеспечения и оценки качества деятельности образовательной организации требуют оценки на предмет ее соответствия государственным или общественным интересам²;

в отдельных странах основной акцент в концепции самообследования вузов сделан на рефлексии, а не на оценке соблюдения каких-либо четко установленных

¹ Например, в Исландии обязательным при составлении отчета о самооценке является приложение материала с подробным описанием конкретного кейса о реализации инициативы в сфере обеспечения или оценки качества образования в вузе (см.: Quality Enhancement Handbook for Icelandic Higher Education (2nd ed., 2017). URL: <https://qef.is/assets/QEF2-Handbook-for-website.pdf> (дата обращения: 15.04.2022)).

² Так, например, в практике аудита качества образования в Республике Маврикий оценивается критерий чувствительности организации к национальным целям и интересам (образовательная организация должна продемонстрировать, что она служит не только своей миссии, но и миссии, отражающей потребности нации в своих гражданах) (см.: An Overview of Authorization and Quality Assurance of Higher Education Institutions: background paper for the Global Education Monitoring Report „Accountability in education: Meeting our commitments”. URL: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education> (дата обращения: 25.04.2022)).

ных показателей (как, например, в Исландии, где сама процедура самооценки называется «Рефлексивный анализ»¹);

в некоторых странах в ходе внешнего и внутреннего аудита оцениваются результаты восприятия вузами передового опыта других организаций в качестве самостоятельного показателя качества их деятельности [3];

в условиях существенного изменения обстоятельств, в которых вузы осуществляют свою деятельность, в связи пандемией COVID-19, в некоторых государствах выработаны специальные стандарты и внедрены процедуры, относящиеся к онлайн (дистанционному) образованию, создаются специальные органы, наделенные полномочиями по оценке качества соответствующих образовательных программ².

Среди основных проблем функционирования процедур самообследования в рамках зарубежных систем обеспечения качества деятельности образовательных организаций можно отметить: недостаточное внимание, уделяемое образовательными организациями развитию у их персонала культуры внутреннего аудита; сохранение ведущей роли руководства образовательных организаций (и их специальных органов по обеспечению качества) в системах обеспечения качества деятельности этих организаций и неразвитость механизмов оценки качества на более низких структурных уровнях, что является препятствием для «институционализации» качества их деятельности [4]; сохранение проблем согласованности и совместимости контроля деятельности вуза с требованиями объективности процедур проведения самообследования и достоверности и открытости их результатов: в условиях сосуществования и взаимодействия процедур самооценки с механизмами внешнего контроля (или встроенности этих процедур в такие механизмы), образовательная организация и ее структурные подразделения заинтересованы продемонстрировать лучший результат своей работы любым путем, что препятствует объективному выявлению и оценке слабых сторон ее работы (в результате, самообследование в лучшем случае стремится к параллельному формированию открытых и «теневых» («для служебного пользования») результатов, а в худшем — не позволяет вузу увидеть достоверную картину своей деятельности), что ставит под угрозу состоятельность целей самообследования, состоящих, в том числе, в совершенствовании деятельности вузов.

В условиях продолжающегося в настоящее время в России поиска путей повышения качества деятельности образовательных организаций целесообразным видится изучение и принятие во внимание сильных и слабых сторон соответствующего зарубежного опыта (в том числе изложенных выше). Особого внимания требует выработка мер по преодолению выявленных проблем функционирования процедур самообследования, которые, в равной степени, характерны и для российской системы образования.

¹Quality Enhancement Handbook for Icelandic Higher Education (2nd ed., 2017). URL: <https://qef.is/assets/QEF2-Handbook-for-website.pdf> (дата обращения: 15.04.2022).

²Например, в Индии создан Совет по дистанционному обучению (см.: Quality Assurance Arrangements in Higher Education in the Broader Asia-Pacific Region. URL: <https://shelbycearley.files.wordpress.com/2010/06/qainhighereducationsurveyreport13022008finalversio.pdf> (дата обращения: 25.04.2022)).

References

1. *Pham P.* [etc.] Impact of the Self-Assessment Process on Quality Enhancement of Higher Education Institutions: A Case Study of Vietnam // *International Journal of Education and Practice*. 2020. No. 8. P. 536–546.
2. SINAES — Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 5. ed., revisada e ampliada. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. 328 p.
3. *Barbato G. et al.* Performance Indicators in Higher Education Quality Management of Learning and Teaching: Lessons from a Benchlearning Exercise of Six European Universities // *Quality in Higher Education*. 2022. Vol. 28. P. 82–105.
4. *Internal Quality Assurance: Enhancing Higher Education Quality and Graduate Employability* / ed. by M. Martin. Paris: UNESCO. 279 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-107-113
УДК 342.922.3

Ю.В. Соболева, И.Н. Дехтярь

ПРОБЛЕМЫ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Введение: в большинстве государств мира фармацевтический сектор является стратегически важным, поскольку от своевременного лекарственного обеспечения и качества продукции зависит здоровье нации. Однако эффективное функционирование фармацевтической отрасли невозможно при наличии рисков критической зависимости государства от импорта лекарственных препаратов. Особую актуальность эти вопросы приобретают в связи с введением в отношении Российской Федерации ограничительных мер экономического характера. **Цель:** разработать меры, направленные на обеспечение снижения импортозависимости в лекарственной отрасли, определить направления совершенствования правовых актов в данной сфере. **Методологическая основа:** общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, системный и сравнительно-правовой методы. **Результаты:** разработан комплекс мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности, улучшение качества и инновационных прорывов в фармакологии, в рамках совершенствования публично-правового регулирования. **Вывод:** снижению импортозависимости в рассматриваемой отрасли будет способствовать принятие следующих мер: совершенствование правового регулирования процедур государственных закупок посредством установления в законодательстве исключений, определяющих возможность заказчика не применять критерий цены контракта в случае закупки продукции, не имеющей аналогов; нормативное закрепление снижения или отмены налогов и таможенных пошлин на ввоз субстанций, необходимых для производства лекарственных препаратов; четкое нормативное закрепление критериев инновационной продукции и отнесения продукции к отечественной; создание единого официального национального реестра фармацевтической продукции.

Ключевые слова: импортозамещение, фармацевтический рынок, государственные закупки, административно-правовое регулирование, инновационная продукция.

© Соболева Юлия Викторовна, 2022

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: j.soboleva@mail.ru

© Дехтярь Иван Николаевич, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivandehtyar@mail.ru

© Soboleva Yulia Victorovna, 2022

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

© Dekhtyar Ivan Nikolayevitch, 2022

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

Yu.V. Soboleva I.N. Dekhtyar

**PROBLEMS OF IMPORT SUBSTITUTION OF MEDICINES
AND WAYS TO SOLVE THEM: PUBLIC LEGAL ASPECTS**

Background: in most countries of the world, the pharmaceutical sector is strategically important because the health of the nation depends on the timely provision of drugs and the quality of medicinal products. However, the effective functioning of the pharmaceutical industry is not possible with the risks of critical public dependence on imported medicines. These issues are especially relevant in connection with the introduction of restrictive economic measures against the Russian Federation. **Objective:** to develop measures aimed at ensuring the reduction of import dependence, to determine the directions for improving legal acts in this area. **Methodology:** general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, systemic and comparative legal methods. **Results:** a set of measures aimed at improving the competitiveness, quality and innovative breakthroughs of medicines, as part of the improvement of public and legal regulation has been developed. **Conclusion:** the following measures will contribute to reducing import dependence in the industry under consideration: improving the legal regulation of public procurement procedures by establishing exceptions in the legislation that determine the customer's ability not to apply the contract price criterion in case of purchasing products that have no analogues; regulatory consolidation of the reduction or abolition of taxes and customs duties on the import of substances necessary for the production of medicines; clear regulatory consolidation of the criteria for innovative products and the classification of products as domestic; creation of a single official national register of pharmaceutical products.

Key-words: import substitution, pharmaceutical market, public procurement, administrative and legal regulation, innovative products.

Импортозамещение рассматривается как уменьшение или прекращение импорта товара того или иного вида путем развития собственного производства таких же товаров или их аналогов [1, с. 826].

Идея импортозамещения была сформулирована в XVIII в. американским государственным деятелем и первым министром финансов США А. Гамильтоном и развита в XIX в. немецким экономистом Ф. Листом. Импортозамещение рассматривалось в аспекте применения пошлин на товары иностранного производства в целях стимулирования национальной промышленности [2, с. 18–19]. Представитель неокейнсианской экономической школы Х. Ченери [3] указывал на необходимость обеспечения роста экономики за счет развития внутреннего рынка промышленных товаров.

При определении нормативных механизмов импортозамещения в фармацевтической отрасли следует учитывать разработанные в науке трактовки данного процесса. Существует две стратегии реализации импортозамещения: приоритет ограничения импорта товаров и приоритет роста собственного производства.

Первая стратегия имеет недостатки, которые проявляются в возможности негативного влияния на эффективность фармацевтических компаний, поскольку снижение уровня конкуренции уменьшает стимулы для повышения качества продукции и внедрения инноваций. Кроме того, при небольшом объеме внутреннего рынка ограничение импорта может привести к увеличению издержек производства.

Справедливо отмечается, что импортозамещение следует отличать от протекционизма, поскольку смешение данных понятий препятствует росту конкурентоспособности экономики государства в долгосрочной перспективе [4, с. 66]. Однако в некоторых случаях, политика, направленная на протекционистские методы регулирования, оправдывает себя. Речь идет, прежде всего, о таких ситуациях, когда фармацевтическое производство государства вырабатывает новый оригинальный препарат, способный конкурировать на международных рынках. Именно это произошло в системе вакцинации против COVID-19. Производство собственных вакцин высокого уровня эффективности позволило конкурировать российской фармпродукции как на внутреннем, так и внешнем рынке. В пользу защитных мер следует упомянуть государственные закупки за счет бюджетных резервных средств, а также снижение стоимости через согласование в ФАС¹.

Одним из важнейших критериев эффективности политики импортозамещения является реализация экспортного потенциала фармацевтического рынка, что может быть достигнуто путем повышения уровня качества и конкурентоспособности лекарственных препаратов. В связи с этим целесообразно применение экспортоориентированной стратегии фармацевтической отрасли. Примером успешной реализации данной стратегии является экономика Индии. По оценкам исследователей, коэффициент относительной экспортной специализации фармацевтики Индии составляет 1,59, что свидетельствует об устойчивости развития страны в данном сегменте [5, с. 214]. В России данный показатель составляет 0,0514. В совокупном мировом экспорте доля фармацевтической отрасли Индии составляет 2,45%, России 0,13%².

Импортозамещение в фармацевтической отрасли должно основываться на развитии собственного национального производства продукции, обладающей высокими потребительскими свойствами.

Для решения обозначенной задачи требуется принятие ряда мер в рамках административно-правового регулирования.

Некоторые шаги в этом направлении уже были предприняты Правительством РФ. Так, 29 декабря 2021 г. принято Постановление № 2544 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации „Развитие фармацевтической и медицинской промышленности”»³. Программа представляет собой перечень задач, которые необходимо решить к 2030 году, а именно: увеличить в два раза, по сравнению с 2021 годом, объем производства российских лекарственных средств и медицинских изделий в денежном выражении — до 1472 млрд рублей; увеличению до 90% доли стратегически значимых лекарственных средств, производимых в России по полному циклу. Достижение этих целей планируется реализовать через механизмы поддержки предприятий медицинской и фармацевтической промышленности, а также формирование научного, технологического и производственного потенциала фармпромышленности. Так, Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2022 г. № 593, в связи с введением в отношении Российской Федерации ограничительных мер

¹ См.: ФАС России согласовала предельную отпускную цену на «Спутник Лайт» на уровне 342,36 рубля. URL: <https://fas.gov.ru/news/31284> (дата обращения: 24.05.2022).

² См.: Trade statistics for international business development. URL: <https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (дата обращения: 25.05.2022).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 г. № 2544 «О внесении изменений в государственную программу РФ “Развитие фармацевтической и медицинской промышленности”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 1, ч. IV, ст. 236.

экономического характера, процедура государственной регистрации отдельных лекарственных препаратов упрощена и будет действовать до конца 2023 года¹. Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2022 г. № 612 предусмотрено, что системообразующие предприятия фармацевтической и медицинской промышленности, а также дистрибьюторы такой продукции и аптечные сети смогут получить дополнительную поддержку от государства — банковские гарантии с льготной ставкой комиссии².

Вместе с тем создание инновационных препаратов требует масштабных инвестиций и временных затрат. Для этого необходимо предпринять комплекс мер публично-правового характера, которые будут способствовать, в конечном итоге, достижению цели сохранения жизни и здоровья человека как приоритетного направления в глобальной повестке дня и основного вектора обеспечения устойчивого социального развития [6, с. 235–236].

Так, локализация производства фармацевтической продукции определяет необходимость обеспечения предприятий налоговыми льготами в целях снижения ее себестоимости. Эффективной мерой финансовой поддержки фармацевтической отрасли может стать внесение изменений в соответствующие нормативные акты, закрепляющие возможность снижения или отмены налогов и таможенных пошлин на ввоз субстанций, необходимых для производства лекарственных препаратов. Данная мера нашла применение в Индии, что позволило достичь в течение 10 лет снижения пошлин с 39,5% до 9,7% на готовую фармацевтическую продукцию и до 7,2% на субстанции [7, с. 54]. В Российской Федерации, согласно ст. 150 Налогового кодекса, не подлежит налогообложению ввоз на ее территорию материалов для изготовления иммунобиологических лекарственных препаратов, предназначенных для диагностики, профилактики и (или) лечения инфекционных заболеваний по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации³.

Размер пошлины на ввоз фармацевтической продукции и субстанций может быть дифференцирован в зависимости от важности лекарственного препарата для локального рынка, качества субстанций и инновационности используемых технологий.

Также, как один из ключевых правовых инструментов стимулирования импортозамещения на фармацевтическом рынке, могут рассматриваться государственные закупки лекарственных препаратов. Как правило, инновационная фармацевтическая продукция отличается более высокой ценой, что негативно влияет на конкурентоспособность компаний в рамках процедуры конкурса. Кроме того, учет показателя минимальной цены как основного критерия закупки

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2022 г. № 593 «Об особенностях обращения лекарственных средств для медицинского применения в случае дефектуры или риска возникновения дефектуры лекарственных препаратов в связи с введением в отношении Российской Федерации ограничительных мер экономического характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 16, ст. 2657.

² См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2022 г. № 612 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по операциям от предоставления независимых гарантий системообразующим организациям промышленности и торговли и организациям, входящим в группу лиц системообразующей организации промышленности и торговли» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 16, ст. 2659.

³ См.: Налоговый кодекс РФ (часть 2) (в ред. от 28 мая 2022 г. № 142-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32 ст. 3340; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.06.2022).

оставляет без внимания возможность экономической выгоды в долгосрочном периоде. Специально для случаев закупки продукции, не имеющей аналогов, необходимо закрепить в законодательстве исключение, определяющее возможность заказчика не применять критерий цены контракта в указанном случае. Данная мера позволит при оценке эффективности проведения закупки в качестве критерия рассматривать уровень удовлетворения потребностей заказчика, в том числе за счет инновационных характеристик предоставляемых товаров. При этом обязательной оценке должны подлежать качественные и функциональные характеристики объекта заказа. Введение данного исключения потребует обязательного закрепления обязанности заказчика привлекать экспертов для оценки преимуществ инновационной продукции, что снизит риск коррупционных проявлений, а также обеспечит возможность заказчика, не обладающего специальными познаниями, определить характеристики требуемой продукции.

В Российской Федерации действует Постановление Правительства РФ от 15 июня 2019 г. № 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции»¹, согласно которому основания для рассмотрения продукции как высокотехнологичной и инновационной должны принимать во внимание экономическую эффективность ее использования, что проявляется в прогнозируемом снижении затрат на решение задач (достижение целей) заказчика за счет ее применения, или принимать во внимание прогнозируемую приемлемость издержек на решение задач (достижение целей), если потребность в решении задач (достижении цели) возникла у заказчика впервые, и соответствовать одному из двух признаков: а) прогнозируемая совокупная стоимость владения товаром, относимым к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции, в заданном периоде эксплуатации товара ниже совокупной стоимости владения товаром в заданном периоде эксплуатации товара, ранее применявшегося заказчиком, либо соответствует уровню, приемлемому для заказчика, если аналогичный товар ранее не применялся заказчиком; б) применение продукции обеспечивает снижение затрат на достижение целевого эффекта, требуемого заказчику, относительно затрат на достижение этого целевого эффекта без применения такой продукции.

Наиболее предпочтительным решением является признание локализации производства фармацевтических препаратов в случае, если на территории государства реализована вся совокупность стадий технологического процесса, а не отдельные его этапы, например, расфасовка товаров или их производство на основе иностранных субстанций. Последнее имеет важность также в аспекте обеспечения прозрачности контроля качества продукции. Кроме того, нечеткие критерии локального продукта вызывают риск для внешних инвестиций.

Данные критерии могут быть закреплены в международных соглашениях, определяющих единые правила определения страны происхождения товаров для государств-членов. Так, на территории СНГ действует «Соглашение о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств»². Согласно данному правовому акту, страной происхождения

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2019 г. № 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 25, ст. 3270.

² См.: Соглашение о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств (заключено в г. Ялте 20 ноября 2009 г.) (в ред. от 31 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 34, ст. 4950; Бюллетень международных договоров. 2019. № 12.

товара является та, где товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной переработке. Полный цикл производства означает осуществление всех стадий технологического процесса на территории конкретного государства, а переработка является достаточной в случае существенного изменения первоначальных характеристик продукции. Однако специально указано, что «достаточная переработка» не является таковой, если достигнута исключительно за счет разлива, фасовки, операций по обеспечению сохранности товара во время хранения или транспортировки, операций по подготовке товара к продаже и транспортировке (дробление партий, формирование отправок, сортировка, переупаковка), операций по разборке и сборке упаковки. Имеется практика, согласно которой страна упаковщика/выпускающего контроля качества не является страной происхождения товара, а страной происхождения лекарственного препарата может быть только страна, в которой была произведена его готовая лекарственная форма¹.

Применение мер по импортозамещению продукции должно сочетаться с эффективным государственным регулированием фармацевтического рынка. Избыточное государственное регулирование цен на лекарственные препараты может привести к проблемам в достижении рентабельности производимых фармацевтических товаров. В Российской Федерации снижение доли дешевых медицинских препаратов в ассортименте как в количественном, так и в денежном выражении в 2020 году² может являться отражением данной тенденции.

Важным аспектом импортозамещения на фармацевтическом рынке является обеспечение качества продукции. Проблемой является поступление на территорию государства некачественных и фальсифицированных лекарственных препаратов и субстанций для их производства. Так, например, письмом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения Российской Федерации от 13 декабря 2018 г. было предписано изъятие «Дротаверина гидрохлорида», производство которого не подтвердила компания «РА Кем Фарма Лимитед Индия [8, с. 35]. Кроме того, в Российскую Федерацию проникает и контрафактная продукция. Например, было проведено изъятие препарата «Бонива», который должен был реализовываться на территории Турции, а в Россию попал без процедуры подтверждения соответствия [8, с. 34]. Многочисленные профильные базы данных, реестры лекарственных препаратов, не способствуют прозрачности процесса обеспечения качества продукции. В связи с этим целесообразно создание единого официального национального реестра фармацевтической продукции. Кроме того, данный реестр позволит сделать более эффективным механизм контроля ценообразования на фармацевтическом рынке.

Проведенное исследование показало, что для обеспечения эффективности политики импортозамещения на фармацевтическом рынке в условиях пандемии, введения в отношении Российской Федерации ограничений требуется принятие ряда мер публично-правового характера, а именно: установление в законодательстве исключений, определяющих возможность заказчика не применять критерий цены контракта в случае закупки продукции, не имеющей аналогов;

¹ См.: Решение УФАС России по Брянской области от 20 апреля 2015 г. по делу № 33. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/33-de276165-6981-4681-af27-b2516a35912a/> (дата обращения: 25.05.2022).

² См.: Анализ рынка аптечного ритейла России: общие тенденции развития рынка в 2020 г. URL: <https://academyopen.ru/journal/563> (дата обращения: 25.05.2022).

нормативное закрепление снижения или отмены налогов и таможенных пошлин на ввоз субстанций, необходимых для производства лекарственных препаратов; четкое нормативное закрепление критериев инновационной продукции и отнесения продукции к отечественной; создание единого официального национального реестра фармацевтической продукции.

Библиографический список

1. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2020. 882 с.
2. Намятова Л.Е., Семин А.Н. Соединенные Штаты Америки: президенты и экономико-географическая среда: современный словарь-справочник делового человека. М.: Фонд «Кадровый резерв», 2015. 101 с.
3. Chenery H., Straut A. Foreign Assistance and Economic Development. *American Economic Review* 1966; Vol. 56. P. 679–733.
4. Трюэль Ж., Пащенко Я. Импортозамещение и новая индустриализация: возможен ли тандем? // Экономическое возрождение России. 2016. № 1. С. 66–72.
5. Губина М.А. Импортозамещение и/или экспортная ориентация: опыт фармацевтической промышленности Индии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2019. № 352 (2). С. 197–222.
6. Махонько Н.И., Ерохина Т.В., Тарасова Е.А. Правовой механизм реализации создания устойчивых систем здравоохранения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 234–240.
7. Ложникова А.В., Развадовская Ю.В. Государственный сектор и его роль на этапе форсированного импортозамещения в сфере фармацевтики Индии и России. Техника и технологии: актуальные вопросы, достижения и инновации: Сборник статей II Международной научно-практической конференции (Пенза, 10 ноября 2016 г.). Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2016. С. 53–58.
8. Мельникова О.А. Понятие фальсифицированных, контрафактных и недоброкачественных лекарственных препаратов с позиции права // Медицинское право. 2020. № 2. С. 29–36.

References

1. Rumyantseva E.E. *New Economic Encyclopedia*. M.: NITs INFRA-M, 2020. 882 p.
2. Namyatova L.E., Semin A.N. *United States of America: Presidents and the Economic Geographical Environment: A Modern Dictionary of the Business Man*. M.: Fund "Personnel reserve", 2015. 101 p.
3. Chenery H., Straut A. *Foreign Assistance and Economic Development*. *American Economic Review* 1966; Vol. 56. P. 679–733.
4. Truel Zh., Pashchenko Ya. *Import Substitution and New Industrialization: Is a Tandem Possible?* // *Economic revival of Russia*. 2016. No. 1. P. 66–72.
5. Gubina M.A. *Import Substitution and / or Export Orientation: the Experience of the Pharmaceutical Industry in India* // *Bulletin of St. Petersburg University. Economy*. 2019. No. 352 (2). P. 197–222.
6. Makhonko N.I., Erokhina T.V., Tarasova E.A. *Legal Mechanism for Implementing the Creation of Sustainable Health Care Systems* // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2021. No. 3 (140). P. 234–240.
7. Lozhnikova A.V., Razvadovskaya Yu.V. *The Public Sector and Its Role at the Stage of Forced Import Substitution in the Pharmaceutical Industry in India and Russia. Engineering and Technology: Topical Issues, Achievements and Innovations: Collection of articles of the II International scientific and practical conference (Penza, November 10, 2016)*. Penza: Science and Education (IP Gulyaev G.Yu.), 2016. P. 53–58.
8. Melnikova O.A. *The Concept of Falsified, Counterfeit and Low-Quality Drugs from the Position of Law* // *Medical Law*. 2020. No. 2. P. 29–36.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-114-124

УДК 342

В.В. Аржанов

ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД КОМИССИЯМИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ*

Введение: в последние десятилетия изменилась структура вызовов, стоящих перед системой органов профилактики безнадзорности и девиантного поведения несовершеннолетних. Государственная политика в названной сфере позволила значительно снизить подростковую преступность, о чем свидетельствует статистика, поэтому в настоящее время на первый план выходят вопросы защиты прав несовершеннолетних и ранняя профилактика их противоправного и девиантного поведения, что требует реформирования системы органов профилактики в целом и ее координирующего органа комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Целью** настоящей статьи является анализ вызовов, стоящих перед названной Комиссией, а также выработка рекомендаций по совершенствованию порядка ее формирования и деятельности. **Методологическая основа:** общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания позволили раскрыть некоторые тенденции реформирования деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Результаты:** анализ действующего законодательства, концепций развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также деятельности КДНиЗП дали возможность определить вызовы, стоящие перед Комиссией, и предложить основные механизмы их преодоления. **Выводы:** предложены направления реформирования порядка формирования и деятельности КДНиЗП, которые позволят ее эффективно реагировать на вызовы, стоящие перед системой профилактики безнадзорности и девиантного поведения несовершеннолетних.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, порядка формирования и деятельности КДНиЗП, аппарат комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, межведомственное взаимодействие.

V.V. Arzhanov

CHALLENGES FACING COMMISSIONS FOR MINORS AND THE PROTECTION OF THEIR RIGHTS

Background: in recent decades, the structure of the challenges facing the system of prevention of child neglect and deviant behavior of minors has changed. The state policy in the named sphere allowed a significant decrease in juvenile delinquency, as evidenced

© Аржанов Владимир Владимирович, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: sgua123@mail.ru

© Arzhanov Vladimir Vladimirovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00686.

by statistics, so at present the issues of protection of the rights of minors and early prevention of their illegal and deviant behavior, which requires a reform of the system of prevention bodies as a whole and its coordinating body the Commission on Minors' Affairs and Protection of their Rights, are in the foreground. Objective: to analyze the challenges facing the said Commission, as well as to develop recommendations to improve the procedure for its formation and operation. Methodology: general scientific (analysis, synthesis, system-structural) and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition allowed us to reveal some trends in reforming the activities of the Commission on juvenile affairs and protection of their rights. Results: analysis of the current legislation, concepts of development of the system of prevention of child neglect and juvenile delinquency, as well as the activities of the KDNiZP allowed to identify the challenges facing the Commission and to propose the main mechanisms for overcoming them. Conclusions: the directions for reforming the formation and activities of the KDNiZP, which will allow it to respond effectively to the challenges facing the system of prevention of neglect and deviant behavior were proposed.

Key-words: *commission on juvenile affairs and protection of their rights, the procedure for the formation and activities of the CDNiZP, the staff of the Commission on juvenile affairs and protection of their rights, interdepartmental interaction.*

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и безопасного развития несовершеннолетних стало одним из основных национальных приоритетов Российской Федерации. В соответствии с поправками, внесенными в Конституцию РФ¹, дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Поэтому защита прав каждого ребенка, создание эффективной системы защиты и профилактики правонарушений, совершаемых как самими несовершеннолетними, так и в отношении них, находятся в центре внимания государственных и муниципальных органов. Основные направления государственной политики в данной сфере определены Федеральным законом от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² (далее — Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ).

В предшествующие годы акцент в данной сфере делался на борьбу с подростковой преступностью и можно констатировать, что были достигнуты определенные успехи. В течение последних двух десятилетий прослеживается тенденция к снижению подростковой преступности. Так, на 1 июля 1997 г. в воспитательно-трудовых колониях содержалось более 21 тыс. несовершеннолетних [1], на 1 января 2007 действовало 62 воспитательные колонии, в которых содержалось более 16 тыс. человек [2]. В 2017 г. функционировало уже 23 воспитательные колонии со средней численностью несовершеннолетних осужденных около 6 тыс. человек. В то время, как к 2021 г. в России осталось лишь 18 воспитательных

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Российская газета. 2020. 4 июля.

² См.: Федеральный закон РФ от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; 2020. № 17, ст. 2725.

колоний со средней численностью осужденных 883 человека¹. Такая динамика свидетельствует о верном подходе государства к работе с несовершеннолетними и эффективности проводимых различными органами и учреждениями мероприятий, направленных на снижение уровня преступности среди этой категории лиц.

Государственная политика в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постоянно развивается, реформируется. Основные направления ее реформирования закреплены в Указе Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства»², распоряжении Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р утвердившем «Концепцию развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (далее — Концепция развития системы до 2025 г.)³ и Концепции Федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения», одобренной Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Концепция федерального закона)⁴.

Названные документы направлены на совершенствование и развитие системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и являются основой для принятия органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в данной области, повышения эффективности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и создания условий для успешной социализации (ресоциализации) детей и подростков.

Ученые-юристы, занимающиеся проблемами профилактики девиантного поведения детей и защиты их прав, также указывают на необходимость реформирования системы защиты и профилактики правонарушений несовершеннолетних [3; 4; 5; 6].

Поставленные задачи и новые вызовы обуславливают необходимость совершенствования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В настоящей работе рассмотреть все вызовы и недостатки названной системы не представляется возможным, поэтому мы ограничимся проблемными вопросами, связанными с деятельностью основного координирующего звена данной системы — Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДНиЗП, Комиссия).

Согласно Постановлению Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолет-

¹ См.: Характеристика лиц, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20VK/Xarakteristika%20лиц,%20содержащихся%20в%20воспитательных%20колониях%20для%20несовершеннолетних.pdf> (дата обращения: 10.07.2022).

² См.: Указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р (в ред. от 18 марта 2021 г.)). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Концепция Федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения» (одобрена протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 30 декабря 2020 г. № 27). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

них и защите их прав»¹ (далее — Положение о КДНиЗП от 6 ноября 2013 г. № 995) Комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, созданными в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Поэтому, прежде всего, следует остановиться на организации межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В настоящее время согласно ст. 4 Федерального закона от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ в названную систему входят: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости; органы внутренних дел; учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции); а также создаваемые данными органами учреждения.

Перечисленные органы и учреждения имеют разную ведомственную принадлежность, а также разные уровни подчинения и правового регулирования. Поэтому в настоящее время только КДНиЗП может координировать работу данных органов и учреждений в рассматриваемой нами сфере, а также проводимую ими индивидуальную профилактическую работу и мероприятия, направленные на неопределенный круг лиц. Однако в процессе осуществления координации Комиссия сталкивается с множеством проблем, связанных с межведомственным взаимодействием [7; 8; 9].

На практике профилактическая работа с несовершеннолетними в одних случаях может начинаться по инициативе или по решению самих органов (учреждений) системы защиты и профилактики, в других — основанием для ее проведения служит постановление (поручение) Комиссии.

По сути, принимаемое решение о проведении индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетнего или его семьи является «поручением» КДНиЗП определенным субъектам системы защиты и профилактики о проведении ряда мероприятий. При этом методы проведения индивидуальной профилактической работы, основания ее прекращения, а также результативность Комиссии контролировать не могут. В данной работе органы и учреждения системы защиты и профилактики самостоятельны. КДНиЗП не имеет управленческих механизмов влияния на формы индивидуальной профилактической работы, их актуальность и востребованность.

Несмотря на то, что решение КДНиЗП является «поручением» определенному органу или учреждению системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, они нередко его не исполняют. При этом административная ответственность за это предусмотрена не во всех субъектах РФ.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 10 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5829; 2020. № 7, ст. 847.

Такое положение объясняется не «саботажем» постановлений Комиссии, а тем, что для органов и учреждений, входящих в названную систему, выполнение задач по профилактике девиантного поведения и защите прав несовершеннолетних — не основной вид деятельности, а дополнительная нагрузка. Согласно ведомственным правовым актам работа в данной сфере, как правило, не влияет на показатели эффективности органов (учреждений) системы защиты и профилактики, поэтому они в ней не заинтересованы.

Слабое межведомственное взаимодействие является одним из основных вызовов, стоящих перед системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Действующая в настоящее время практика детальной правовой регламентации работы органов и учреждений системы защиты и профилактики не дает желаемого результата, а только создает дополнительный массив правовых актов и нередко порождает нормы, противоречащие ведомственным инструкциям. Создаваемая единая федеральная государственная информационная система в сфере профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних и защиты их прав, в которой будут содержаться сведения о несовершеннолетних, совершивших антиобщественный или противоправный поступок [10], по нашему мнению, также не решит данной проблемы, а лишь упростит межведомственное взаимодействие. Полагаем, что правовая регламентация и функционирование единой информационной системы являются важными инструментами межведомственного взаимодействия, однако они не будут работать надлежащим образом без реализации следующих институтов:

1) установления законами субъектов РФ административной ответственности за неисполнение постановлений Комиссии;

2) предоставления председателям КДНиЗП права самостоятельно выносить представление об устранении нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних при их выявлении, а также обнаружении неисполнения или ненадлежащего исполнения постановлений Комиссии.

3) создания критериев оценки эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые будут установлены постановлением Правительства РФ и закреплены в ведомственных правовых актах. Наличие объективных критериев, отражающих деятельность по профилактике антиобщественного поведения и правонарушений несовершеннолетних, а также по защите их прав, послужит для органов и учреждений системы защиты и профилактики стимулом заниматься непрофильной для них деятельностью, т.к. от этого будут зависеть показатели их работы в целом.

К проблемам, требующим решения, относится и порядок формирования системы Комиссий. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ КДНиЗП создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Комиссии субъектов РФ и территориальные Комиссии). При этом Законами субъектов Федерации полномочием по созданию КДНиЗП могут наделяться органы местного самоуправления, в этом случае вместо территориальных Комиссий формируются муниципальные Комиссии, действующие на территории соответствующего муниципалитета.

В настоящее время сложилась ситуация, когда в подавляющем большинстве регионов создаются муниципальные Комиссии. Исключения составляют Санкт-Петербург, Свердловская и Калужская области, где созданы территориальные Комиссии.

При таком подходе муниципальными Комиссиями в большинстве случаев руководят заместители глав местных администраций по социальным вопросам. В то время как остальными членами муниципальных Комиссий являются руководители и сотрудники муниципальных учреждений, т. е. подчиненные председателя Комиссии. Органы опеки и попечительства, чьи полномочия переданы на местный уровень, также фактически находятся в его подчинении. Такая структура замыкается сама на себя. В результате, если имеет место какой-либо инцидент, то в регион о нем не сообщается. Об этом умалчивается до последнего, до тех пор, пока не произойдет чрезвычайный случай, который уже невозможно скрыть, или информация не станет достоянием СМИ.

На институциональном уровне замкнутость муниципальных Комиссий можно ликвидировать, изменив саму систему их формирования. Работой по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории муниципального образования должны заниматься государственные структуры. Контроль за состоянием дел должны осуществлять субъекты Российской Федерации. Муниципальная КДНиЗП и ее аппарат должны подчиняться и отчетываться не заместителю главы местной администрации, а Комиссии субъекта Федерации. Муниципальные Комиссии должны стать территориальными и быть «оком государства» на муниципальном уровне.

К числу вопросов, которые требуют решения, можно отнести отсутствие у председателя Комиссии полномочий, которые он осуществляет на основе единоначалия. Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ и Положение о КДНиЗП от 6 ноября 2013 г. № 995 безальтернативно закрепляют, что КДНиЗП является коллегиальным органом. Правовой статус председателя Комиссии как руководителя коллегиального органа принимается как данность. При этом на практике существует необходимость наделения председателя КДНиЗП единоначальными полномочиями.

О такой потребности неоднократно заявляли члены КДНиЗП и сотрудники ее аппарата. Но окончательно это стало понятно при анализе результатов социологического опроса, который проводился Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Саратовской государственной юридической академии совместно с Министерством просвещения РФ среди членов и сотрудников аппарата Комиссий различного уровня. Подавляющее большинство лиц, принявших участие в опросе, полагают, что председатели Комиссий должны иметь единоличные полномочия¹.

Проведенный анализ опроса, а также действующего законодательства и практики работы КДНиЗП позволил сформировать следующие 4 группы вопросов, по которым председатель Комиссии может единолично принимать решения, не собирая остальных членов КДНиЗП [11]: общие единоначальные полномочия председателя КДНиЗП; процессуальные единоначальные полномочия председателя КДНиЗП в рамках КАС РФ, ГПК РФ, АПК РФ; процессуальные едино-

¹ За высказались 74,0% представителей Комиссий субъектов РФ и 75,2% представителей муниципальных (территориальных) Комиссий.

начальные полномочия председателя КДНиЗП в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также иными лицами, связанными с несовершеннолетними по ряду статей КоАП РФ; единоначальные полномочия председателя КДНиЗП в рамках межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Наделение председателей КДНиЗП единоначальными полномочиями позволит повысить эффективность деятельности Комиссии.

Отсутствие в составе КДНиЗП лиц, работающих в ней на постоянной основе, также можно отнести к вызовам, которые должна преодолеть система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В настоящее время работа в Комиссии для большинства ее членов не является основным местом работы и никак не оплачивается. При этом ряд членов Комиссии являются членами КДНиЗП и одновременно сотрудниками ее аппарата, где они работают на постоянной основе и получают заработную плату. В большинстве случаев это ответственный секретарь или специалист (консультант), в редких случаях — заместитель председателя Комиссии. Такое положение дел вполне оправданно. Занимаясь работой по обеспечению деятельности Комиссии, указанные лица обладают всей полнотой информации и на заседании КДНиЗП играют важную роль в оперативном и эффективном рассмотрении вопросов, выносимых на коллегиальное обсуждение.

При этом необходимо понимать, что основная функция аппарата — это обеспечение деятельности Комиссии. К задачам аппарата относятся подготовка заседаний, уведомление, ведение делопроизводства, оказание консультативной помощи, сбор, обработка и обобщение информации и т.д. Аппарат не имеет и не должен иметь функций органа государственной власти, которым является сама Комиссия. Только КДНиЗП имеет властно-распорядительные полномочия, направленные вовне. Только Комиссия может, в пределах своей компетенции, отдавать обязательные для исполнения указания лицам, не находящимся у нее в служебной зависимости или не подчиненным ее организациям.

Однако это не всегда так. Учитывая, что КДНиЗП практически не имеет членов, работающих в ней на постоянной основе, а подавляющее большинство из них приходят только на заседания, аппарату Комиссии приходится брать на себя не свойственные для него полномочия — контролировать принятые Комиссией решения, оценивать эффективность работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, вести прием граждан, принимать меры по итогам рассмотрения их обращений и т. д. Этого быть не должно.

Решить эту проблему можно, введя в состав Комиссии определенных лиц, работающих в ней на постоянной основе. Необходимость подобной модификации была выявлена в ходе вышеназванного опроса. Большинство респондентов заявили, что считают целесообразным назначение председателя территориальной (муниципальной) Комиссии руководителем ее аппарата и выполнение им обязанностей на постоянной основе, т.е. если Комиссия будет его основным местом работы¹.

¹ За высказались: 60,3% представителей Комиссий субъектов РФ и 67,0% представителей муниципальных (территориальных) Комиссий.

Полагаем, на муниципальном уровне наличие лица, совмещающего должности председателя Комиссии и руководителя ее аппарата и выполняющего эти обязанности на постоянной основе, просто необходимо.

Однако совмещение должностей будет эффективным при условии реализации предложенной нами модели формирования централизованной системы государственных Комиссий в регионе. Председатель территориальной Комиссии, исполняющий обязанности на постоянной основе, станет независимой от органов местного самоуправления инстанцией. КДНиЗП и ее председатель от имени государства смогут координировать деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые часто являются муниципальными структурами.

Следующая группа вызовов, с которыми сталкивается система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включает проблемы, связанные с работой аппарата КДНиЗП.

В соответствии с п. 2 Положения о КДНиЗП от 6 ноября 2013 г. № 995 для обеспечения деятельности Комиссии субъектов Российской Федерации и территориальных (муниципальных) Комиссий могут создаваться отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Создание таких отделов или подразделений является правом, но не обязанностью государственных или муниципальных органов.

В большинстве случаев аппарат Комиссии является структурным подразделением высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации или местной администрации. При таком положении он не имеет собственных кадровых, технических и финансовых ресурсов и, кроме того, обеспечивается по остаточному принципу.

В ряде регионов аппарат КДНиЗП является структурным подразделением одного из ведомств, составляющих систему защиты и профилактики, что недопустимо. Входя в органы образования или социального обслуживания, аппарат Комиссии преследует ведомственные интересы, и об эффективной оценке ситуации и координации деятельности всех субъектов системы защиты и профилактики говорить не приходится.

При таком подходе к формированию аппаратов Комиссий становится невозможным эффективное обеспечение исполнения решений КДНиЗП. По нашему мнению, аппарат Комиссий должен быть самостоятельной организацией, входящей в систему органов публичной власти субъектов Российской Федерации с собственным финансированием.

Наряду с этим необходимо решить вопрос с определением минимальной численности сотрудников аппарата Комиссий. Логика подсказывает, что численность сотрудников (специалистов) аппарата КДНиЗП должна коррелировать с численностью несовершеннолетнего населения, постоянно проживающего на соответствующей территории. Однако в действительности основным критерием, обуславливающим численность сотрудников аппарата КДНиЗП, выступает количество средств, заложенных в бюджете на содержание аппарата.

Например, в Одинцовском городском округе Московской области численность сотрудников аппарата составляет 13 человек, в Орехово-Зуевском городском округе — 11, и ни в одном городском округе Московской области нет аппарата Комиссии численностью менее 3 человек. В то время, как в Иркутской области предельная штатная численность отдела областной Комиссии составляет 4 еди-

ницы. Да и в среднем по России деятельность Комиссий обеспечивают 1 или 2 сотрудника (специалиста)¹.

По нашему мнению, необходимо в Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденном Правительством РФ, закрепить критерии установления минимальной штатной численности сотрудников аппаратов Комиссий, что позволит избежать остаточного принципа его финансирования, а также иметь достаточное количество сотрудников для выполнения функций аппарата.

Наконец, к важным проблемам, требующим решения, мы можем отнести уровень квалификации специалистов (сотрудников) аппарата Комиссии. В настоящее время Комиссии имеют достаточно широкий круг полномочий, от привлечения к административной ответственности до координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это требует достаточно высокого уровня правовой грамотности сотрудников аппарата КДНиЗП. Отметим, что с введением в действие единой федеральной государственной информационной системы в сфере профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних и защиты их прав требования к образованию и специализации сотрудников только повысятся.

Однако в настоящее время законодательство не содержит требований к образованию и специализации, а также к уровню подготовки и переподготовки лиц, обеспечивающих деятельность Комиссий, что отражается на качестве подготовки документов для КДНиЗП. Решить данную проблему можно, закрепив постановлением Правительства РФ обязательные квалификационные требования к сотрудникам (специалистам) аппаратов Комиссий соответствующего уровня.

На основании проведенного анализа правовых актов, концепций развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, опроса членов Комиссий и сотрудников их аппарата мы можем сделать вывод, что имеющаяся модель функционирования данной системы не справляется в полной мере с новыми вызовами в сфере защиты прав несовершеннолетних, профилактики их антиобщественного и противоправного поведения. В связи с этим требуется реформирование как всей системы защиты и профилактики, так и ее основного координирующего органа — КДНиЗП. По нашему мнению, необходимо изменить подход к организации профилактической работы, систему Комиссий и их аппаратов, а также полномочия членов КДНиЗП.

Библиографический список

1. *Зубков А.И., Калинин Ю.И., Сысоев В.Д.* Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции России: история и современность. М.: НОРМА, 1998. С. 81.
2. *Иванов П.В.* Роль воспитательных колоний в системе исполнения наказаний // Вопросы ювенальной юстиции. 2008. № 5. С. 27–29.
3. *Полякова А.Б.* Проблемы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Проблемы социально-гуманитарного образования на современном этапе модернизации Российской школы: материалы VII Международной научно-практиче-

¹ Деятельность Комиссии обеспечивает 1 сотрудник: 31,5% — Комиссии субъектов РФ и 43,3% — муниципальные (территориальные) Комиссии; Деятельность Комиссии обеспечивает 2 сотрудника: 32,9% — Комиссии субъектов РФ и 34,8% — муниципальные (территориальные) Комиссии.

ской конференции / под ред. И.И. Макаровой (Барнаул, 14 декабря 2018 г.). Барнаул: Изд-во Алтайского государственного педагогического университета, 2019. С. 208–209.

4. *Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спасивов Н.В.* Проблемы правового регулирования участия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2020. № 4. С. 60–66.

5. *Попова М.Ю.* Проблемные аспекты деятельности комиссий по делам несовершеннолетних // *Гуманитарный научный вестник*. 2021. № 1. С. 146–150.

6. *Боренштейн А.Л.* О современных проблемах функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2022. № 28. С. 147–151.

7. *Кожмякина Т.С., Борякин Д.В.* К вопросу о механизмах регулирования межведомственных взаимодействий по защите прав и законных интересов несовершеннолетних // *Вестник молодых ученых Самарского государственного экономического университета*. 2020. № 1. С. 117–119.

8. *Марченко О.П.* Проблемы взаимодействия органов и организаций по защите прав детей в Калужской области // *Десятилетие детства — формирование региональной политики защиты прав и законных интересов детей: сборник научных статей* / под ред. П.В. Самылова, Е.В. Емельяновой. Калуга: Изд-во ИП Стрельцов И.А.: Эйдос, 2020. С. 12–21.

9. *Муртазина А.А.* Пути совершенствования взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в РФ: сборник избранных статей по материалам научных конференций ГНИИ «НАЦРАЗВИТИЕ» (Санкт-Петербург, 10–13 августа 2022 г.). СПб.: Гуманитарный национальный исследовательский институт «НАЦРАЗВИТИЕ», 2022. С. 48–51.

10. *Смагина Т.А., Ковалева Н.Н.* Классификация информационных технологий, используемых в работе системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2020. № 1. С. 117–124.

11. *Аржанов В.В.* Единичные полномочия председателя в коллегиальном органе, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2022. № 3. С. 78–86.

References

1. *Zubkov A.I., Kalinin Yu.I., Sysoev V.D.* Penitentiary Institutions in the System of the Ministry of Justice of Russia: History and Modernity. M.: NORM, 1998. P. 81.

2. *Ivanov P.V.* The Role of Educational Colonies in the System of Execution of Punishments // *Issues of juvenile justice*. 2008. No. 5. P. 27–29.

3. *Polyakova A.B.* Problems of Commissions on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights // *Problems of Social and Humanitarian Education at the Present Stage of Modernization of the Russian School: materials of the VII International Scientific and Practical Conference* / under the scientific editorship of I.I. Makarova (Barnaul, 12/14/2018). Barnaul: Publishing House of the Altai State Pedagogical University, 2019. P. 208–209.

4. *Ilgova E.V., Borisova V.F., Spesivov N.V.* Problems of Legal Regulation of the Participation of Commissions for Minors and the Protection of Their Rights in the Consideration by Courts of Cases Related to the Stay of a Minor in a Special Educational Institution of a Closed Type // *Legal policy and legal life*. 2020. No. 4. P. 60–66.

5. *Popova M.Yu.* Problematic Aspects of the Activity of Commissions on Juvenile Affairs // *Humanitarian Scientific Bulletin*. 2021. No. 1. P. 146–150.

6. *Borenstein A.L.* On Modern Problems of Functioning of Commissions on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. No. 28. P. 147–151.

7. *Kozhemyakina T.S., Boryakin D.V.* On the Issue of Mechanisms of Regulation of Interdepartmental Interactions for the Protection of the Rights and Legitimate Interests of Minors // Bulletin of Young scientists of Samara State University of Economics. 2020. No. 1. P. 117–119.

8. *Marchenko O.P.* Problems of Interaction of Bodies and Organizations for the Protection of Children’s Rights in the Kaluga Region // The Decade of Childhood – the Formation of a Regional Policy for the Protection of the Rights and Legitimate Interests of Children: a collection of scientific articles. articles / edited by P.V. Samylov, E.V. Yemelyanova. Kaluga: Publishing house of IP Streltsov I.A.: Eidos, 2020. P. 12–21.

9. *Murtazina A.A.* Ways to Improve the Interaction of Subjects of the System of Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency in the Russian Federation // Collection of selected articles based on the materials of scientific conferences of the State Research Institute “National Development” (St. Petersburg, August 10-13, 2022). St. Petersburg: Humanitarian National Research Institute “National Development” (St. Petersburg), 2022. P. 48–51.

10. *Smagina T.A., Kovaleva N.N.* Classification of Information Technologies Used in the Work of the System of Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency // Legal policy and legal life. 2020. No. 1. P. 117–124.

11. *Arzhanov V.V.* The Sole Powers of the Chairman in the Collegial Body, the Commission on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2022. No. 3. P. 78–86.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-125-131
УДК 342.94

И.Н. Дехтярь, Е.Н. Кониная

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: в статье рассматриваются отдельные проблемные вопросы государственного регулирования цен в Российской Федерации. Актуальность темы статьи обусловлена важной ролью административного воздействия в сфере ценообразования для экономического развития страны и обеспечения экономической безопасности. Свободное функционирование рынка далеко не всегда является гарантией высокой эффективности экономической деятельности. В связи с этим требуется определение пределов государственного вмешательства в процессы рыночного ценообразования, а также надлежащая нормативная регламентация механизмов правового воздействия государства в данной сфере. **Цель:** определение путей совершенствования методов государственного регулирования цен. **Методологическая основа:** методы анализа, синтеза, системный, формально-юридический. **Результаты:** были выявлены достоинства и недостатки существующих методов государственного регулирования цен. **Выводы:** при разработке и применении методов государственного регулирования цен требуется соблюдение баланса между положительными и отрицательными последствиями в краткосрочном и долгосрочном периоде. В связи с наличием риска потери эффективности, снижения инвестиций, принципиальными критериями применения мер государственного воздействия на ценообразование выступают краткосрочность их реализации, обеспечение предсказуемости административного вмешательства для субъектов предпринимательской деятельности, а также необходимость избегать одномоментного использования всего комплекса мер административного воздействия на ценообразование. Особое значение в государственном регулировании ценообразования имеет антимонопольное законодательство, однако недостатки правовой базы существенно снижают эффективность мер антимонопольного воздействия.

Ключевые слова: ценообразование, антимонопольное законодательство, доминирующее положение, недобросовестная конкуренция, манипулирование ценами, товарный рынок, административное регулирование, инвестиции.

© Дехтярь Иван Николаевич, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivandehtyar@mail.ru
© Кониная Елена Николаевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: elenapalagina4@rambler.ru

© Dekhtyar Ivan Nikolayevitch, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

© Konina Elena Nikolaevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

I.N. Dekhtyar, E.N. Konina

PROBLEMS OF STATE REGULATION OF PRICES
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the article deals with certain problematic issues of state regulation of prices in the Russian Federation. The relevance of the topic of the article is due to the important role of administrative action in the field of pricing for the economic development of the country and economic security. The free functioning of the market is not always a guarantee of high efficiency of economic activity. In this regard, it is necessary to determine the limits of state intervention in the process of market pricing, as well as the proper regulatory mechanisms of the legal impact of the state in this area. **Objective:** determination of ways to improve the methods of state regulation of prices. **Methodology:** methods of analysis, synthesis, and systemic, formal legal. **Results:** the advantages and disadvantages of existing methods of state regulation of prices were identified. **Conclusions:** the development and application of methods of state regulation of prices requires the observance of a balance between positive and negative consequences in the short and long term. Due to the presence of the risk of loss of efficiency, reduction of investment, the principal criteria for the application of measures of state influence on pricing are the short-term nature of their implementation, the predictability of administrative intervention for business entities, as well as the need to avoid the one-step use of the whole complex of measures of administrative influence on pricing. Anti-monopoly legislation is of particular importance in the state regulation of pricing, but the shortcomings of the legal framework significantly reduce the effectiveness of measures of anti-monopoly influence.

Key-words: pricing, antimonopoly law, dominant position, unfair competition, price manipulation, commodity market, administrative regulation, investment.

Одним из ключевых признаков рыночной экономики является свободное формирование цен как эквивалента полезности товара, работы или услуги. Однако в случае монопольного положения хозяйствующих субъектов последние могут устанавливать экономически необоснованные цены, что является злоупотреблением правом предпринимательской деятельности. В стратегически важных сферах, таких как лекарственное обеспечение населения, транспорт, связь, данная деятельность предприятий сопряжена с существенным нарушением интересов потребителей.

Государство может устанавливать общие правила формирования цен, а также напрямую определять предельный уровень цен на ряд товаров, работ или услуг. Так, Федеральный закон от 17 июля 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»¹ в числе методов регулирования деятельности естественных монополий предусматривает ценовое регулирование, которое осуществляется посредством установления цен или их предельного уровня. В соответствии со ст. 6 данного законодательного акта, Правительство РФ утверждает перечень товаров, работ и услуг субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые подлежат регулированию, а также устанавливает порядок государственного регулирования цен (тарифов) на такие товары, работы и услуги.

¹ См.: Федеральный закон от 17 июля 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 34, ст. 3426; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. указывается на необходимость повышения удовлетворенности потребителей за счет снижения цен на товары, работы и услуги¹. Исследователями отмечается резкое повышение цен во многих отраслях промышленности в 2021 и в 2022 гг.² В связи с этим в текущих условиях приобретают особую актуальность полномочия государства по воздействию на процессы ценообразования посредством реализации антимонопольного, тарифного, бюджетного, налогового регулирования.

Основными условиями, на которых должно базироваться административное регулирование цен, являются такие как объективное наличие неспособности рыночных механизмов установить равновесие цен, а также действенная возможность государства обеспечить данное равновесие без риска возникновения негативных последствий для экономики в дальнейшем. При этом недостаточное развитие конкурентных правоотношений является фактором, обуславливающим риск возникновения первого условия.

При разработке механизмов государственного воздействия на ценообразование следует учитывать необходимость соблюдения баланса между положительными и отрицательными последствиями в краткосрочном и долгосрочном периоде. Так, существует риск снижения уровня инвестиций в регулируемых отраслях экономики. Возможно также возникновение дефицита товаров, находящихся под ценовыми ограничениями. В связи с наличием риска потери эффективности, снижения инвестиций, важным критерием применения мер государственного воздействия на ценообразование выступает краткосрочность их реализации. Кроме того, требуется обеспечение предсказуемости административного вмешательства для субъектов предпринимательской деятельности. Несоблюдение данного принципа с неизбежностью влечет отрицательные последствия для экономики, которые, в свою очередь, не всегда могут быть оценены надлежащим образом в количественном измерении. Субъекты предпринимательства, руководствуясь прозрачностью механизмов государственного вмешательства, должны иметь возможность вовремя осуществлять прогнозирование рисков.

Отдельные проблемы, обуславливающие непрозрачность государственного вмешательства, связаны с наличием нечетких формулировок правовых актов. В частности, такие формулировки содержатся в отечественном антимонопольном законодательстве. Примером может служить термин «экономически не обоснованная цена», установление которой субъектом, занимающим доминирующее положение, является нарушением антимонопольного законодательства. Требуется нормативное закрепление определения данного понятия и критериев ее определения. В качестве критериев экономически необоснованной цены исследователи выделяют такие, как больший уровень цен на монопольном рынке в сравнении с конкурентным; необоснованное включение статей затрат в себестоимость товара, прямо не относящихся к основной деятельности хозяйствующего субъекта на определенном товарном рынке; рост отдельных статей затрат, превышающий темп роста инфляции [1, с. 73].

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2902.

² См.: Варианты и риски ценового контроля. URL: <https://cljournal.ru/vybor/241/> (дата обращения: 22.05.2022).

В целях ограничения роста цен могут применяться косвенные методы регулирования, такие как установление уровня налоговых ставок или таможенных пошлин в зависимости от цены реализации товаров, работ и услуг. Институт налогообложения непредвиденной прибыли предусматривает изъятие сверхприбыли, обусловленной конъюнктурой на соответствующем товарном рынке, однако справедливость применения данной меры вызывает сомнения, поскольку такая прибыль не обусловлена действиями компании. Возможно изъятие сверхприбыли посредством повышения налога, включая значительное повышение налога на прибыль, или введение прогрессивного налога на прибыль, размер которого зависит от уровня дивидендов и инвестиций компании.

Однако механизмы, которые предполагают изъятие части выручки при росте цен, могут привести к негативным последствиям, в числе которых дестабилизация рынка из-за ухудшения инвестиционного климата и невозможности долгосрочного планирования для инвесторов. Предпочтительной мерой с точки зрения снижения предпринимательских рисков могут выступать компенсационные выплаты хозяйствующим субъектам при снижении цен. Возможна также временная отмена налога на добавленную стоимость на товары первой необходимости в целях снижения цены для потребителя, что потребует правового закрепления соответствующего механизма.

Принципиальным положением для применения административного регулирования цен выступает необходимость избегать использования всего комплекса мер административного воздействия на ценообразование, поскольку их совокупное влияние может оказаться несоразмерным полученным эффектам.

В числе нарушений правовых норм, обуславливающих необходимость применения мер государственного воздействия, следует назвать установление не согласованных в установленном порядке цен, тарифов, надбавок и наценок; применение не зарегистрированных государством цен, а также несвоевременное их снижение в случае достижения предельного уровня рентабельности предприятиями-монополистами.

Если имеются основания полагать, что рост цен связан со злоупотреблением рыночной властью, применяются меры, предусмотренные антимонопольным законодательством — предупреждения, предписания, в том числе предписание о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции; административные штрафы, установленные «антимонопольными» статьями гл. 14 КоАП РФ¹. Статья 10 Федерального закона «О защите конкуренции»² запрещает установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара; изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара; экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар; установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги; нарушение установленного нормативными

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 16, ст. 2605.

² См.: Федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 1 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2022. № 14, ст. 2195.

правовыми актами порядка ценообразования; манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности). Статья 11 данного законодательного акта запрещает заключение ограничивающих конкуренцию соглашений, которые ведут к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок; повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; установлению цены перепродажи товара. Также запрещены соглашения об экономически, технологически и иным образом не обоснованном установлении хозяйствующим субъектом различных цен (тарифов) на один и тот же товар.

Ключевая роль в обеспечении развития конкуренции на рынке и согласовании интересов участников хозяйственного оборота принадлежит антимонопольной политике, которая позволяет создать справедливую деловую среду, обеспечить возможности для конкуренции и инноваций, гарантировать потребителям выбор качественных товаров и услуг, прямой доступ к товарам и услугам и справедливые цены [2, с. 19]. Вместе с тем существенным недостатком антимонопольных механизмов как способа реагирования на рост цен является длительный срок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, который может достигать девять месяцев, при сроке давности три года с момента совершения запрещенного законом деяния. При этом ситуация на рынке может существенно измениться, что обуславливает невозможность выдачи предписания по результатам рассмотрения дела и установления факта нарушения антимонопольного законодательства. Необходимость значительных временных затрат также обуславливает возможность за время установления обстоятельств дела перехода экономически не обоснованной манипулятивной составляющей на смежные товарные рынки. При этом может измениться положение на рынке, которое существовало до соответствующего нарушения.

Одним из ключевых факторов, обуславливающих существование значительных временных затрат при разрешении антимонопольных дел, является сложность их рассмотрения, сопряженная с необходимостью обработки больших объемов информации. Ситуация осложняется фактом существования большого количества управляющих субъектов в сфере ценообразования, вследствие чего система государственного регулирования ценообразования не может в достаточной степени эффективно и рационально упорядочивать взаимоотношения участников экономической деятельности [3, с. 55]. Как справедливо отмечают исследователи, в настоящее время не представляется возможным «в ручном режиме» отслеживать уровень влияния цен друг на друга, а также наличие взаимосвязей между ними [4, с. 40]. Однако без обеспечения эффективной обработки информации невозможно действенное пресечение манипулирования ценообразованием. Поэтому следует признать обоснованным имеющееся в науке предложение создать специальный автоматизированный механизм, который должен предусматривать возможность отслеживания факторов, которые влияют на ценообразование — так называемую систему мониторинга ценообразования [4, с. 43].

Еще одной проблемой применения механизмов антимонопольного реагирования в сфере ценообразования является их ограниченность, обусловленная недостатками законодательной базы.

Во-первых, ограниченность антимонопольных инструментов прослеживается применительно к последствиям нарушений антимонопольного законодательства.

Так, при анализе того или иного проявления манипулирования ценой, антимонопольный орган не всегда в своих решениях исследует и указывает «путь», величину распространения манипулятивной составляющей в цене на один товар (на рынке которого совершено нарушение) в ценах на другие товары, в производстве которых такой товар использовался [4, с. 40]. Кроме того, законодательство не предусматривает возможности указания в предписании об устранении последствий нарушения требования об установлении экономически обоснованной цены, а также требования о снижении цены на товары на смежном товарном рынке в случае присутствия на таких товарных рынках манипулятивной составляющей. Вопрос о возмещении убытков потребителям, которые они понесли в результате манипулирования ценами, также не разрешается в рамках производства по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Во-вторых, меры антимонопольного воздействия характеризуются таким недостатком, как отсутствие ориентации на комплексное управление ценообразованием. В связи с этим, снижается их эффективность при предупреждении роста цен и пресечения манипулирования ценами. Так, для реализации антимонопольных механизмов требуется установление доминирующего положения компании; доказывание факта наличия злоупотребления доминирующим положением, либо доказывание факта наличия соглашения, ограничивающего конкуренцию; факта осуществления согласованных действий хозяйствующими субъектами. Также антимонопольное законодательство требует установления наличия последствий для конкуренции или риска возникновения таких последствий, нарушения прав и законных интересов участников рынка — хозяйствующих субъектов, потребителей, в виде их ущемления.

Таким образом, в рамках антимонопольного регулирования пресечение практики манипулирования ценой обусловлено рядом критериев, без выполнения которых меры антимонопольного воздействия применению не подлежат. Однако масштабы манипулирования ценой могут различаться, а манипулирование ценами повлечь иные последствия, отличные от запрещенных антимонопольным законодательством. Поэтому целесообразно законодательное закрепление возможности реализации инструментов антимонопольного реагирования не только в отношении субъектов предпринимательства, которые занимают доминирующее положение на рынке, но и в отношении иных участников рынка, в рамках которых присутствуют риски роста цен. В качестве таковых участников следует рассматривать посредников, обеспечивающих реализацию товаров в период повышенного спроса на них по завышенным ценам.

Подводя итог, следует сделать вывод о многообразии методов государственного регулирования цен, однако в целях снижения риска для предпринимательской активности и дефицита товаров требуется соблюдение баланса между положительными и отрицательными последствиями применения таких методов в краткосрочном и долгосрочном периоде. Принципиальными критериями применения мер государственного воздействия на ценообразование выступает: краткосрочность их реализации, обеспечение предсказуемости административного вмешательства для субъектов предпринимательской деятельности, а также необходимость избегать одномоментного использования всего комплекса мер административного воздействия на ценообразование. Особое значение в государственном регулировании ценообразования имеет антимонопольное законодательство, однако для обеспечения эффективности мер антимонопольного воздействия требуется устранение законодательных пробелов.

Библиографический список

1. *Кудрявцев К.А.* Исследование экономически необоснованных цен как метод защиты субъектов на товарных рынках // Современная конкуренция. 2013. № 4. С. 62–74.
2. *Соколов А.Ю.* Правовая политика России в сфере антимонопольного регулирования на современном этапе // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 1. С. 12–21.
3. *Зайкова С.Н.* Нарушения в сфере административного ценообразования: к вопросу о повышении эффективности государственного управления // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. 2015. № 2. С. 50–56.
4. *Ковалев А.В., Орлова Л.Н.* Антимонопольное регулирование ценовых сдвигов: проблемы, парадоксы и перспективы // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2021. № 2. С. 34–43.

References

1. *Kudryavtsev K.A.* The Study of Economically Unjustified Prices as a Method of Protecting Entities in Commodity Markets // Modern competition. 2013. No. 4. P. 62–74.
2. *Sokolov A.Yu.* Russian Legal Policy in the Sphere of Antimonopoly Regulation at the Present Stage // Legal Policy and Legal Life. 2022. No. 1. P. 12–21.
3. *Zaikova S.N.* Violations in the Field of Administrative Pricing: on the Issue of Improving the Efficiency of Public Administration // Bulletin of the Volga University named after V. N. Tatishchev. 2015. No. 2. P. 50–56.
4. *Kovalev A.V., Orlova L.N.* Antimonopoly Regulation of Price Shifts: Problems, Paradoxes and Prospects // Intellect. Innovation. Investments. 2021. No. 2. P. 34–43.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-132-141

УДК 342.951:351.82

С.Н. Зайкова, Е.С. Архипова

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ
ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ
РАБОТЫ С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ,
УПОТРЕБЛЯЮЩИМИ НАРКОТИЧЕСКИЕ
СРЕДСТВА БЕЗ НАЗНАЧЕНИЯ ВРАЧА***

***Введение:** одним из направлений, требующих изучения, является рассмотрение вопросов организации профилактической работы с несовершеннолетними, употребляющими наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача. В настоящее время в законодательстве отсутствует единый нормативный акт, регламентирующий вопросы межведомственного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в указанной области. **Цель:** исследование степени разработанности правового регулирования взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам организации профилактической работы с несовершеннолетними, употребляющими наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача. **Методологическая основа:** представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. **Результаты:** проведен анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы организации профилактической работы, проводимой с несовершеннолетними, по результатам которого авторы приходят к выводу о том, что необходимо на федеральном уровне разработать нормативный акт, регламентирующий вопросы взаимодействия уполномоченных органов, а также предусмотреть в автоматизированной информационной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних соответствующий алгоритм. **Выводы:** разработка и принятие нормативного акта на федеральном уровне, регламентирующего вопросы взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам организации профилактической работы с несовершеннолетними, употребляющими наркотические средства или*

© Зайкова Светлана Николаевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: snzaikova@rambler.ru

© Архипова Елена Сергеевна, 2022

Соискатель, преподаватель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: arhipovaelena06@yandex.ru

© Zaikova Svetlana Nikolaevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

© Arhipova Elena Sergeevna, 2022

Applicant degree, Lecturer at the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

психотропные вещества без назначения врача, внедрение информационной системы позволят выработать единые подходы к проведению профилактической работы с указанной категорией несовершеннолетних, а также обеспечить последовательность и систематичность профилактических мероприятий.

Ключевые слова: *система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, взаимодействие органов и учреждений, система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, индивидуальная профилактическая работа, несовершеннолетние, употребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, употребляющие одурманивающие вещества, вещества, содержащие алкогольную и спиртосодержащую продукцию.*

S.N. Zaikova, E.S. Arhipova

**THE LEGAL BASIS FOR INTERACTION BETWEEN
AUTHORIZED BODIES IN CONDUCTING
PREVENTIVE WORK WITH MINORS USING
NARCOTIC DRUGS WITHOUT A PRESCRIPTION**

Background: *one of the areas to be studied is the consideration of issues of organizing preventive work with minors who use narcotic drugs or psychotropic substances without a doctor's prescription. At present, the legislation lacks a single normative act regulating the issues of inter-agency cooperation between the subjects of the system of prevention of child neglect and juvenile delinquency in this area. system of prevention of child neglect and juvenile delinquency in this area. Objective:* *study of the degree of development of legal regulation of interaction between agencies and institutions of the system of prevention of child neglect and juvenile delinquency in the organization of preventive work with minors who use narcotic drugs or psychotropic substances without a prescription. Methodology:* *is represented by a set of general scientific and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of knowledge. Results:* *the analysis of the current legislation regulating the issues of organization of preventive work with minors was carried out, as a result of which the authors come to the conclusion that it is necessary to develop at the federal level a regulatory act regulating the interaction between the authorized bodies, as well as to provide an appropriate algorithm in the automated information system for prevention of child neglect and juvenile delinquency. Conclusions:* *the development and adoption of a federal act regulating issues of cooperation between agencies and institutions of the child neglect and juvenile delinquency prevention system on the organization of preventive work with minors who use drugs or psychotropic substances without a prescription, the introduction of an information system will allow to develop common approaches to conducting preventive work with this category of minors, as well as to ensure consistency.*

Key-words: *system of prevention of child neglect and juvenile delinquency, interaction between agencies and institutions, the system of prevention of child neglect and juvenile delinquency, individual prevention work, minors, the use of narcotic drugs or psychotropic substances without a prescription, using intoxicating substances, substances containing alcohol and alcoholic beverages.*

В настоящее время профилактика наркомании и алкоголизации несовершеннолетних является одним из основных направлений государственной социальной политики в отношении здоровья подрастающего поколения, в связи с чем вопрос вовлеченности несовершеннолетних в потребление наркотических

средств или психотропных веществ без назначения врача либо употребление одурманивающих вещества, алкогольной или спиртосодержащей продукции (далее — наркотические и иные вещества, алкогольная и спиртосодержащая продукция) остается актуальным.

Осуществление взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее — субъекты или участники системы профилактики) по проведению индивидуальной профилактической работы (далее — ИПР) с несовершеннолетними, употребляющими наркотические и иные вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию является одним из действенных механизмов борьбы с подобными явлениями.

Вопросы по осуществлению взаимодействия субъектов системы профилактики нашли свое отражение в научной литературе. Так, результаты изучения межведомственного взаимодействия участников системы профилактики в работе с детьми, находящимися в социально опасном положении и трудной жизненной ситуации отражены в работах М.В. Лубинец [1, с. 99]. Проблемы правового регулирования информационного взаимодействия участников системы профилактики анализируются Е.В. Ильговой и другими авторами [2, с. 59; 3, с. 104;]. Отдельные направления межведомственного взаимодействия, а также социально-педагогического сопровождения детей, привлеченных к административной и уголовной ответственности, предложены С.А. Тихомировым [4, с. 351].

Рассмотрением вопросов межведомственного взаимодействия по совершенствованию профилактики наркомании в молодежной среде занимается ряд авторов, таких как В.В. Бруснева, Л.А. Бруснев, В.В. Горбунова [5, с. 131], А.В. Гибадуллина, Л.С. Рычкова, Н.И. Махнина [6, с. 32], В.В. Брылев, И.В. Исупова [7, с. 80–82].

Общность цели в решении задачи, направленной на повышение эффективности организации взаимодействия субъектов системы профилактики предусматривает тесное сотрудничество всех входящих в эту систему структур и ведомств.

Реализация межведомственного взаимодействия участников системы профилактики в рамках организации ИПР в отношении указанной категории несовершеннолетних невозможна без четкого (детального) правового регулирования как на федеральном, так и на региональном уровне.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что порядок межведомственного взаимодействия участников системы профилактики до настоящего времени детально не регламентирован единым нормативно-правовым актом федерального уровня.

Разрозненные правовые нормы, которые относятся к рассматриваемому вопросу, содержатся в федеральных законах, ведомственных нормативных актах МВД России¹, методических материалах Минпросвещения России², правовых актах и методических материалах иных федеральных министерств³.

¹ См., например: Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022).

² См., например: Письмо Минпросвещения России № 07-6607; МВД России № 12/5351; Минобрнауки России № МН-11/1548 от 2 ноября 2020 г. «О межведомственном взаимодействии» // Официальные документы в образовании. 2021. № 8.

³ См., например: приказ Минюста России № 169, Минздрава России № 425н от 7 июля 2015 г. «Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением условий отсрочки

Основополагающая норма, регламентирующая взаимодействие между субъектами системы профилактики по осуществлению ИПР с детьми, которые употребляют наркотические и иные вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию содержится в специализированном федеральном законе¹ (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ), согласно которой субъекты системы профилактики в рамках реализации своих полномочий обязаны незамедлительно передавать информацию органам управления здравоохранением при выявлении несовершеннолетних, которые нуждаются в обследовании, наблюдении или лечении, в связи с употреблением спиртосодержащей и алкогольной продукции, наркотических средств и веществ (под. 6 п. 2 ст. 9), а также незамедлительно оповещать органы внутренних дел (далее — ОВД) о выявлении несовершеннолетних, систематически употребляющих подобные средства, вещества и продукцию (под. 5 п. 2 ст. 9).

Следует отметить, что значительный объем функций по организации профилактической работы с указанной категорией детей возлагается также на педагогов, психологов, сотрудников полиции, а именно сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) [8, с. 7].

Так, в одном из ведомственных нормативных актов МВД России² регламентируются действия сотрудников ПДН, которые в рамках предупреждения распространения алкоголизма, наркомании и токсикомании среди детей принимают участие в проведении мероприятий по выявлению детей, употребляющих указанную продукцию и вещества, а также мест их концентрации, сбыта, приобретения и употребления указанных средств и веществ, выявляют лиц, которые нарушают правила продажи детям, спиртосодержащей продукции или вовлекают их в употребление наркотических и иных веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Помимо перечисленных полномочий, согласно указанному ведомственному документу, сотрудники ПДН осуществляют информационное взаимодействие с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Комиссия, КДНиЗП) и медицинскими организациями путем передачи информации о лицах, которые уже были поставлены на профилактический учет, в связи с употреблением подобных средств, веществ и продукции.

Следует отметить, что между образовательными организациями и ОВД обмен информацией осуществляется постоянно, благодаря совместному планированию деятельности и проведению мероприятий, которые направлены на правовое воспитание, профилактику безнадзорности, беспризорности и правонарушений

отбывания наказания осужденными, признанными в установленном порядке больными наркоманией». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022); Письмо Минтруда России от 12 апреля 2022 г. № 26-6/10/В-4751 «О направлении методических рекомендаций». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022).

²См.: Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2018 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022).

обучающихся, а также посредством организации личных встреч сотрудников и обмена сведениями между ними.

Минпросвещения России также неоднократно обращало внимание субъектов системы профилактики на проблему подростковой наркомании и алкоголизации несовершеннолетних. Так, Концепцией профилактики употребления психоактивных веществ в образовательной среде¹ предусмотрено, что взаимодействие между участниками системы профилактики в целях предупреждения употребления психоактивных веществ обучающимися, осуществляется на основе разделения сферы деятельности по профилактической работе (например, образование, здравоохранение, социальная защита населения), а также взаимодополнения профилактических мероприятий, когда содержание и формы организации профилактики не дублируют, а дополняют друг друга, обеспечивая при этом комплексное системное воздействие на обучающихся.

Необходимо обратить внимание на то, что выполнение задач по реализации профилактической работы осуществляется специально обученными в области профилактики специалистами: психологами, медицинскими и социальными психологами и педагогами.

Субъектами внутри- и межведомственного взаимодействия в данном случае являются органы управления образовательными учреждениями, образовательные учреждения, учреждения социального обслуживания населения (центры социальной помощи семье и детям, центры экстренной психологической помощи, центры психолого-педагогической помощи населению и т.д.), учреждения здравоохранения, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации².

В одних из методических рекомендаций Минобрнауки России образовательным организациям в ходе реализации мероприятий по организации ИПР предложено взаимодействовать с иными субъектами системы профилактики, представителями общественных объединений, которые в рамках своей деятельности занимаются воспитанием, обучением детей, защитой их прав и законных интересов, а также организующими в процессе реализации своих полномочий работу с несовершеннолетними культурно-просветительского и спортивного характера³.

В рамках деятельности по совершенствованию взаимодействия участников системы профилактики по вопросам организации профилактической работы с несовершеннолетними в 2017 году Минобрнауки России субъектам системы профилактики были адресованы методические рекомендации⁴, в которых особое внимание уделялось формам межведомственного взаимодействия, а также условиям осуществления информационного обмена.

¹ См.: Письмо Минобрнауки РФ от 5 сентября 2011 г. № МД-1197/06 «О Концепции профилактики употребления психоактивных веществ в образовательной среде» // Администратор образования. 2011. № 21.

² См.: Письмо Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минобрнауки России от 9 февраля 2016 г. № 07-505 «Методические рекомендации для педагогических работников, родителей и руководителей образовательных организаций по педагогическому, психологическому и родительскому попечению и сопровождению групп риска вовлечения обучающихся в потребление наркотических средств и психотропных веществ» // Администратор образования. 2016. № 7.

³ См.: Письмо Минобрнауки России от 28 апреля 2016 г. № АК-923/07 «О направлении методических рекомендаций» // Администратор образования. 2016. № 12.

⁴ См.: Письмо Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № ТС-702/07 «О направлении методических рекомендаций» // Администратор образования. 2017. № 19.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность взаимодействуют с медицинскими организациями и учреждениями. Так, в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических и иных веществ в организациях, осуществляющих образовательную деятельность ежегодно проводятся профилактические медицинские осмотры обучающихся¹.

Особое внимание следует уделить Примерному порядку межведомственного взаимодействия², который регламентирует последовательность совместной работы субъектов системы профилактики, определяя сроки для передачи указанной информации.

Необходимо отметить, что вышеперечисленные методические рекомендации и Примерный порядок межведомственного взаимодействия, носят лишь рекомендательный характер и являются основой для разработки или совершенствования межведомственных документов субъектов системы профилактики, которые принимаются как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Так, наряду с федеральными нормативно-правовыми актами и методическими рекомендациями в рассматриваемой области имеются правовые акты, которые приняты органами исполнительной власти и (или) Комиссиями субъектов РФ.

Например, в Пермском крае постановлением Комиссии утвержден Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению, обмену и сверке информации о случаях потребления несовершеннолетними алкогольных и спиртосодержащих напитков, наркотических средств, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ³.

Данный Порядок определяет организацию работы по выявлению рассматриваемой категории несовершеннолетних, согласно которому участники системы профилактики в случае выявления несовершеннолетнего, употребляющего указанные вещества и продукцию, незамедлительно информируют об этом территориальный ОВД и районную (городскую) Комиссию. В свою очередь, образовательные организации, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, учреждения социального обслуживания, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общежития в случаях появления обучающихся (воспитанников) в состоянии алкогольного, токсического или наркотического опьянения, неза-

¹ См.: Приказ Минздрава России от 6 октября 2014 г. № 581н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ» (в ред. от 19 ноября 2020 г.) // Российская газета. 2014. № 298; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022).

² См.: Письмо Минобрнауки России от 27 августа 2018 г. № 07 5310 «О направлении Примерного порядка» // Официальные документы в образовании. 2018. № 28.

³ См.: Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края от 18 января 2019 г. № 1 «О Порядке взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению, обмену и сверке информации о случаях потребления несовершеннолетними алкогольных и спиртосодержащих напитков, наркотических средств, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, а также о родителях (законных представителях), употребляющих ПАВ, и (или) совершивших преступления в сфере незаконного оборота наркотиков, и не исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

медлительно передают информацию родителям (законным представителям) и в дежурную часть территориального ОВД.

В случае, когда у обучающегося (воспитанника) выявлено состояние отравления, требующего срочного медицинского вмешательства, указанные организации незамедлительно вызывают бригаду скорой медицинской помощи, а также информируют дежурную часть территориального ОВД.

Медицинская организация при доставлении (обращении) ребенка с признаками наркотического, токсического, алкогольного опьянения или отравления незамедлительно информирует дежурную часть территориального ОВД, а также анализирует исполнение направлений, которые выдаются территориальным ОВД для прохождения консультаций врача — психиатра-нарколога и ежемесячно направляет информацию в их адрес о прохождении или непрохождении ребенком данных консультации.

Районная (городская) Комиссия, в свою очередь, осуществляет организацию работы по прохождению ребенком консультации врача-нарколога.

В рамках осуществления межведомственного взаимодействия, ежемесячно, территориальными ОВД, районными (городскими) Комиссиями, образовательными и медицинскими организациями осуществляется сверка данных по различным категориям несовершеннолетних (например, отказавшихся от прохождения медицинского освидетельствования или от прохождения консультации врача — психиатра-нарколога).

В ходе указанных сверок осуществляется обмен информацией о несовершеннолетних, состоящих на учете, фактах их отравления наркотическими веществами или алкогольными и спиртосодержащими напитками, корректировка данных, а также проводится анализ причин и условий, которые способствуют совершению правонарушения, а также отравлению подобными веществами и продукцией.

В Волгоградской области с 2019 г. действует приказ комитета здравоохранения Волгоградской области, который определяет порядок взаимодействия органов здравоохранения с участниками системы профилактики по профилактике употребления наркотических и иных веществ несовершеннолетними и представлении информации о выявленных фактах отравления или опьянения алкоголем или другими психоактивными веществами¹.

Согласно данному Порядку, руководителям медицинских организаций, поручено определить должностное лицо, которое персонально отвечает за своевременную передачу информации:

в территориальные органы МВД и прокуратуру по месту нахождения медицинской организации, наркологический диспансер, отдел мониторинга организации медицинской помощи матери и ребенку учреждения здравоохранения о выявленных фактах отравления или опьянения алкоголем или другими психоактивными веществами;

в территориальные органы МВД и прокуратуру, Комиссию, органы опеки и попечительства городских округов и муниципальных районов Волгоградской

¹ См.: Приказ комитета здравоохранения Волгоградской области от 2 апреля 2019 г. № 1049 «О взаимодействии с органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Волгоградской области по профилактике употребления наркотических и (или) токсических веществ несовершеннолетними и представлении информации о выявленных фактах отравления (опьянения) алкоголем или другими психоактивными веществами, сопряженных с возможным совершением преступлений в отношении несовершеннолетних» // Волгоградская правда. 2019. № 51.

области, наркологический диспансер, отдел мониторинга организации медицинской помощи матери и ребенку учреждения здравоохранения о проживании несовершеннолетних в семьях, которые находятся в социально опасном положении вследствие алкоголизма, наркомании и токсикомании их родителей (законных представителей).

Также данным порядком регламентируется положение о организации и обеспечении контроля представления указанной информации в форме электронного документа, при наличии технической возможности или на бумажном носителе:

в территориальные органы МВД и прокуратуру о фактах обращения или поступления в медицинскую организацию детей с признаками отравления или опьянения алкоголем или другими психоактивными веществами, в течение 5 часов с момента обращения;

в территориальный орган МВД и прокуратуру, Комиссию и орган опеки и попечительства городских округов и муниципальных районов Волгоградской области о проживании несовершеннолетних в семьях, находящихся в социально опасном положении вследствие алкоголизма, наркомании и токсикомании их родителей (законных представителей), в течение 1 рабочего дня с момента выявления.

Аналогичный алгоритм предусмотрен в Сахалинской области¹.

На основе проведенного анализа нормативно-правовых актов, иных документов с учетом применимости содержащихся в них положений к рассматриваемому вопросу организации профилактической работы с несовершеннолетними, употребляющими наркотические средства предлагается:

разработать на федеральном уровне нормативный акт, регламентирующий вопросы взаимодействия субъектов системы профилактики по вопросам организации профилактической работы с указанными несовершеннолетними, который бы детально регламентировал сроки и порядок передачи информации о данной категории несовершеннолетних и содержал единый подход к проведению профилактической работы;

предусмотреть в автоматизированной информационной системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее — АИС КДН) алгоритм информационного взаимодействия субъектов системы профилактики согласно приложению № 1.

Видится возможным учесть в алгоритме рассмотренный выше региональный опыт в части содержания информации, передаваемой от медицинской организации при доставлении или обращении несовершеннолетнего с признаками токсического, наркотического или алкогольного опьянения (отравления) в дежурную часть территориального ОВД, а также сверки между субъектами системы профилактики учетной информации.

¹ См.: Приказ Министерства здравоохранения Сахалинской области от 26 июля 2021 г. № 16-п, Министерства образования Сахалинской области от 20 июля 2021 г. № 3.12-22, Управления министерства внутренних дел России по Сахалинской области от 21 июля 2021 г. № 517 «Об утверждении порядка взаимодействия территориальных органов и подразделений УМВД России по Сахалинской области, государственных образовательных организаций Сахалинской области, медицинских организаций государственной системы здравоохранения Сахалинской области по профилактике употребления наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, несовершеннолетними и связанных в связи с этим правонарушений и преступлений» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2022).

Представляется, что эффективность профилактической работы с детьми, употребляющими наркотические средства без назначения врача, зависит от слаженной работы всех звеньев системы профилактики.

Таким образом, важным условием для организации взаимодействия участников системы профилактики по вопросам организации профилактической работы с рассматриваемой категорией детей является наличие соответствующих законодательных оснований и подготовленных специалистов. Очень важно, чтобы субъекты системы профилактики работали в тесном контакте между собой на основе использования АИС КДН.

Библиографический список

1. *Лубинец М.В.* Межведомственное взаимодействие субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений в работе с семьями, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации // Вестник практической психологии образования. 2018. Т. 15. № 1. С. 98–106.

2. *Ильгова Е.В.* Проблемы правового регулирования информационного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов: по материалам ежегодной заочной Международной научно-практической конференции. 2014. С. 58–60.

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

4. *Тихомиров С.Н.* Межведомственное взаимодействие и социально-педагогическое сопровождение несовершеннолетних, привлеченных к административной и уголовной ответственности // Профилактика девиантного поведения детей и молодежи: региональные модели и технологии. 2019. С. 350–355.

5. *Бруснева В.В., Бруснев Л.А., Горбунова В.В.* Проблемы совершенствования профилактики наркомании в молодежной среде // Современные проблемы науки и образования. 2018. № 3. С. 131–131.

6. *Гибадуллина А.В., Рычкова Л.С., Махнина Н.И.* Аспекты комплексного межведомственного взаимодействия по профилактике наркотизма и наркомании среди молодежного контингента // Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. 2016. Т. 4. № 4 (15). С. 29–33.

7. *Брылев В.И., Исупова И.В.* Нормативно-правовое обеспечение межведомственного взаимодействия по профилактике наркомании среди молодежи // Общество и право. 2017. № 1 (59). С. 78–82.

8. *Рублева Т.Ю., Дайнеко И.А., Кучер О.Н.* Оценка информированности различных групп населения о распространенности употребления наркотиков и проблемах профилактической деятельности // Психология. Историко-критические обзоры и современные исследования. 2020. Т. 9. № 4А. С. 5–15.

References

1. *Lubinets M.V.* Interdepartmental Interaction of Subjects of the System of Prevention of Neglect and Delinquency in the Work with Families Who Are in a Socially Dangerous Situation and Other Difficult Life Situations // Bulletin of Practical Psychology of Education. 2018. Vol. 15. No. 1. P. 98–106.

2. *Ilgova E.V.* Problems of Legal Regulation of Information Interaction of Subjects of Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency // Public Authority: Reality and Prospects:

Collection of Scientific Papers (on the materials of the annual extramural International scientific-practical conference). 2014. P. 58–60.

3. *Ermolaeva T.A., Ilgova E.V., Zaikova S.N.* Accounting Functions of Subjects of Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency in the Russian Federation as an Element of Their Information Interaction // *Legal Policy and Legal Life*. 2020. No. 4. P. 100–108.

4. *Tikhomirov S.N.* Interdepartmental Interaction and Socio-Pedagogical Support for Minors Brought to Administrative and Criminal Responsibility // *Prevention of Deviant Behavior of Children and Youth: Regional Models and Technologies*. 2019. P. 350–355.

5. *Brusneva V.V., Brusnev L.A., Gorbunova V.V.* Problems of Improving the Prevention of Drug Addiction in the Youth Environment // *Modern Problems of Science and Education*. 2018. No. 3. P. 131–131.

6. *Gibadullina A.V., Rychkova L.S., Makhnina N.I.* Aspects of Complex Interdepartmental Interaction on Prevention of Drug Abuse and Drug Addiction Among the Youth Contingent // *Bulletin of the Council of Young Scientists and Specialists of the Chelyabinsk region*. 2016. VOL. 4. No. 4 (15). P. 29–33.

7. *Brylev V.I., Isupova I.V.* Normative-Legal Provision of Interdepartmental Interaction on Prevention of Drug Addiction Among Young People // *Society and Law*. 2017. No. 1 (59). P. 78–82.

8. *Rubleva T.Y., Dayneko I.A., Kucher O.N.* Awareness Assessment of Different Population Groups on the Prevalence of drug Use and the Problems of Prevention Activities // *Psychology. Historical and Critical Reviews and Contemporary Research*. 2020. Vol. 9. No. 4A. P. 5–15.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-142-148

УДК 342.98

А.В. Колесников

НЕПОГАШЕННАЯ СУДИМОСТЬ КАК ОГРАНИЧЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАЖДАНСКУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ

Введение: в отличие от государственной службы и многих видов трудовой деятельности, поступление на муниципальную службу допускается при наличии непогашенной судимости. Это не соответствует единству служебных критериев, занижает оценку и статус службы в органах местного самоуправления и допускает не исправившихся лиц к осуществлению публичной деятельности. **Цель:** осветить возможное негативное влияние отсутствия при поступлении на муниципальную службу такого ограничения, как непогашенная судимость. **Методологическая основа:** исследование осуществлялось на основе методов диалектики, сравнения и прогноза, позволивших проследить взаимосвязь между абстракцией в виде предполагаемых результатов организации желаемой системы публичной гражданской службы и существующей правовой реальностью. **Результаты:** выявлен дисбаланс в единстве ограничений для государственной гражданской и муниципальной службы. **Выводы:** необходима унификация служебной деятельности, создание кодекса публичной службы, устанавливающего единые для всех видов службы принципы и служебные видовые особенности.

Ключевые слова: муниципальная служба, государственная служба, непогашенная судимость, публичная служба, единство ограничений и требований, кодекс публичной службы.

A. V. Kolesnikov

OUTSTANDING CONVICTION AS A RESTRICTION ON CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

Background: in contrast to civil service and many types of employment, entry into municipal service is allowed in the presence of an outstanding conviction. This is inconsistent with the unity of service criteria, underestimates the evaluation and status of service in local government, and allows unreformed individuals to perform public activities. **Objective:** to highlight the possible negative impact of the absence of such a restriction as an outstanding criminal record when entering the municipal service. **Methodology:** the research was carried out on the basis of methods of dialectics, comparison and prediction, which made it possible to trace the relationship between abstraction in the form of the expected results of the organization of the desired public civil service system and the existing legal reality. **Results:** an imbalance in the unity of restrictions for the state civil and municipal service was revealed. **Conclusions:** the

© Колесников Андрей Владимирович, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kaviras@yandex.ru

© Kolesnikov Andrey Vladimirovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

unification of service activities, the creation of a public service code that establishes the uniform principles and service specifics for all types of service is necessary.

Key-words: *municipal service, public service, outstanding criminal record, unity of restrictions and requirements, public service code.*

*«Когда все пропуска были выданы
и в фойе уменьшили свет,
Яков Менелаевич вспомнил:
эти чистые глаза,
этот уверенный взгляд он видел
в Таганской тюрьме в 1922 году,
когда и сам сидел там
по пустяковому делу...» [1, с. 301]
Е. Петров, И. Ильф*

Есть различия и в ограничениях, которые по законодательству должны быть едиными для всех видов публичной гражданской службы. Например, наличие непогашенной судимости является, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.)¹ (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ), ограничением, препятствующим поступлению на государственную гражданскую службу. Сходного ограничения, связанного с муниципальной службой не наблюдается. Неслучайно п. 9 анкеты², заполняемой и представляемой при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, с вопросом «Были ли Вы судимы, когда и за что?» заполняется только при поступлении на государственную гражданскую службу. Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) высказался по этому поводу достаточно витиевато. С одной стороны, он отметил, что «...единство ограничений и обязательств... представляет собой один из принципов построения правовых институтов государственной гражданской и муниципальной службы... является основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с определением правового статуса лиц, проходящих службу какого-либо из указанных видов»³. С другой стороны, по его мнению, «...предусмотренное законом единство такого рода ограничений и обязательств, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не предполагает их полного тождества... наличие либо отсутствие у лица, поступающего на муниципальную службу, судимости как таковое не может повлиять на оценку соответствия его квалификационным требованиям... установление для государственных гражданских и муниципальных служащих различных ограничений, являющихся элементами правового статуса указанных лиц, само по себе не выходит за пределы дискреции федерального законодателя»⁴. Иначе говоря, наличие

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2022. № 1, ч. I, ст. 6.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» (в ред. от 20 ноября 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 22, ст. 2192; 2019. № 47, ст. 6729.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона „О муниципальной службе в Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 8, ст. 1118.

⁴ См.: Там же.

принципа единства требований является основой для синхронизации статуса государственных гражданских и муниципальных служащих, но законодатель может этот статус дифференцировать и рассинхронизировать по своему усмотрению. Вместе с тем разница в статусе влечет сложности в применении принципа единства требований к служащим. Например, лицо, имеющее право занимать должность муниципальной службы не всегда может перейти на работу в орган государственной власти и замещать должность государственного гражданского служащего. Законодательство субъектов РФ¹ предусматривает, помимо единых требований к служащим государственных и муниципальных органов, также их соотношение, которое предполагает (при необходимости) ротацию служащих из органов государственной власти в органы местного самоуправления и наоборот. В этой связи непонятно — для чего существует принцип единства ограничений, связанных со службой, если они не одинаковые? Наличие разнообразия в ограничениях для государственной гражданской и муниципальной службы не противоречит Конституции РФ и возможно не влияет на квалификацию служащего, но оно, во-первых, противоречит основам межслужебного взаимодействия и принципу единства ограничений при прохождении муниципальной и государственной гражданской службы. Во-вторых, наличие возможности поступления на муниципальную службу лиц с непогашенной судимостью, понижает ценностное значение самой муниципальной службы, статуса органов местного самоуправления и служащих, важность решаемых вопросов местного значения. В-третьих, это не сочетается с принципом публичности, который, несомненно, должен учитываться при оценке не только квалификации, но и коммуникативных качеств претендента на должность муниципальной службы. Судимость, по мнению КС РФ, «представляет собой правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения и назначения ему по приговору суда наказания за совершенное преступление... имеющаяся у лица непогашенная или неснятая судимость порождает особые, складывающиеся на основе уголовно-правового регулирования публично-правовые отношения его с государством, которые... служат основанием для оценки его личности и совершенных им преступлений как обладающих повышенной общественной опасностью»². Ее наличие говорит о том, что человек понес наказание не в полной мере и «свидетельствует о повышенной опасности осужденного для социума»³. «Условиями снятия судимости являются безупречное поведение лица, отбывшего наказание, а также возмещение вреда, причиненного преступлением» [2, с. 638]. При этом имущественный вред иногда достигает десятков миллионов рублей, которые тяжелым грузом сопровождают его всю жизнь. Даже если временной срок погашения судимости прошел,

¹ См., например: ст. 2 Закона Саратовской области от 2 августа 2007 г. № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» (в ред. от 29 сентября 2021 г.) // «Саратовская областная газета». Официальное приложение. 2007. 17 авг.; Собр. законодательства Саратовской области. 2021. № 2.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1-8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года „Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов” в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14, ст. 1302.

³ Храбров О. Отличие в юридических понятиях между погашенной и снятой судимостью // LexConsult.online. URL: <https://lexconsult.online/9175-pogashennaya-snyataya-sudimosti> (дата обращения: 01.06.2022).

гражданину, не выплатившему сумму, определенную в приговоре, судимость не погасят, и он не сможет поступить на государственную гражданскую службу. Однако на муниципальную службу дорога открыта. Если это не исправить, то, как это часто бывает в субкультурной среде, кадровый работник в органе местного самоуправления с непогашенной судимостью обязательно «поддержит» и «продвинет» на должность муниципальной службы своего «кореша». На наш взгляд, граждане, допускаемые к решению вопросов местного значения и осуществлению публичных полномочий и функций, а также к работе с населением, должны быть не только квалифицированными профессионалами, но и не иметь непогашенной судимости. Сам факт наличия у гражданина статуса лица с непогашенной судимостью характеризует его как еще не доказавшего, что он окончательно исправился и стал законопослушным членом общества. В справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» отображается 108 федеральных нормативных актов, в которых закреплены ограничения по профессиям и статусам, основанным на наличии у гражданина непогашенной судимости. Среди них профессии, не связанные с публичной деятельностью. Даже получение гражданином статуса индивидуального предпринимателя в соответствии с ч. 4 ст. 22.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 11 июня 2022 г.)¹, ограничено наличием непогашенной судимости по определенному перечню преступлений. Все это влечет дисбаланс взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы и несоответствие требованию единства ограничений и обязательств при прохождении службы.

Законодатель также не учел, что общие нормы, представляющие собой основу для специальных нормативных установок, и имеющие принципиальное значение, обладают более фундаментальной природой, то есть он «обязан учитывать действующие принципы национального и международного права. В случае обнаружения несоответствия тех или иных норм принципам права, он должен отменить указанные нормы либо изменить их содержание, привести в соответствие с действующими нормативно-руководящими положениями» [3, с. 117]. Тем более, что идентичные принципы взаимосвязи разных видов службы закреплены и в ст. 5 Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 47-11 от 13 апреля 2018 г. «О модельном законе „О государственной гражданской и муниципальной службе”»², который относится к международным. Это означает, что для лиц с непогашенной судимостью должны быть введены ограничения на любую публичную службу.

Мы также считаем, что простого предоставления информации о наличии (отсутствии) непогашенной судимости в анкете не достаточно. Иначе, как показывает практика, некоторые претенденты на службу обманут и скажут: «Чистенький я! Век воли не видать!». Необходимо представлять подтверждающие документы, как это предусмотрено в ст. 65 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 25 февраля 2022 г.)³ (далее — ТК РФ) при заключении трудового договора. Среди них «справка о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уго-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3431; 2022. № 24, ст. 3927.

² См.: Информационный бюллетень // Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2018. № 69 (ч. 2).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 3; 2022. № 9, ч. I, ст. 1259.

ловного преследования по реабилитирующим основаниям» и «справка о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ». Аналогичные справки не включены в перечень необходимых документов при поступлении ни на государственную гражданскую, ни на муниципальную службу, хотя муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора. Учитывая публичность служебной деятельности, требования ст. 65 ТК РФ о необходимости предоставления вышеуказанных справок должны быть введены во все законы, регулирующие публичную службу. Отметим, что перечни документов, необходимых для поступления на службу, закрепленные в ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ и в ст. 16 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 26 мая 2021 г.)¹ (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ) не являются исчерпывающими. На практике часто требуются вышеуказанные справки и иные документы в соответствии с иными федеральными нормативными правовыми актами, однако их формальное отсутствие в перечнях Федерального закона № 79-ФЗ и Федерального закона № 25-ФЗ влечет неправильное толкование норм права и судебные споры о легальности требования соответствующих сведений при поступлении на службу. Суды признают законность требования о предоставлении дополнительных документов, в том числе и справок², связанных со сведениями о непогашенной судимости, если речь идет о конкурсе на должность муниципальной службы, которая предусматривает деятельность в сферах, аналогичных видам трудовой деятельности, предусмотренным ст. 331 и 351.1 ТК РФ. Тем не менее, перечень документов, утверждаемых органами местного самоуправления, разнороден и не всегда отражает предписания федерального законодательства. Так, например, гражданин, пожелавший участвовать в конкурсе на должность главы администрации, обратился в суд с административным иском к Совету народных депутатов Собинского района и конкурсной комиссии о признании решения комиссии незаконным. В обоснование иска он указал, что перечень документов «...был неопределенным по своему содержанию, его неоднократные просьбы разъяснить указанные положения были проигнорированы комиссией, разъяснение о том, что понимается под фразой “иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации” поступило на его электронную почту за 15 минут до окончания срока приема документов на участие в конкурсе. Считает, что наличие неопределенного перечня документов является недопустимым, содержащим коррупциогенный фактор»³. Собинский городской суд Владимирской области отказал гражданину и встал на сторону ответчика, но сам факт такого обращения свидетельствует о правовой туманности данного вопроса, а неопреде-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2021. № 18, ст. 3060.

² См.: Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2020 г. № 66а-4311/2020 // Первый апелляционный суд общей юрисдикции. URL: http://1ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=696783&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 01.06.2022).

³ См.: Решение Собинского городского суда Владимирской области от 30 марта 2021 г. № 2а-1-237/2021 УИД 33RS0017-01-2021-000204-72 // Собинский городской суд Владимирской области. URL: https://sobinsky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=87192695&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 01.06.2022).

ленность перечня действительно свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора в законодательстве.

В некоторых случаях муниципальные нормативные правовые акты, определяющие перечень документов, в силу безграмотности и низких профессиональных качеств депутатов местных представительных органов, искажают смысл федеральных актов и включают в реестр документы не предусмотренные ст. 16 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Так, например, решением Новочебоксарского городского суда Чувашской области¹ было отменено сразу три подпункта (в, г, к) пункта 7 «Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления города Новочебоксарска»². Среди неправомерно требуемых документов: копия паспорта или заменяющего его документа; копия трудовой книжки (вместо оригинала); иные документы, предусмотренные законодательством Чувашской Республики.

В настоящее время сведения о наличии непогашенной судимости, указанные в анкете, зачастую ничем не подтверждаются, а лишь подлежат проверке, которая, в соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального закона 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 1 апреля 2022 г.)³ является мерой профилактики коррупции и возложена ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. от 2 июля 2021 г.)⁴ на государственные и муниципальные органы, которым часто не хватает сил и средств, а иной раз и желания на осуществление этой работы. На практике проверка подчас проводится только благодаря усилиям прокурора. Например, Юрьеvecкий районный суд Ивановской области, рассмотрев исковое заявление прокурора Юрьеvecкой районной прокуратуры к администрации Юрьеvecкого муниципального района «о признании незаконным бездействия администрации, выразившееся в не проведении проверки достоверности предоставленных принимаемыми на работу на муниципальную службу гражданами персональных данных и иных сведений, ... принял решение о признании незаконным бездействия администрации и обязал ее провести обработку персональных данных о судимости в пределах предусмотренных полномочий в отношении муниципальных служащих»⁵.

Таким образом, в условиях построения единой системы публичной власти и наличия принципа единства требований к государственным гражданским и муниципальным служащим, назрела необходимость в унификации служебного законодательства. Считаем, что стандартизация службы произойдет в случае принятия комплексного, объемного кодекса публичной службы, устанавливаю-

¹ См.: Решение Новочебоксарского городского суда Чувашской Республики от 18 марта 2013 г. по делу № 2-1062-13 // Новочебоксарский районный суд Чувашской республики. URL: http://povocheboksarsky.chv.sudrf.ru/#id=1_ba83d35e5bd1c639d6ccbd42d4c62b6a&shard=r21&from=p&r=%7B%22dateValue%22:%2218.03.2013%22%7D (дата обращения: 01.06.2022).

² См.: Решение Новочебоксарского городского Собрания депутатов от 6 ноября 2008 г. № 51-5 об утверждении «Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления города Новочебоксарска» // Родники Чувашии, 20 ноября 2008 г., № 37 (146).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2022. № 14, ст. 2203.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3451; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5179.

⁵ См.: Решение Юрьеvecкого районного суда Ивановской области от 24 августа 2015 г. по делу № 2-429/2015-М-447/2015. // Судебные и нормативные акты РФ. Суды общей юрисдикции. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/kIW7BJZJFcdJ/#top> (дата обращения: 28.05.2022).

щего единые для всех видов службы принципы и индивидуальные особенности каждого вида службы. Это позволит также гармонизировать существующее объемное служебное законодательство.

Библиографический список

1. Ильф И., Петров Е. Двенадцать стульев. М.: Правда, 1982. 400 с.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. Общая часть (постатейный). / отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017. Т. 1. 744 с.
3. Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2003. 592 с.

References

1. *Ilf I., Petrov E.* Twelve Chairs. M.: Pravda, 1982. 400 p.
2. Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation: in 4 vols. The general part (article-by-article). / ed. V.M. Lebedev. M.: Yurayt, 2017. Vol. 1. 744 p.
3. Theory of State and Law: Textbook / Edited by V.K. Babaev. M.: Jurist, 2003. 592 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-149-154

УДК 342.922

С.М. Рукавишников

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Введение: система высшего образования современной России находится в процессе реформирования, по этой причине возникают актуальные вопросы ее дальнейшего развития и перспективы решения давно назревших противоречий и проблем правового регулирования. **Цель:** определение дальнейшего развития отечественной системы высшего образования на современном этапе, предложив наиболее значимые направления. **Методологическая основа:** формально-правовой анализ актуальной нормативно-правовой базы, регулирующей отдельные вопросы организации высшего образования вкпе с дедуктивным методом, который позволил прийти к определенным выводам на основе изучения мнений исследователей и представителей органов государственной власти, осуществляющих выработку и реализацию государственной политики в области высшего образования. **Результаты:** выявлен ряд проблемных вопросов российской системы высшего образования, существующей на европейском образовательном пространстве, обострившихся в условиях современности. **Выводы:** отдельные принципы и практики Болонского образовательного пространства должны быть приняты во внимание в ходе реформирования системы высшего образования современной России, одним из направлений которого должно стать формирование и развитие межгосударственных объединений, среди которых следует уделить внимание Евразийскому экономическому союзу.

Ключевые слова: высшее образование, международное сотрудничество, Болонский процесс, ЕАЭС, бакалавриат, специалитет, магистратура.

S.M. Rukavishnikov

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION IN CONTEMPORARY RUSSIA

Background: the system of higher education in contemporary Russia is in the process of reform, for this reason there are pressing issues of its further development and the prospects for solving long-standing contradictions and problems of legal regulation. **Objective:** determination of further development of the domestic system of higher education at the present stage, proposing the most significant directions. **Methodology:** formal-legal analysis of the current regulatory framework regulating certain issues of the higher education organization together with the deductive method, which allowed us to come to certain conclusions based on the study of the opinions of researchers and representatives of state authorities, implementing the development and implementation of state policy in the field of higher education. **Results:** the article identifies a number of problematic issues in the Russian system of higher education that exist in the European educational space, which have become more acute in today's conditions.

© Рукавишников Сергей Михайлович, 2022

Кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: priwet085@gmail.com

© Rukavishnikov Sergey Mikhaylovich, 2022

Candidate of Law, Doctoral candidate of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

Conclusions: *certain principles and practices of the Bologna educational space should be taken into account during the reform of the system of higher education in modern Russia, one of the directions of which should be the formation and development of interstate associations, among which the Eurasian Economic Union should be taken into account.*

Key-words: *higher education, international development, Bologna process, EAEU, Bachelor's program, Specialist's program, Masters program.*

Система высшего образования современной России подвергается в последнее время непростым испытаниям. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, потребовала значительных изменений в организации учебного процесса в 2020 и 2021 гг. Охватившие весь мир противовирусные меры, так или иначе связанные с социальным дистанцированием, обусловили перевод в удаленный интерактивный режим как учебных занятий, так и связанных с ними мероприятий (вступительных испытаний, промежуточной и итоговой аттестации, защиты выпускных квалификационных работ и так далее). Данные обстоятельства потребовали пересмотра значительного числа соответствующих нормативных положений и формирования нового порядка организации учебного процесса, равно как и научных мероприятий и даже защит диссертаций на соискание ученых степеней. В то же время, наряду с постепенной адаптацией к резко усилившейся роли информационных технологий в деятельности вузов, сокращением ограничительных противоэпидемических мер и даже извлечением определенной пользы из нового опыта, высшая школа современной России столкнулась с новыми сложностями, назревшими уже давно, но ставшими наиболее заметными в 2022 г. Главная из них связана с ролью и перспективами российского образования в формировании и развитии Болонского образовательного пространства. Соответствующий Болонский процесс, явивший собой серию межправительственных соглашений европейских государств, имеет своей целью формирование единого образовательного пространства Европы. Одним из ключевых признаков такого пространства выступает система сопоставимых, взаимно признаваемых уровней высшего образования (в количестве двух), а также высокий уровень мобильности студентов и преподавателей, которая направлена на непрерывный обмен опытом организации образовательного процесса и укрепление культурных связей. Данная система, обладая рядом сильных конкурентных преимуществ, значительно отличается от советской системы высшего образования СССР, характеризовавшейся сравнительной закрытостью, четким ориентиром на развитие государства, одним уровнем пятилетнего высшего образования (за которым следовала аспирантура, относящаяся к послевузовскому образованию), а также высоким уровнем мобильности с социалистическими странами (например, Польша, Венгрия, ФРГ, Вьетнам, Китай).

Постепенная интеграция России в Болонский процесс в 2003 г. вызвала массу вопросов относительно противоречивой формы реализации ряда управленческих решений в сфере высшего образования. Образовательные программы специалитета с пятилетним образованием потребовали дробления на четырехлетний бакалавриат и двухлетнюю магистратуру. Кроме того, возникло недопонимание в вопросе о взаимном признании ученых степеней кандидата и доктора наук в России и доктора философии (Ph.D.) в Европе, которые содержательно не тождественны и могут взаимно эквивалироваться весьма условно. На этом фоне

академическая мобильность между Россией и европейскими государствами, при всей своей активности и значительных успехах в укреплении культурного диалога, ограничена необходимостью дополнительного прохождения студентами и преподавателями процедур подтверждения квалификации, что фактически говорит о неэффективности принципов Болонского процесса в данной части для российских студентов и преподавателей.

Ставшее беспрецедентным в 2022 г. экономическое и социокультурное давление государств Запада на Россию, к сожалению, коснулось и сферы образования и науки. Случаи отказа в продолжении обучения студентов из России в университетах Европы, равно как и прецеденты одностороннего разрыва партнерских связей со стороны исследовательских сообществ и редакций научных журналов стран Запада заставляют по-новому взглянуть как на путь развития российского образования и науки в глобальном измерении, так и на ценность Болонской модели для современной России. Естественным отражением сложившейся ситуации в российской научно-образовательной политике стал отказ от участия в Болонском процессе. В частности, министр науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фальков отметил, что «к Болонской системе надо относиться как к прожитому этапу. Будущее за нашей собственной уникальной системой образования, в основе которой должны лежать интересы национальной экономики и максимальное пространство возможностей для каждого студента»¹.

Принимая во внимание безусловную значимость международного сотрудничества в области науки и высшего образования, которая очевидна вне политических событий любого рода, а также значимость опыта зарубежных партнеров в формировании такой «собственной уникальной системы образования», возникает вопрос об академической мобильности, а также о развитии и реализации научно-образовательной политики в целом, в рамках сотрудничества с иными группами стран, отличными от Европейского Союза. Следует согласиться с исследователями в том, что Европейский экономический союз (далее — ЕАЭС) имеет перспективу нормативного закрепления не только академической мобильности, но и научно-исследовательской с акцентом на последней, что объясняется позиционированием ЕАЭС в качестве региональной интеграционной организации экономической направленности [1, с. 135–136]. В этой связи представляются символическими слова председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, которая, в частности, полагает, что «создание единого образовательного пространства — ключевая интеграционная задача для государств Евразийского экономического союза и стран СНГ» [2, с. 26].

Таким образом, рациональным и перспективным видится формирование межгосударственного объединения в сфере высшего образования на территории ЕАЭС. Вместе с тем такой шаг не может и не должен быть основан и ориентирован исключительно на реализации политической воли, но должен быть взвешен с точки зрения исправления ошибок уходящей из России системы, ее позитивного опыта и направленности на решение текущих задач.

Прежде всего необходимо сосредоточиться на определении перечня целевых стран, в которых будут реализовываться принципы новой образовательной системы. Представляется, что он не должен ограничиваться пределами ЕАЭС,

¹ См.: Минобрнауки подтвердило «Ъ» намерение отказаться от Болонской системы // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5367629> (дата обращения: 22.06.2022).

принимая во внимание открытость Российской Федерации ко взаимовыгодному зарубежному сотрудничеству по самым разным направлениям. В то же время, очевидно, что практика одностороннего отказа от такого сотрудничества со стороны ряда государств, официально признанных «недружественными странами»¹, по меньшей мере, не должна создавать таким государствам каких-либо преимуществ и особых условий.

Кроме того, требует проработки вопрос относительно уровней высшего образования. Наряду с очевидной тенденцией к возврату к пятилетнему советскому специалитету с рядом его преимуществ, идея полного отказа от двухуровневой системы с бакалавриатом и магистратурой представляется неразумной. Очевидная причина — многие обучающихся, которые сейчас осваивают программы бакалавриата будут нуждаться в дипломе магистра для замещения соответствующей должности при трудоустройстве. Но более значимый вопрос (по сравнению с предыдущим, имеющим вполне определенный срок актуальности) заключается в сохранении значительной доли обучающихся из других государств, где законодательно установлена двухуровневая система высшего образования с соответствующими требованиями к уровню образования для выпускников. Считаем, следует согласиться с В.Н. Фальковым в том, что работодатели и выпускники в ближайшее время естественным образом сформируют понимание того, какая модель высшего образования (одноуровневая либо двухуровневая) является более жизнеспособной и требующей развития².

Взаимного признания на территории объединенной формированием единого образовательного пространства, как представляется, требуют не только уровни высшего образования, но и ученые степени. Интересным здесь видится опыт Сетового университета СНГ, так как можно взять за основу имеющуюся практику международного руководства научными исследованиями, когда кандидатская или докторская степень присуждается в обеих странах, в университетах которых аспирант либо докторант проводил исследование [3, с. 215–222].

Иным направлением, требующем повышенного внимания на новом образовательном пространстве, является вопрос адаптации зарубежных учащихся к университетской среде, а также тесно связанная с ним проблема преодоления языкового барьера. Грамотное проведение информационной политики каждого вуза, разработка и наполнение доступных веб-сайтов и ведение аккаунтов в социальных сетях с актуальной информацией становятся важнейшими рычагами интеграции зарубежных обучающихся в местное студенчество, в свою очередь, способствуя достижению целей академической мобильности как таковой. Так, организация языковых курсов разной продолжительности и степени интенсивности, варьирующихся в зависимости от уровня подготовки каждого студента, должна выступать в роли принципиального отборного механизма в тот или иной университет ЕАЭС.

Однако основой для формирования соответствующего образовательного пространства должна стать соответствующая нормативно-правовая база. Следует

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11, ст. 1748.

² См.: «Будут и бакалавриат, и магистратура» // Министр Валерий Фальков раскрыл подробности отказа от Болонской системы. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5381815> (дата обращения: 22.06.2022).

согласиться с исследователями в том, что договор о ЕАЭС не содержит положений о создании единого образовательного пространства, равно как и не сформирован соответствующий механизм правоприменения и не определена структура соответствующих уполномоченных органов государств-участников [4, с. 40–48].

Кроме того, необходим тщательный анализ роли высшего образования в решении задач стран-участниц ЕАЭС. К примеру, в Республике Беларусь существует проблема низкого уровня защиты среди выпускников аспирантуры [5, с. 64–74], что актуально и для российской аспирантуры и требует комплексного формирования общих подходов к проведению образовательной политики для эффективного решения. В этой связи заслуживают поддержки предложения исследователей о создании совместных институтов, направленных на решение общих задач, где обмен опытом и проведение исследований совместными коллективами может дать эффективный результат [6, с. 119]. Такие институты, в частности, могли бы фокусироваться на выполнении Национальных проектов РФ, цели и задачи которых, в свою очередь, частично либо полностью актуальны и на территории стран-партнеров.

Таким образом, следует признать, что развитие системы высшего образования современной России на пространстве Евразийского экономического союза имеет завидные перспективы. Для наиболее полного раскрытия потенциала системы, при определении формы и содержания нового образовательного пространства, следует отталкиваться от следующих идей: проработка эффективного механизма взаимного признания высшего образования и ученых степеней, проведение грамотной информационной и адаптационной политики по отношению к обучающимся, развитие коллаборации, направленной на решение наиболее актуальных государственных задач стран-участниц. Результатом реализации таких принципов может стать межгосударственное объединение стран-участниц ЕАЭС, учитывающее сильные стороны Болонского процесса в виде мобильности, открытости и активного взаимодействия участников, но адаптированное к современным геополитическим условиям в части ориентира на внутреннее развитие. Соответствующая работа должна быть обеспечена целесообразной нормативно-правовой базой, а также выстроенной системой уполномоченных органов, ответственных за воплощение в жизнь указанных реформ системы высшего образования ЕАЭС.

Библиографический список

1. Давлетгильдеев Р.Ш., Цыганцова С.И. Особенности формирования евразийской региональной модели международно-правового регулирования исследовательской мобильности // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 127–139.
2. Гребенкин А.Н. Интеграция образовательных систем как необходимое условие создания Евразийского союза // Гуманитарные проблемы военного дела. 2020. № 2 (23). С. 25–29.
3. Алексахина В.Г., Игнатова О.В. Участие России в процессах регионализации высшего образования // Вопросы региональной экономики. 2021. № 1 (46). С. 215–222.
4. Манахов С.В., Зуев В.М. Основные направления формирования единого образовательного пространства в рамках Евразийского экономического союза // Вестник НГУЭУ. 2016. № 2. С. 40–48.
5. Белов А.А., Борейко С.А. Уровень воспроизводства научных работников высшей квалификации в Республике Беларусь и перспективы его повышения // Журнал Белорусского государственного ун-та. Социология. 2021. № 3. С. 64–74.

6. *Мусаев А.И.* Кыргызско-российские отношения в сфере высшего образования: состояние и перспективы // *Alatoo Academic Studies*. 2020. № 4. С. 112–121.

References

1. *Davletgildeev R.SH., Tsygancova S.I.* Specific Features of the Forming of Eurasian Regional Model of International Legal Regulation of Research Mobility // *Journal of Russian Law*. 2020. Vol. 11. P. 127–139.

2. *Grebenkin A.N.* The Integration of Educational Systems as the Necessary Condition of the Creation of the European Union // *Humanitarian Problems of the Military Affairs*. 2020. Vol. 2 (23). P. 25–29.

3. *Aleksahina V.G., Ignatova O.V.* Participation of Russia in the Processes of Regionalization of Higher Education // *Issues of Regional Economy*. 2021. Vol. 1 (46). P. 215–222.

4. *Manakhov S.V., Zuev V.M.* Main Directions of the Forming of the Union Educational Space Within the Framework of Eurasian Economic Union // *Bulletin of NGUEU*. 2016. Vol. 2. P. 40–48.

5. *Belov A.A., Borejko S.A.* Reproduction Level Among Scientific Workers of Highest Qualification in Belarus Republic and Prospects of its Promotion // *Bulletin of the Belarus State University. Sociology*. 2021. Vol. 3. P. 64–74.

6. *Musaev A.I.* Kyrgyz-Russian Relations in the Sphere of Higher Education: Current State and Prospects // *Alatoo Academic Studies*. 2020. Vol. 4. P. 112–121.

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-155-162
УДК 347.9

Т.А. Комарова

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Введение: вступлением в силу Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был обусловлен очередной этап реформирования судебной системы. Этот нормативный акт существенно изменил многие основные положения Гражданского процессуального кодекса РФ. Принципиальными моментами является упразднение категории «подведомственность» и введение понятия «компетенция», изменение правил подсудности, института представительства, увеличение круга дел, подлежащих рассмотрению в порядке упрощенного производства, и, конечно, кардинальные преобразования системы обжалования вступивших и не вступивших в законную силу судебных актов. Кроме того, ФЗ № 451-ФЗ наделил третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, правом на возмещение судебных издержек, а также возложил на таких лиц обязанность по несению судебных издержек в случае отказа в удовлетворении их жалоб на судебный акт. **Цель:** разработка научно-практических положений и поиск наиболее адекватного подхода к реформированию существующего порядка распределения судебных расходов между лицами, участвующими в деле. **Методологическая основа:** при подготовке работы применялись теоретические методы исследования: индукция, дедукция, аналогия, обобщение, конкретизация. Исследование содержит эмпирический анализ судебной практики, в т.ч. позиций Верховного Суда РФ. **Результаты:** институт судебных расходов содержит в себе законодательные положения, нацеленные на недопущение злоупотребления правом, предотвращение необоснованного обращения в суд. Данный институт видоизменяется в зависимости от существующих реалий, нормы, регламентирующие распределение судебных издержек, не статичны. **Выводы:** на сегодняшний день не урегулированы некоторые важные вопросы, не имеющие «специальной» нормы, а только отраженные в разъяснениях Верховного Суда РФ, что требует их законодательной регламентации.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, реформа судебной системы, принцип справедливости, судебный приказ, судебные расходы, судебные издержки.

© Комарова Татьяна Алексеевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: komarowata1990@yandex.ru
© Komarova Tatyana Alekseevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Civil Procedure (Saratov State Law Academy)

Т.А. Komarova

**ON THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE
OF COURT COSTS IN CIVIL PROCEEDINGS**

Background: the entry into force of Federal Law No. 451-FZ of November 28, 2018 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” was due to the next stage of judicial reform. This normative act has significantly changed many of the basic provisions of the Civil Procedure Code of the Russian Federation. The principal points are the abolition of the category of “jurisdiction” and the introduction of the concept of “competence”, changing the rules of jurisdiction, the institution of representation, increasing the range of cases to be considered in simplified proceedings, and, of course, a radical transformation of the system of appealing entered and not entered into legal force court acts. In addition, Federal Law No. 451-FZ gave third parties that do not declare independent claims concerning the subject of the dispute the right to compensation of court costs, and also imposed on such persons the obligation to bear court costs in case of refusal to satisfy their appeals against a judicial act. **Objective:** to develop scientific and practical provisions and to search for the most adequate approach to reforming the existing procedure of distribution of court costs among persons involved in the case. **Methodology:** theoretical methods of research: induction, deduction, analogy, generalization, concretization were used in preparing the work. The study contains an empirical analysis of judicial practice, including the positions of the Supreme Court of the Russian Federation. **Results:** the institute of court costs contains legislative provisions aimed at preventing the abuse of right, preventing unjustified recourse to court. This institute is modified depending on the existing realities, the norms regulating the distribution of court costs are not static. **Conclusions:** to date, some important issues that do not have a “special” rule, are only reflected in the explanations of the Supreme Court of the Russian Federation but are not regulated, which requires their legislative regulation.

Key-words: civil proceedings, reform of the judicial system, the principle of justice, court order, legal costs, litigation expenses.

Подготовка Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ сопровождалась активным обсуждением его основных положений. Учеными оценивались новеллы с позиции их необходимости и до принятия названного закона, и на протяжении практически года с момента принятия до полного вступления в силу. Так, рассматривая упрощенное производство и вопросы подсудности, внесение изменений в ГПК РФ, обусловленное принятием ФЗ № 451-ФЗ, А.В. Китаева в целом называла их положительными [1, с. 312]. О.В. Исаенкова высказывала мнение о неразумности длительного отложения вступления в силу некоторых положений закона, не имеющих отношение к процедурам пересмотра [2, с. 96]. Негативно расценили большую часть изменений ряд других ученых-процессуалистов, акцентируя свое внимание на отказе от модели обязательного составления мотивированного решения, изменении правил извещения участников процесса, порядке ведения дела через представителя-юриста, увеличении цены исков, рассматриваемых в упрощенном производстве [3, с. 256–245]. Однако

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49, ст. 7523.

следует отметить, что недостаточно проанализированными остались изменения, касающиеся судебных издержек.

Федеральный закон № 451-ФЗ дополнил ст. 98 ГПК РФ двумя новыми частями, обуславливающими следующее:

третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, участвуя в деле на стороне, в пользу которой принят судебный акт, наделяются правом возмещения судебных издержек, если их фактическое поведение способствовало принятию данного судебного акта;

третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, при реализации своего права на обжалование судебного акта принимают на себя обязанность возместить судебные издержки, понесенные лицами, участвующими в деле, в случае если их жалоба осталась без удовлетворения.

Прежде чем проанализировать данные положения, необходимо раскрыть общий механизм возмещения судебных издержек, целесообразно сделать это в аспекте действия принципа справедливости, а потом аналогичным образом сопоставить с принципом справедливости механизм возмещения/взыскания судебных издержек применительно к третьим лицам, не заявляющим самостоятельные требования относительно предмета спора.

Как известно, ГПК РФ дает право стороне, в пользу которой состоялось решение суда, возместить все понесенные расходы. Такое возмещение происходит за счет стороны, не в пользу которой вынесено решение суда. В случае частичного удовлетворения требований, судебные расходы возмещаются пропорционально объему удовлетворенных требований.

На первый взгляд, прямое толкование этой нормы выглядит весьма логичным и справедливым. Проанализировав некоторые особенности смыслового понимания справедливости в гражданском процессе и правоприменительной практике распределения между сторонами судебных расходов, попробуем сделать аргументированный вывод, что это действительно так.

В ст. 206 ГПК РФ принцип справедливости (вместе с принципами соразмерности и недопустимости извлечения выгоды из незаконного или недобросовестного поведения) закреплен в контексте нормы, побуждающей должника к исполнению. По мнению В.В. Яркова, «...справедливость включает в себя принцип равенства сторон, принцип состязательности, принцип гласности, мотивированности, разумного срока рассмотрения, недопустимости произвольной отмены решения, а также право на безусловное исполнение судебного акта» [4, с. 55].

Справедливость при отправлении правосудия по гражданским делам рассматривалась нами ранее в качестве двух аспектного явления: во-первых, как справедливость принимаемого по делу судебного постановления, а во-вторых, как справедливость самого судебного разбирательства [5, с. 10].

Если вести речь о принципе справедливости исключительно в процессуально-правовом аспекте, без учета его материально-правовой стороны, то уместно будет обратиться к позиции Т.В. Сахновой, которая, говоря о справедливом судебном процессе, предполагает воплощение справедливости в методах процесса, его процедурах. По мнению ученого, залогом справедливого процесса и, соответственно, правосудного решения всегда выступает необходимость соблюдения всех процессуальных гарантий [6, с. 130–131].

Возвращаясь к вопросу права третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, получить возмещение издержек, одно-

значно можем сказать, что это именно процессуальная гарантия соблюдения их прав, предоставленная при условии активного участия в рассмотрении дела и способствовании принятию законного и обоснованного судебного акта. Вместе с тем принцип справедливости не может заключаться только в предоставлении правомочий или их гарантий. В данном конкретном аспекте его реализация невозможна без установления процессуальной обязанности осуществить возмещение издержек, поскольку уравнивание не может заключаться только в наделении едиными правомочиями, но и должно включать в себя возложение единых процессуальных обязанностей. Таким образом, с учетом реализации основополагающего начала справедливости в процессуально-правовом аспекте, включение в ст. 98 ГПК РФ части 4 и части 5 следует однозначно рассматривать как положительный момент, но нельзя оставить без внимания и тот факт, что норма не является полной. Как совершенно правильно отмечает Д.Б. Абушенко, если у третьих лиц имеется право на взыскание с проигравшей стороны судебных издержек, то ставить его обязанность возместить издержки другим лицам в зависимости от каких-либо условий (в частности, от инициирования проверочной процедуры) нелогично [7, с. 48]. Если законодатель в вопросе распределения судебных издержек взял за основу вектор уравнивания прав сторон и лиц, участвующих в деле (в том числе не заявляющих самостоятельные требования), то право на возмещение должно быть уравновешено аналогичной, «зеркальной» обязанностью.

Применение норм о возмещении издержек третьим лицам, не заявляющим самостоятельные требования относительно предмета спора, на практике может вызвать определенные сложности. Совсем недавно Д.А. Гузий высказал мнение, что правило о выступлении третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, на той или иной стороне и соответствующее законодательное регулирование «...являются данью традиции концепции пособничества», не отвечают современным реалиям [8, с. 11]. Не давая какой-либо оценки сути обозначенной позиции, хотелось бы согласиться с автором в том, что не всегда на практике бесспорно можно определить то, на чьей стороне выступает третьей лицо, даже если оно принимает активное участие в деле (сформировало свою правовую позицию, принимает непосредственное участие в судебных заседаниях, представляет суду доказательства). Кроме того, третье лицо может иметь связь с обеими сторонами. Как в таком случае необходимо поступать суду при разрешении вопроса о судебных издержках, ГПК РФ не конкретизировано.

Обозначенные выше выводы позволяют говорить о том, что реформирование процессуальных норм, касающихся распределения судебных издержек, должно быть продолжено. Однако оно не должно сводиться только к преобразованию норм, касающихся издержек третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора. На наш взгляд, есть и другие проблемные моменты, например, относительно того, что освобождение от уплаты судебных расходов или их уменьшение предусмотрено только для гражданина и производится судом, а также мировым судьей с учетом имущественного положения. До недавнего времени в науке гражданского процессуального права учеными по поводу таких судебных расходов, как оплата проведения судебной экспертизы, возмещение затрат иным лицам, содействующим осуществлению правосудия, высказывалось следующее. Сторона, которая согласно ст. 96 ГПК РФ освобождается от уплаты судебных расходов, не вносит эти суммы [9] и осво-

бождение от уплаты судебных расходов либо уменьшение размера этих расходов судом возможны в том случае, когда эти расходы должны быть предварительно оплачены с целью вызова свидетелей, экспертов, проведения экспертного исследования стороной [10]. Таким образом, за аксиому принималась возможность обратиться в суд с заявлением об освобождении от судебных расходов (их уменьшения) только до назначения судом экспертизы, вызова специалиста и т.д. По сути, лицо, участвующее в деле, после принятия судебного акта лишалось права подать соответствующее заявление и обосновать суду невозможность оплаты судебных расходов в силу имущественного положения. Такое толкование нормы права, на наш взгляд, выглядит несколько противоречивым, идущим вразрез с основополагающими идеями гражданского процессуального права.

Ситуация изменилась, когда Верховный Суд РФ, рассматривая в качестве суда кассационной инстанции вступившие в силу судебные акты о взыскании судебных расходов по конкретным гражданским делам, начал занимать позицию, что ходатайство об освобождении от уплаты судебных расходов в связи с тяжелым финансовым положением, проблемами со здоровьем и т.д. может разрешаться судом уже после назначения и проведения экспертизы по делу¹.

После утверждения Президиумом ВС РФ Обзора судебной практики № 4 за 2021 год указанное выше толкование норм права стало официальной позицией Верховного Суда РФ². Примечательным является тот факт, что, обосновывая право гражданина П. на подачу заявления об освобождении от уплаты судебных расходов и возмещения их за счет средств федерального бюджета даже после рассмотрения дела по существу и проверки законности решения в вышестоящих судебных инстанциях, Верховный Суд РФ сослался именно на такую основополагающую идею как справедливость. Лишение права гражданина суд посчитал нарушением баланса прав и законных интересов участников гражданского судопроизводства, а также несоблюдением их прав и требований справедливости. Продолжением сложившейся в правоприменительной судебной практике идеи стало ее отражение в разъяснении высшей инстанции. Логичным видится следующий этап, а именно воспроизведение в законе положения о возможности заявить ходатайство об освобождении от уплаты судебных расходов, связанных с оплатой экспертизы, или о снижении их размера с учетом имущественного положения гражданина как до, так и после назначения и проведения экспертизы по делу.

Последним моментом, на котором хотелось бы сконцентрировать внимание является вопрос распределения судебных расходов в приказном производстве.

Судебные расходы, связанные с обращением в суд с заявлением о вынесении судебного приказа, подлежат возмещению только в части уплаченной государственной пошлины. Данная позиция высказана Верховным Судом РФ в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2018 год и обосновывается тем, что само судебное разбирательство не проводится, стороны

¹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2021 г. № 48-КГ20-16-К7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 78-КГ20-37-К3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 4 (2021) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2022 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

не вызываются, а требования взыскателя подтверждаются письменными доказательствами¹.

Данное положение, на наш взгляд, не может расцениваться позитивно в аспекте реализации принципа справедливости судебного разбирательства, поскольку допускает некие привилегии для должника в приказном производстве. Бесспорность требований взыскателя является основанием для лишения его возможности в рамках приказного производства получить возмещение понесенных судебных расходов. Указанные расходы могут быть возмещены только путем подачи отдельного иска.

Приведем лишь несколько примеров, которые свидетельствуют о том, что взыскатели должны быть наделены правом на возмещение представительских услуг по делам приказного производства, используя возможность подать заявление после вынесения судебного приказа.

Во-первых, несмотря на отсутствие спора о праве, взыскатель далеко не всегда самостоятельно может составить заявление, особенно в случае необходимости рассчитать неустойку и (или) проценты за пользование чужими денежными средствами.

Во-вторых, первоначально обладая одним из прав требования, перечисленных в ст. 122 ГПК РФ, и нанимая представителя в целях защиты своего права, взыскатель редко знает и понимает, в каком порядке будет осуществляться судопроизводство, чем отличается приказное производство от искового.

В-третьих, управляющие компании, товарищества собственников жилья, другие субъекты, правомочные взыскивать задолженность по оплате жилого помещения, расходов на капитальный ремонт, коммунальных услуг, подают заявления о вынесении судебных приказов в большом количестве, часто прибегая к услугам юридических фирм или аутсорсинговых компаний, что, соответственно, приводит к значительным затратам, возместить которые одновременно с получением приказа невозможно.

Таким образом, недобросовестное поведение должника и нарушение им сроков оплаты жилищно-коммунальных услуг, не влечет за собой дополнительных негативных последствий для должника, кроме возложения на него обязанности оплатить государственную пошлину, но одновременно приводит к возникновению у взыскателя расходов, связанных с судебными издержками. На наш взгляд, данное положение также должно быть законодательно изменено, в целях соблюдения баланса интересов как должника, так и взыскателя.

Все сказанное выше позволяет сделать вывод, что институт судебных расходов содержит в себе законодательные положения, нацеленные на недопущение злоупотребления правом, предотвращение необоснованного обращения в суд. Возможность освобождения от несения судебных издержек или их уменьшение в связи с имущественным положением является реализацией, в том числе, принципа справедливости судебного разбирательства. Аналогичным образом принцип справедливости нашел свое отражение в норме, касающейся возмещения судебных издержек третьим лицам, не заявляющим самостоятельные требования относительно предмета спора. Вместе с тем некоторые моменты правоприменения, рассмотренные в настоящей статье, доказывают и существующие отступления

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от обозначенного принципа и необходимость продолжения реформирования процессуального законодательства в вопросе судебных издержек. На наш взгляд, законодателю, например, следует обратить внимание на несовершенство механизма правового регулирования в вопросах распределения судебных расходов в приказном производстве и возмещения издержек третьими лицами только при инициировании ими проверки судебного акта, а также законодательно закрепить некоторые важные моменты на сегодняшний день воспроизведенные только в позиции Верховного Суда РФ.

Библиографический список

1. *Китаева А.В.* К вопросу компетенции мировых судей, изменений в упрощенном и приказном производстве в свете принятия ФЗ № 451 от 28 ноября 2018 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Евразийский юридический журнал. 2019. С. 311–312.
2. *Исаенкова О.В.* Перспективы примирительных процедур после вступления в силу Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ // Примирительные процедуры в гражданском праве и судопроизводстве: сборник материалов Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 26–27 апреля 2019 г.) / под общ. ред. П.П. Очередыко, А.Н. Кузбагарова, С.Ю. Катужковой; Северо-Западный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». СПб.: Астерион, 2019. Ч. 1. С. 95–101.
3. *Туманов Д.А., Стрельцова Е.Г., Моисеев С.В., Алехина С.А., Бардин Л.Н., Казиханова С.С., Нахова Е.А., Невский И.А., Ненашев М.М., Прокудина Л.А., Смагина Е.С., Султанов А.Р., Чистякова О.П.* Коллективное правовое заключение на законопроект Верховного Суда Российской Федерации о внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и индивидуальные заключения ученых и практиков // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 256–345.
4. *Ярков В.В.* Принципы административного судопроизводства: общее и особенное // Закон. 2016. № 7. С. 52–60.
5. *Комарова Т.А.* Разумность, справедливость и верховенство права как основные начала гражданского судопроизводства / под ред. О.В. Исаенковой. М.: Юрлитинформ, 2020. 160 с.
6. *Сахнова Т.В.* Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. 784 с.
7. *Абушенко Д.Б.* Судебные расходы третьих лиц сквозь призму факультативного спора: от критических размышлений о законодательных новеллах к обоснованию теоретической модели // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2019. № 3. С. 46–57.
8. *Гузий Д.А.* Третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 32 с.
9. *Россинская Е.Р., Галышина Е.И.* Настольная книга судьи: судебная экспертиза. М.: Проспект, 2011. 464 с.
10. *Гражданский процесс: учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушниковой.* М.: Статут, 2014. 960 с.

References

1. *Kitaeva A.V.* On the Competence of Magistrates, Changes in Simplified and Writ Proceedings in the Light of the Adoption of Federal Law No. 451 of November 28, 2018

“On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” // Eurasian Legal Journal. 2019. P. 311–312.

2. *Isaenkova O.V.* Prospects for Conciliation Procedures After the Entry into Force of the Federal Law of November 28, 2018 № 451-FZ // Conciliation procedures in civil law and legal proceedings / Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (St. Petersburg on 26–27 April 2019) / Under general ed. of P.P. Ocheredko, A.N. Kuzbagarov, S.Yu. Katukova; North-West branch of FGBOU VO “Russian State University of Justice”. SPb.: Asterion, 2019. Part 1. P. 95–101.

3. *Tumanov D.A., Streltsova E.G., Moiseev S.V., Alyokhina S.A., Bardin L.N., Kazikhonova S.S., Nakhova E.A., Nevsky I.A., Nenashev M.M., Prokudina L.A., Smagina E.S., Sultanov A.R., Chistyakova O.P.* Collective legal opinion on the draft law of the Supreme Courts of the Russian Federation on amendments to the Civil Procedure Code of the Russian Federation, the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and individual conclusions of scientists and practitioners // Bulletin of Civil Procedure. 2018. No. 1. P. 256–345.

4. *Yarkov V.V.* Principles of Administrative Proceedings: General and Special // Law. 2016. No. 7. P. 52–60.

5. *Komarova T.A.* Reasonableness, Justice and the Rule of Law as the Main Principles of Civil Proceedings / edited by O.V. Isaenkova. M.: Yurlitinform, 2020. 160 p.

6. *Sakhnova T.V.* Course of Civil Procedure. 2nd ed., reprint. and suppl. M.: Statute, 2014. 784 p.

7. *Abushenko D.B.* Legal Expenses of Third Parties Through the Prism of an Optional Dispute: from Critical Reflections on Legislative Novelties to the Substantiation of a Theoretical Model // Economic justice in the Ural district. 2019. No. 3. P. 46–57.

8. *Guziy D.A.* Third Parties Who do not Make Independent Claims Regarding the Subject of the Dispute in Civil Proceedings: extended abstract diss. ... cand. of law. Moscow. 2021. 32 p.

9. *Rossinskaya E.R., Galyashina E.I.* Judge’s Handbook: Forensic Examination. Moscow: Prospekt, 2011. 464 p.

10. Civil procedure: Textbook (5th edition, revised and supplemented) / Edited by M.K. Treushnikov. M.: Statute, 2014. 960 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-163-173

УДК 347.9

Е.Г. Потапенко

РОЛЬ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ В РАЗВИТИИ СТРУКТУРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Введение: исследование развития гражданского процессуального права невозможно без определения процессов, влияющих на его внутреннюю организацию, структуру гражданского процессуального права, определения их роли, механизма действия и результатов. **Цель:** определить роль специализации гражданского процессуального права в структурном развитии отрасли, выявить механизм его действия и результаты. **Методическая основа:** частнонаучные методы познания. **Результаты:** аргументируется авторская позиция понимания специализации как процесса качественного развития права, которая существует совместно с процессом унификации и результаты которого отражаются, прежде всего, в содержании права. **Выводы:** структура гражданского процессуального права испытывает на себе влияние различных процессов его развития, среди которых специализация не может быть названа в качестве основополагающего. На уровне процессуальных норм и их комплексов, включающих общую и специальные нормы, преобладающее влияние имеют парные процессы специализации и унификации процессуального права, но на более высоком уровне данные процессы уходят на второй план, уступая место дифференциации и интеграции процессуальных норм, институтов, объединений институтов.

Ключевые слова: гражданское процессуальное право, специализация права, структура гражданского процессуального права, дифференциация гражданского судопроизводства, интеграция процессуальных норм.

E.G. Potapenko

THE ROLE OF SPECIALIZATION IN THE DEVELOPMENT OF THE STRUCTURE OF CIVIL PROCEDURAL LAW

Background: the study of the development of civil procedural law is impossible without determining the processes affecting its internal organization — the structure of civil procedure law, determining their role, mechanism of action and results. **Objective:** to determine the role of specialization of civil procedural law in the structural development of the industry, to identify the mechanism of its action and results. **Methodology:** private scientific methods of cognition. **Results:** the author's position of understanding specialization as a process of qualitative development of law, which acts together with the unification process and the results of which are reflected, first of all, in the content of law, is argued. **Conclusions:** the structure of civil procedural law is influenced by

© Потапенко Евгений Георгиевич, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского), доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: egpotapenko@rambler.ru

© Potapenko Evgeny Georgievich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Civil Law and Procedure (Saratov State University); Associate Professor, Department of Arbitration Procedure (Saratov State Law Academy)

various processes of its development, among which specialization cannot be called as fundamental. At the level of procedural norms and their complexes, including general and special norms, paired processes of specialization and unification of procedural law have a predominant influence, but at a higher level these processes fade into the background, giving way to differentiation and integration of procedural norms, institutions, associations of institutions.

Key-words: *civil procedural law, specialization of law, structure of civil procedural law, differentiation of civil proceedings, integration of procedural rules.*

Вопросы системы и структуры права являются фундаментальными вопросами правоповедения в целом и отраслевых юридических наук в частности. Изучение указанных вопросов требует не только точного отражения организации права как системы, но и выявления процессов, влияющих на развитие этой организации, изучение закономерностей развития права. Предмет общей теории права «представляет собой систему общих закономерностей права как тотального целого, а также социологических, экономических, политических и иных закономерностей, которые влияют на действие и развитие права, его закономерностей, и систему закономерностей познания предмета данной науки» [1, с. 93]. Исследование права как тотального целого предполагает, в том числе необходимость исследования отдельных отраслей права, выявление закономерностей их развития и действия. Гражданское процессуальное право в этом смысле не является исключением.

Под структурой гражданского процессуального права следует понимать его внутреннее строение, то есть совокупность элементов и связей между ними. Структура права формируется под влиянием различных факторов как объективного, так и субъективного характера. Системный подход называет два основных детерминирующих аспекта [2, с. 138–139]: 1) внутренний (уже сложившаяся система, имеющая соответствующие связи и тенденции развития, ее внутренний инструментарий); 2) внешний (внешняя среда функционирования системы, прежде всего, предмет правового регулирования гражданского процессуального права, а также совокупность факторов, влияющих на него). Однако такого понимания условий развития структуры гражданского процессуального права явно недостаточно для того, чтобы определить закономерности его развития. Поэтому требуют выявления и тщательного анализа процессы развития гражданского процессуального права, которые являются отдельными механизмами действия детерминирующих факторов на развитие системы гражданского процессуального права.

В общетраслевой и процессуальной литературе в качестве одного из основных процессов структурного развития права в целом и гражданского процессуального права в частности называется процесс специализации. По мнению С.С. Алексеева, суть указанного процесса заключается в том, «что в праве происходит и усиливается «разделение труда», в результате которого отдельные нормы и их комплексы все более дифференцируются на выполнении тех или иных операций, конкретизируется их содержание и одновременно осуществляется интеграция правового материала» [3, с. 52]. Специализация права направлена на создание специальных юридических правил и предписаний. И.Н. Сенякин в качестве цели правовой специализации указывал на необходимость наиболее полного охвата всех особенностей современных общественных процессов, воз-

никающих в силу их постоянного развития и динамики [4, с. 322]. Сложность современных общественных отношений не позволяет осуществлять их правовое регулирование посредством единичных правовых предписаний, что выступает необходимостью комплексного правового воздействия и объективной причиной усложнения структуры права. Иначе говоря, юридические нормы существуют и действуют по большей части не поодиночке, не каждая сама по себе, а в комплексах, ассоциациях, в составе целых правовых институтов и более обширных подразделений — отраслей права [5, с. 63]. Специализация в данном аспекте рассматривается в качестве одного из основополагающих процессов структурного развития права. Данная роль специализации связана, прежде всего, с широким подходом к пониманию процесса специализации, в качестве форм осуществления которого называется дифференциация, конкретизация и интеграция [3, с. 53]. При таком подходе к специализации результатом данного процесса может быть не только первичный элемент структуры права — специальная норма (и их ассоциации), но и более высокие правовые образования — институты, объединения институтов, подотрасли.

В литературе, посвященной системному строению гражданского процессуального права, специализации также отводится основополагающая роль в структурном развитии права. «Специализация норм гражданского процессуального права, — пишет М.К. Юков, — проявляется в двух формах: дифференциации и интеграции... Кроме того, специализация права и его элементов — это многогранный и сложный процесс, который не только не исключает разъединения и одновременно объединения норм права, а наоборот, немыслима вне единства дифференциации и интеграции» [6, с. 70]. Вслед за С.С. Алексеевым [3, с. 147], М.К. Юков применительно к регулятивным институтам указывает, что «специализация норм гражданского процессуального права в значительной степени предопределила зарождение и формирование дифференцированных институтов. Формирование дифференцированных институтов происходит путем расщепления основной нормы на варианты предписания, которые, в свою очередь, обрастают детализирующими, исключительными и другими нормативными предписаниями, образуя ассоциации норм права. При дальнейшем развитии права ассоциации зачастую перерастают в правовые институты» [6, с. 129].

В науке гражданского процессуального права также поддерживается и развивается позиция теоретиков о существовании в отраслевой системе специальных и общих процессуальных институтов. Первые, по мнению Ю.К. Осипова, представляют собой совокупность норм, регулирующих отдельные, обособленные виды однородных общественных отношений. Вторые — совокупность норм, регулирующих не какой-то отдельный вид однородных отношений, а некоторые сходные их стороны. «Иначе говоря, если первые регулируют те стороны однородных общественных отношений, которые составляют в них особенное, то вторые — стороны, которые представляют в этих отношениях общее» [7, с. 12]. К специальным институтам гражданского процессуального права Ю.К. Осипов относит институты возбуждения гражданского дела, судебного разбирательства и разрешения дела по существу, а также другие институты, сформированные на основе стадийности процессуальных отношений. К общим институтам гражданского процессуального права, регулирующим общие стороны, которыми обладают не отдельные процессуальные отношения, а вся их система по конкретному делу, как целое, Ю.К. Осипов в своих работах относил к ним институты

правосубъектности, судебных доказательств, судебных расходов, процессуальных сроков и другие [7, с. 13]. Из деления институтов на общие и специальные исходит В.М. Шерстюк, исследуя вопрос вида судопроизводства. Вид судопроизводства, по мнению автора, — это установленный процессуальным законом порядок рассмотрения и разрешения группы однородных дел, урегулированный совокупностью однородных и однопорядковых по сфере действия институтов (а не правовых норм), объединенных в единое целое — в объединение институтов [8, с. 184]. При этом в рамках объединения институтов, составляющего нормативную основу соответствующего вида судопроизводства, должен оформиться общий институт, закрепляющий основные специфические признаки данного порядка [8, с. 188–190].

Не углубляясь далее в тонкости образования тех или иных структурных элементов гражданского процессуального права и не ставя под сомнение образование в результате специализации права специальных процессуальных норм, отметим, что механизм формирования первичного элемента структуры права — процессуальной нормы и механизм образования процессуального института в системе гражданского процессуального права существенно различается. В образовании процессуальных институтов и структурных элементов более высокого уровня участвует не только специализация права, но совокупность процессов развития гражданского процессуального права. При этом специализация гражданского процессуального права не является процессом непосредственного структурного развития права, в этом плане ей отводится второстепенная роль.

Во-первых, специализация как процесс развития права в целом и гражданского процессуального права определяется рядом исследователей неоправданно широко. Специализацию в узком и правильном, на наш взгляд, понимании следует рассматривать как процесс качественного развития гражданского процессуального права, который затрагивает, прежде всего, содержание, а не структуру данной системы права. В результате специализации гражданского процессуального права образуются специальные нормы [9], содержащие соответствующие правила. Основным признаком специальной нормы является не только более узкая сфера правового регулирования (в ряде случаев общая и специальная норма тождественны по объему), но и нетождественность содержания общей и специальных норм (дополняющих, исключаящих). При полном тождестве содержания общей и специальной нормы, но разном объеме, возникает дублирующая, но не специальная норма. Такое дублирование в значительной степени распространено в процессуальных нормах, содержащихся в материально-правовых источниках. Например, согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ¹ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. В ст. 273 ГПК РФ установлен один из таких случаев — дела об усыновлении. На данную норму также ссылается ВС РФ при определении состава участников процесса по делам

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. от 1 февраля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2022. № 1, ч. I, ст. 42.

об усыновлении¹. Однако дублирующая норма содержится в ст. 125 Семейного кодекса РФ², в которой указано, что дела об усыновлении детей рассматриваются судом с обязательным участием самих усыновителей, органов опеки и попечительства, а также прокурора. Наличие дублирования в системе гражданского процессуального права было выявлено достаточно давно. «Дублирование, — по мнению Н.А. Чечиной, — как привычная для законодателя форма составления нормативных актов не может быть декларативно запрещено. Это положение следует ввести в разумные рамки, чтобы оно не препятствовало законности, а способствовало ей» [10, с. 35].

Во-вторых, анализ результатов специализации позволяет сделать вывод, что специализация является парным процессом развития гражданского процессуального права. О.В. Баулин абсолютно справедливо замечает, что «нельзя абстрактно считать ту или иную норму специальной, поскольку последняя является таковой лишь относительно общей, регулирующей однородные отношения, и наоборот» [9, с. 8]. История развития гражданского процессуального права позволяет сделать вывод о том, что в праве действует специализация и унификация, которые являются парными процессами развития. Эта парность сообщается и их непосредственным результатам — процессуальным нормам. Действие специализации и унификации в гражданском процессуальном праве отражает диалектический закон единства и борьбы противоположностей. В.М. Шерстюк в этой связи справедливо замечает, что в гражданском процессуальном праве, как и в системе права в целом, существуют две тенденции: 1) обеспечение единства, гармонии, внутренней согласованности; 2) нарушение этого единства. К нарушению системы приводит, в том числе стремление законодателя к беспробельному регулированию процессуальных отношений [8, с. 195].

В-третьих, чрезмерно широкое понимание специализации приводит к потере научной значимости данного термина и отражаемого им процесса. Подобного рода абстракция искусственно отрывает теорию от действительного развития гражданского процессуального права. Вряд ли всеохватывающий и всеобъемлющий подход к специализации способен привести к достоверным и точным результатам исследования развития гражданского процессуального права. В настоящее время, к сожалению, в отраслевой литературе наиболее распространен именно такой подход. Специализация права исследуется в аспекте специализации гражданско-процессуальной деятельности [11], специализации гражданской процессуальной формы [12], дифференциации гражданского процесса на виды производств и других аспектах. Широкому пониманию процесса специализации способствует, прежде всего, определение форм указанного процесса. Как указано выше, С.С. Алексеев в качестве форм специализации права указывает на дифференциацию, конкретизацию и интеграцию [3, с. 53]. М.К. Юков справедливо отмечает, что конкретизация является не формой, а одним из возможных способов специализации [6, с. 70]. В качестве форм специализации М.К. Юков называет дифференциацию и интеграцию [6, с. 70]. Вместе с тем следует учитывать, что не все указанные формы неизменно свидетельствуют о процессе

¹ См. п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

² См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2021. № 27, ч. I, ст. 138.

предметной специализации. Так, дифференциация не есть неизменная форма специализации. Дифференциация может приводить не к образованию специальной нормы, а к появлению дублирующих норм. Интеграция также не всегда выступает формой специализации. Нормы в рамках системы права связаны многочисленными внутрисистемными связями, которые проявляются в том числе при реализации права. Органичность есть свойство самой системы права, обеспечиваемое функциональной взаимосвязанностью его элементов, их непротиворечивостью. Поэтому о функциональной интеграции следует вести речь не столько при специализации, сколько при правотворчестве в целом. Недаром современные исследователи довольно часто обращают внимание на необходимость плановости [13] и системности [14, с. 13] правотворчества. Таким образом, интегрированность новой нормы (вне зависимости от того специальная она или нет) является необходимым процессом для всего правообразования, а не только для специализации.

Процессы дифференциации-интеграции и специализации-унификации разнохарактерны, но диалектически взаимосвязаны. Их взаимосвязь обосновывается взаимоопределяемостью структуры и содержания права. Так, М.К. Юков, рассматривающий вслед за С.С. Алексеевым интеграцию в качестве одной из форм специализации гражданского процессуального права, а унификацию — в качестве процесса, ограничивающего дифференциацию, в заключении исследования совершенно правильно обращает внимание на связь дифференционно-интеграционных процессов со структурой правовой материи [6, с. 277]. К данному выводу автор приходит также при непосредственном анализе построения отраслевого нормативного материала, при котором, как представляется, некоторые теоретические выводы и конструкции показывают свою нежизнеспособность. К подобному выводу М.К. Юков приходит при исследовании конкретных структурных общностей процессуального права: «Таким образом, можно сделать вывод, что правовые объединения — это совокупность правовых институтов, объединяемых в результате единства их основополагающих функций в целях более полного и комплексного регулирования определенных видов процессуальных отношений и образовавшихся в процессе интеграции и дифференциации в праве» [6, с. 138].

Что касается форм осуществления специализации как процесса качественного развития гражданского процессуального права, связанного с изменением его содержания, то такими формами являются правотворчество, толкование и применение права.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что специализация — лишь один из процессов, влияющих на развитие гражданского процессуального права. Образование института процессуального права (в том числе специального) представляет собой сложный многофакторный диалектический процесс, в котором переплетаются разнохарактерные тенденции отраслевого развития. В конце концов специализация и унификация как процессы качественного развития права, результат которых отражается в его содержании, не играют основополагающую роль в механизме образования процессуальных институтов. На первый план здесь выходят процессы структурного развития права, в том числе процессы дифференциации и интеграции нормативного материала. Это же происходит и на более высоком уровне — уровне объединения институтов процессуального права. Специфика здесь заключается в том, что происходит усложнение взаимодействия различных процессов и тенденций, так как на данном уровне про-

исходит не только взаимодействие процессуальных норм (как при образовании институтов), но и процессуальных институтов, стремящихся к объединению в органическое целое — объединение институтов.

Достаточно детально процесс образования институтов гражданского процессуального права описал М.К. Юков. Положив в основу классификации институтов функции права, автор с учетом трех универсальных функций права (общерегулятивная, регулятивная и охранительная)¹ выделяет общие, регулятивные и охранительные функциональные институты гражданского процессуального права. Сообразно внутреннему строению каждой из функций М.К. Юков называет основной и общезакрепительные общие процессуальные институты, дифференцированные и интегрированные институты (регулятивные), а также охранительный институт гражданского процессуального права [6, с. 124]. Специализация процессуальных норм, по мнению М.К. Юкова, выступает процессом образования дифференцированных процессуальных институтов. Однако сам М.К. Юков называет и иной путь образования дифференцированных институтов. «Второй путь образования дифференцированных институтов, — пишет он, — происходит на основе введения в правовую общность относительно самостоятельных нормативных предписаний, которые сужают действие основной нормы, отторгают у нее часть функций или же предмета правового регулирования, в результате чего происходит деформация правового института. Этот путь первоначально направлен на создание так называемого искусственного пробела, заполнение которого и происходит новым правовым институтом» [6, с. 130]. Посредством данного механизма образованы институты, закрепляющие: правила предъявления иска, обеспечение иска, подготовку гражданских дел к судебному разбирательству, порядок судебного разбирательства, правила вынесения постановлений суда и требования, предъявляемые к судебным постановлениям, приостановление и прекращение производства по делу, оставление иска без рассмотрения, оформление судебных протоколов [6, с. 131]. Очевидно, что законодатель посредством обобщения судебной практики реализации процессуальных норм может выявить потребность в самостоятельном правовом регулировании определенной части процессуального отношения. При этом законодатель может сформировать не отдельную процессуальную норму, которая будет постепенно развиваться и обрастать специальными правилами, а самостоятельный процессуальный институт.

Специализация не играет главенствующую роль в окончательном оформлении процессуального института также при эволюционном развитии процессуального права. В качестве примера можно привести развитие института подготовки дела к судебному разбирательству в гражданском процессуальном праве. ГПК РСФСР 1923 г.² не содержал самостоятельного института подготовки. Подготовительная деятельность регулировалась единичной нормой, которая была составной частью группы норм, регулирующих предъявление иска (гл. VIII ГПК РСФСР). Согласно ст. 80 суд может по просьбе истца до вызова ответчика удовлетворить частные ходатайства о вызове свидетелей, выдаче свидетельств для получения документа или справки, или затребовать таковые, если по своему характеру они

¹ Автор настоящего исследования считает, что следует выделять две основные функции (регулятивную и охранительную), каждая из которых имеет собственное сложное строение.

² См.: Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. (Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г.) // СУ РСФСР. 1923. № 46–47, ст. 478.

не могут вызывать возражений ответчика и необходимы для разрешения дела. В последующем в данную статью внесены изменения и этап подготовки получил импульс развития на законодательном, правоинтерпретационном и доктринальном уровнях [15, с. 90], но это также не привело к образованию самостоятельного института. В ст. 33 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 года¹ определялось, что после принятия заявления судья производит подготовку дела к судебному разбирательству, целью которой является обеспечение своевременного и правильного разрешения дела. В гл. 14 ГПК РСФСР 1964 г.² содержалось три статьи, посвященных подготовке дела, в которых определялись цель подготовки, действия суда по подготовке, единоличный состав суда, осуществляющего подготовку, а также оформление начала и окончания подготовки. Таким образом, о становлении института подготовки можно говорить не только при объединении норм в отдельной главе, но организационном выделении этапа подготовки в деятельности суда первой инстанции, что произошло посредством формирования общей нормы, закрепляющей самостоятельную цель данного этапа, хотя сами правила по подготовке были весьма немногочисленны. Следует отметить, что в гражданском процессуальном законе того времени подготовка рассматривалась в большей степени как этап сбора доказательств и привлечения заинтересованных лиц, что также подтверждается задачами подготовки, сформулированными в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 1988 г. № 2 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»³. Обмен доказательствами и состязательными бумагами, как это было предусмотрено в Уставе гражданского судопроизводства 1964 года⁴, не регламентировался. В силу п. 2 ст. 141 ГПК РСФСР 1964 года ответчик мог вызываться в суд в необходимых случаях и только по особо сложным делам ему предлагалось представить письменные объяснения по делу. В п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 1988 г. № 2 разъяснялось, что вызов ответчика должен производиться исходя из характера конкретного дела, а также возможных возражений ответчика, поскольку их выяснение позволит истребовать необходимые доказательства для проверки их в судебном заседании. Дальнейшее развитие уже возникшего института подготовки осуществляется посредством специализации и унификации процессуальных норм. В 1995 году гл. 14 ГПК 1964 года изложена в новой редакции. Помимо нормативного изложения задач подготовки и расширения процессуальных действий суда в рамках данной стадии (суд мог прекратить производство по делу, оставить заявление без рассмотрения), в подготовку постепенно вливается состязательная деятельность сторон. Несмотря на то, что ответчик также мог вызываться в суд по мере необходимости, в ст. 142 ГПК 1964 года устанавливалось, что судья направляет либо вручает ответчику копии искового заявления и приложенных к нему документов, обосновывающих требования истца, и предлагает представить в установленный им срок доказательства в обоснование своих возражений. Очевидно, что данное

¹ См.: Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г. (Закон СССР от 8 декабря 1961 г.) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50, ст. 526.

² См.: Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. (утвержден ВС РСФСР 11 июня 1964 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407.

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1988. № 7.

⁴ См. глава 5 книга вторая Устава гражданского судопроизводства 1864 года // Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. 1. СПб.: Тип. 2 Отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1866. 690 с.

положение значительно расширило объем подготовки дела к судебному разбирательству, так как она охватывала теперь не только стадию сбора доказательств¹, но и раскрытие доказательств. Ныне действующий ГПК РФ в сравнении со своими предшественниками содержит более широкую регламентацию подготовки дела к судебному разбирательству, в частности отдельно регламентируется процессуальная деятельность сторон, а также введено предварительное судебное заседание. Институт подготовки в значительной степени специализировался на выполнении поставленных перед ним целей, оброс значительным количеством дополняющих процессуальных норм.

Становление и развитие институтов гражданского процессуального права показывают, что пока не накоплен соответствующий нормативный материал, не проведены соответствующие обобщения, не произошло структурирование и законодательное оформление данного материала, а также не определены место данной правовой общности в отраслевой системе права, говорить об образовании самостоятельного процессуального института не представляется возможным. В.М. Шерстюк убедительно показывает это на примере развития норм о подготовке дела к судебному разбирательству в арбитражном процессе [8, с. 297]. Например, несмотря на относительно самостоятельный характер группы норм, регулирующих соединение и разъединение нескольких требований (ст. 130 АПК РФ²; ст. 151 ГПК РФ), данные нормы не образовали самостоятельный процессуальный институт. Более того, их принадлежность к другим процессуальным институтам однозначно определить сложно.

Интеграционные процессы влияют не только на становление интегрированного института, но и объединения институтов. В.М. Шерстюк обращает внимание на то, что подобной интеграции еще не произошло и самостоятельный вид производства не сформирован в отношении группы норм, закрепленных в разделе VI ГПК РФ «Производство по делам, связанным с выполнением функций содействия и контроля в отношении третейских судов». В данной группе норм отсутствует институт, закрепляющий общие правила данного производства [8, с. 188]. Интеграцией оформляется не только общие (интегрированные институты), но и дифференцированные. Именно интеграция окончательно оформляет правовую общность в структурном плане.

Процессам специализации и унификации на уровне институтов отраслевой системы процессуального права отводится такая же роль, как и на уровне первичных элементов — процессуальных норм. Данные процессы, выступая процессами качественного развития процессуального права, значительно обогащают содержание последнего, обеспечивая баланс общего и особенного в процессуально-правовом регулировании. Впоследствии результаты данных процессов в виде совокупности общих и специальных норм, составляющих процессуальные комплексы, подхватываются иными процессами структурного развития права, что может привести к образованию правовых общностей более высокого порядка. В любом случае и при любом механизме образования общие и специальные процессуальные институты не являются непосредственным результатом действия процессов унификации и специализации гражданского процессуального права.

¹ Имеется в виду стадия процесса доказывания.

² См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2022. № 1, ч. I, ст. 42.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что структура гражданского процессуального права испытывает на себе влияние различных процессов его развития. На уровне процессуальных норм и их комплексов, включающих общую и специальные нормы, основное влияние имеют парные процессы специализации и унификации процессуального права, но на более высоком уровне данные процессы уходят на второй план, уступая место дифференциации и интеграции процессуальных норм, институтов, объединений институтов.

Библиографический список

1. *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юстицинформ, 2001. Т. 1: Элементный состав. 528 с.
2. *Сурмин Ю.П.* Теория систем и системный анализ: учебное пособие. Киев: МАУП, 2003. 368 с.
3. *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. 264 с.
4. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. 504 с.
5. *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
6. *Юков М.К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права / отв. ред. В.В. Зайцев. М.: Статут, 2019. 318 с.
7. *Осипов Ю.К.* Подведомственность юридических дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1974. 38 с.
8. *Шерстюк В.М.* Теоретические проблемы развития гражданского процессуального, арбитражного процессуального права и исполнительного производства в Российской Федерации. М.: Городец, 2021. 400 с.
9. *Баулин О.В.* Специальные нормы в гражданском процессуальном праве. Воронеж: изд-во Воронежского ун-та, 1997. 101 с.
10. *Чечина Н.А.* Система гражданского процессуального права и систематизация законодательства // Правоведение. 1984. № 2. С. 27–35.
11. *Ефимова Ю.В.* Специализация гражданско-процессуальной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 199 с.
12. *Уксусова Е.Е.* Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина. 2015. № 9. С. 20–51.
13. *Пиголкин А.С.* Плановые основы кодификации законодательства // Советская юстиция. 1976. № 17. С. 14–15.
14. *Белоусов С.А.* Правотворчество и законодательный дисбаланс: диалектика взаимосвязи // Вестник Воронежского государственного ун-та. Сер.: Право. 2014. № 3. С. 11–16.
15. *Чекмарева А.В.* Подготовка дела к судебному разбирательству с позиции процедуры цивилистического процесса // Современное право. 2014. № 5. С. 87–93.

References

1. *Syrykh V.M.* Logical Foundations of the General Theory of Law: in 2 volumes. 2nd ed., rev. and suppl. M.: Yustitsinform, 2001. V. 1: Elemental composition. 528 p.
2. *Surmin Yu.P.* Theory of Systems and System Analysis: textbook. Kyiv: MAUP, 2003. 368 p.
3. *Alekseev S.S.* The Structure of Soviet Law. M.: Legal literature, 1975. 264 p.

4. *Senyakin I.N.* Federalism as a Principle of Russian Legislation. Saratov: Publishing House of State Educational Institution of Higher Professional Education “Saratov State Academy of Law”, 2007. 504 p.
5. *Alekseev S.S.* Law: Alphabet — Theory — Philosophy. Comprehensive Research Experience. M.: Statut, 1999. 712 p.
6. *Yukov M.K.* Theoretical Problems of the System of Civil Procedural Law / ed. ed. V.V. Zaitsev. M.: Statut, 2019. 318 p.
7. *Osipov Yu.K.* Jurisdiction of Legal Cases: extended extract dis. ... doc. of Law. Sverdlovsk, 1974. 38 p.
8. *Sherstyuk V.M.* Theoretical Problems of the Development of Civil Procedural Law, Arbitration Procedural Law and Enforcement Proceedings in the Russian Federation. M.: Gorodets, 2021. 400 p.
9. *Baulin O.V.* Special Rules in Civil Procedural Law. Voronezh: publishing house of Voronezh University, 1997. 101 p.
10. *Chechina N.A.* The System of Civil Procedural Law and the Systematization of Legislation // Jurisprudence. 1984. No. 2. P. 27–35.
11. *Efimova Yu.V.* Specialization of Civil Procedural Activity: diss. Cand. of Law. Saratov, 2005. 199 p.
12. *Uksusova E.E.* Civil Litigation as a Procedural Form and the Potential of Opportunities from the Standpoint of Specialization at the Present Stage // Bulletin of the University named after O.E. Kutafin. 2015. No. 9. P. 20–51.
13. *Pigolkin A.S.* Planned Bases of Legislation Codification // Soviet justice. 1976. No. 17. P. 14–15.
14. *Belousov S.A.* Lawmaking and Legislative Imbalance: Dialectics of Relationship // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2014. No. 3. P. 11–16.
15. *Chekmareva A.V.* Preparation of the Case for Trial from the Standpoint of the Procedural Nature of the Civil Procedure // Modern Law. 2014. No. 5. P. 87–93.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-174-181

УДК 347.9

Р.В. Фомичева, Е.В. Ткаченко, Л.Г. Щербакова

ВЛИЯНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СПОСОБОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СФЕРЕ ОПТОВОЙ ТОРГОВЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМ СЫРЬЕМ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Введение: несмотря на то, что проблема правового регулирования применения альтернативных способов разрешения споров имеет глубокие исторические корни, она и сегодня вызывает оживленные дискуссии в науке. Внедрение применения альтернативных способов разрешения споров, способствующих обеспечению продовольственной безопасности в сфере оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем, требует глубокого теоретического осмысления. **Цель:** произвести характеристику совокупности внесудебных и досудебных способов урегулирования экономических споров, возникающих в процессе осуществления оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем, выявить проблемы, возникающие в данной сфере и предложить пути их решения. **Методологическая основа:** для достижения цели статьи авторы использовали диалектический метод как фундаментальную основу исследования и другие методы исследования, такие как общенаучные и специально-юридические, в том числе системный, сравнительно-правовой методы. **Результаты:** авторами произведена характеристика внесудебных и досудебных способов урегулирования экономических споров в процессе осуществления оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем; выделены особенности внесудебных и досудебных способов урегулирования экономических споров, возникающих в процессе осуществления оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем; выявлены проблемные аспекты применения внесудебных и досудебных способов урегулирования экономических споров и сформулированы предложения по совершенствованию практики реализации внесудебного и досудебного порядка урегулирования экономических споров. **Выводы:** в статье констатируется мысль о том, что реализация

© Фомичева Регина Владимировна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: rv302009@mail.ru

© Ткаченко Екатерина Викторовна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: avk094@yandex.ru

© Щербакова Лилия Геннадиевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lilia2107@mail.ru

© Fomicheva Regina Vladimirovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Arbitration on Procedure (Saratov State Law Academy)

© Tkachenko Ekaterina Viktorovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Arbitration on Procedure (Saratov State Law Academy)

© Shcherbakova Liliya Gennadievna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Arbitration on Procedure (Saratov State Law Academy)

на практике предлагаемых мер по совершенствованию внесудебного и досудебного порядка урегулирования экономических споров, возникающих в процессе осуществления оптовой торговли сельскохозяйственным сырьем, позволит добиться экономии средств, оптимизировать деятельность бизнес-субъектов.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, альтернативные способы разрешения споров, правовой спор, переговоры, торговля.

R.V. Fomicheva, E.V. Tkachenko, L.G. Shcherbakova

IMPACT OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN THE WHOLESALE OF AGRICULTURAL RAW MATERIALS ON FOOD SECURITY

Background: despite the fact that the problem of legal regulation of alternative dispute resolution has deep historical roots, it still causes lively discussions in science. The introduction of the use of alternative means of dispute resolution, contributing to food security in the wholesale trade of agricultural raw materials, requires a deep theoretical understanding. **Objective:** to characterize the totality of extrajudicial and pre-trial ways of settling economic disputes arising in the process of wholesale trade in agricultural raw materials, to identify the problems arising in this area and to suggest ways to solve them. **Methodology:** for achieving the objective of the article the authors used a dialectical method as a fundamental basis of research and other methods of research such as general scientific and special legal ones, including systemic, comparative legal methods. **Results:** the authors have characterized out-of-court and pre-trial methods of settlement of economic disputes in the process of wholesale trade in agricultural raw materials; the features of out-of-court and pre-trial methods of settlement of economic disputes arising in the process of wholesale trade in agricultural raw materials are highlighted; the problematic aspects of the use of out-of-court and pre-trial methods of settlement of economic disputes are identified and proposals are formulated to improve the practice of implementing out-of-court and pre-trial settlement of economic disputes. **Conclusions:** the article states the idea that the implementation in practice of the proposed measures to improve the out-of-court and pre-trial settlement of economic disputes arising in the process of wholesale trade in agricultural raw materials, will save money, optimize the activities of business entities.

Key-words: food security, alternative dispute resolution methods, legal dispute, negotiations, trade.

Оптовая торговля играет доминантную роль в осуществлении сбыта продукции агропродовольственного комплекса и формировании продовольственного рынка государства в целом.

Оптовая торговля как вид бизнеса подчиняется законам рынка, но в то же время отдельные группы товаров и их производители имеют приоритетное значение для государства и общества. Потому процессы их реализации регулируются материальным правом с особенностями, позволяющими обеспечить юридическую защиту товаропроизводителей в случаях негативного влияния природных факторов на процесс производства и реализации продукции.

Оптовая торговля, как вид экономической деятельности, отличается как по субъектному составу, так и по содержанию от торговли товарами на рынке в розницу. Ввиду больших объемов продукции она осуществляется через сеть трейдерских и логистических центров. В процессе торговой деятельности уча-

ствуют профессиональные участники рынка с достаточно развитой системой юридического обеспечения деятельности. Особенности отличается и формирование ценообразования на рынке. Широко распространены дилерские скидки, кроме того, могут использоваться механизмы государственного регулирования ценообразования.

Главнейшим условием решения проблемы обеспечение продовольственной безопасности служит создание эффективных механизмов взаимодействия участников рынка сельскохозяйственной продукции с субъектами розничной и оптовой торговли.

В научной литературе и правоприменении присутствует смешение понятий «предпринимательство» и «торговля».

Согласно латинско-русскому словарю торговля обозначается термином «commercium» [1, с. 44]. Следовательно, коммерция и торговля синонимичные понятия и разница между ними, по мнению отдельных авторов [2, с. 106], заключается, в частности, в объемах и размахах деятельности.

Вместе с тем не следует отождествлять коммерческую, торговую и предпринимательскую деятельность. Пунктом 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации¹ постановлено, что предпринимательской называется самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Если обратиться к легальному определению торговой деятельности, то следует, что торговля представляет собой вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Оптовая торговля служит одной из составных частей внутренней торговли. В соответствии с тем же Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ оптовая торговля — вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в предпринимательской деятельности (в том числе для перепродажи) или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что объем содержания понятия «предпринимательская деятельность» выступает родовым по отношению к торговле и оптовой торговле.

Нередко между субъектами предпринимательской деятельности возникают споры.

В основе лексического толкования значения термина «спор» лежит «словесное состязание, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает свое мнение, свою правоту» [3, с. 446].

Определение сущности спора является одной из дискуссионных тем в научной литературе. По данному вопросу сформировалось несколько концепций.

Согласно одной из них, правовой спор возникает из-за помех в реализации права. Как отмечал К. Малышев, осуществляя свое право, лицо сталкивается

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 2.

с волею других людей, которые часто заинтересованы в том, чтобы оказать ему отпор, помешать осуществлению его права, такие действия или упущения, мешающие осуществлению права, называются нарушением права [4, с. 16–17].

Обратимся к другой концепции. Она состоит в том, что материальное охранительное правоотношение спорящих сторон, которое возникает до и вне юрисдикционного процесса и может быть урегулировано в судебном или внесудебном порядке предопределяет природу правового спора [5, с. 89–91].

Существует концепция, изучающая правовой спор как процессуальное явление, возникающее при обращении в суд, отрицающая возможность его возникновения вне процессуальных отношений [6, с. 5–7].

В правовой литературе прослеживается мнение о правовом споре как явлении, основанном одновременно на двух типах правоотношений: споре о праве как материально-правовом институте и процессуальном, т.е. правоотношения возникают в связи с обращением в юрисдикционный орган, тем самым наблюдается дуализм правовой природы изучаемой правовой категории [7, с. 93–95].

Изложенное позволяет сделать вывод, что единого понятия правового спора не сформулировано.

Совокупность юридических споров следует продифференцировать на отдельные виды исходя из их отраслевой принадлежности в соотношении с предметом правового регулирования общественных отношений.

Споры, возникающие между субъектами предпринимательства, всегда носят экономический характер, а что касается экономического спора как его разновидности, то его понятие тоже в науке не сформулировано.

В современном российском праве сложилась традиция определения понятия экономического спора через компетенцию арбитражного суда, которая формулируется как совокупность экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих из гражданских, а также административных и иных публичных правоотношений, в том числе дел об административных правонарушениях¹. Вместе с тем не все споры требуют вмешательства суда и не все дела, возникающие между субъектами предпринимательской деятельности, относятся к компетенции арбитражного ведомства.

Поэтому не следует, на наш взгляд, сводить понятие экономического спора к деятельности суда. Неслучайно выработалось множество способов внесудебного и досудебного разрешения конфликтов.

Экономические споры дифференцируются на три основные группы.

К первой группе необходимо отнести преддоговорные экономические споры. Данный вид споров зарождается в период заключения гражданского договора об условиях гражданского договора.

Вторая группа образуется договорными спорами. Этот вид споров возникает как результат неисполнения или ненадлежащего исполнения взятых на себя сторонами договора обязательств, а также вследствие расторжения или изменения условий заключенного договора.

Третья группа включает в себя внедоговорные споры. Указанный вид споров сводится к спорам о правах и обязанностях, не порожденных договором или

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // Российская газета. 2022. 14 янв.

порядком его заключения. Данная группа концентрируется из споров, обусловленных нарушением права собственности, причинением вреда имуществу, направленных на защиту деловой репутации субъектов экономической деятельности, споры о товарных знаках и т.п.

Каждому юридическому спору присущи специфические свойства, включающие в свой состав содержание спора, его участников, правовые формы его разрешения и способы защиты нарушенных или оспариваемых прав.

Следовательно, субъекты предпринимательской деятельности могут выбрать как юрисдикционные, так и неюрисдикционные формы разрешения экономического спора.

Нередко в целях защиты прав и законных интересов физические и юридические лица все чаще обращаются к государственному способу защиты, реализуемому посредством деятельности государственных судов.

Судебная защита, состоящая, по словам А.И. Загоровского, в совокупности установленных правом обрядов и действий, имеющих целью охрану и защиту прав посредством призванных к этому властей и учреждений [8, с. 98]. Зачастую данная юрисдикционная форма защиты превалирует над частноправовыми способами защиты прав и законных интересов, это обусловлено, прежде всего, высоким процентом доверия общества государственному суду.

Вместе с тем судебной форме защиты субъекта предпринимательской деятельности предшествует в ряде случаев досудебный порядок рассмотрения споров.

Понятие досудебного урегулирования не имеет четкого законодательного закрепления. Поэтому считаем необходимым обратиться к выводам, сформулированным судебной практикой. Согласно позиции Пленума Верховного Суда РФ данное правовое явление определяется через призму деятельности сторон спора до обращения в суд, реализовываемую ими автономно (например, претензионный порядок) либо с привлечением третьих лиц (например, медиаторов), а также посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти для разрешения спора в административном порядке¹. Обозначенная деятельность направлена на осуществление реализации таких важнейших задач арбитражного и гражданского процесса, как содействие мирному улаживанию правовых споров, укреплению и совершенствованию партнерских и деловых отношений. В гражданском процессе досудебный порядок урегулирования спора является обязательным только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 4 ст. 3 ГПК РФ)².

В арбитражном процессе обозначенный порядок обязателен для споров, возникающих из гражданских правоотношений, в случаях, предусмотренных федеральным законом или договором; для споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 5 ст. 4 АПК РФ)³.

Обязательный досудебный порядок урегулирования спора присущ как процессуальному, так и материальному праву.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» // Российская газета. 2022. 14 янв.

² См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

³ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 5-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

Так, в цивилистическом праве он предусмотрен по целому ряду экономических споров, в том числе таких, как споры о заключении договора в обязательном порядке (п. 1 ст. 445 ГК РФ); о расторжении договора перевозки груза, пассажира, багажа, а также возмещении ущерба, причиненного при перевозке пассажира и багажа (п. 2 ст. 795, ст. 797 ГК РФ); о расторжении договора банковского счета (абз. 2 п. 4 ст. 859 ГК РФ).

Рассмотрим более подробно способы осуществления досудебного порядка.

Одним из способов выступают переговоры.

Среди всех способов разрешения споров особое место занимают переговоры. Данный способ являет собой процедуру примирения, посредством которой обретается совместное решение и нивелируется конфликт. Переговоры являются фундаментальным видом альтернативного разрешения спора, выступая основой для остальных способов урегулирования конфликта.

По своей правовой природе претензионный порядок урегулирования споров является особым видом переговоров в письменной форме.

Несомненно, важным способом выступает примирение.

Примирение зачастую достигалось в виде заключения мирового соглашения. В научной литературе дается в том числе такое понятие данного способа альтернативного разрешения споров: «Под именем мирового соглашения... понимается двустороннее соглашение, в котором стороны на почве взаимных уступок прекращают свои прежние отношения, превращая их из спорных, сомнительных, иногда нереальных — в отношения бесспорные, несомненные, иногда просто более реальные» [9, с. 279].

Единой классификации видов альтернативного разрешения споров не существует. Исследователями предлагаются различные основания для деления на виды. Рассмотрим некоторые из них.

Например, А.И. Херсонцев, сформулировал классификацию, в основе деления на классы в который положена функция третьей стороны в процессе по его урегулированию [10, с. 119]. Исследованная классификация соединяет в одну парадигму альтернативные способы споров, обусловленные участием третьего независимого лица, однако она не учитывает такой способ, как переговоры, в связи с чем нельзя считать ее правильной.

Таким образом, можно сделать вывод, что попытку научного сообщества классифицировать альтернативные способы разрешения конфликтов между спорящими сторонами не привели к успеху. Ни одна из действующих классификаций не учитывает все имеющиеся способы. Однако практическое значение проведенных исследований состоит в уяснении правовой природы способов разрешения споров.

Альтернативные способы разрешения споров, наряду с государственными, созданы для разрешения конфликтов, появившихся между сторонами, при этом каждая из форм обладает своими особенностями, устанавливающими их положительные и отрицательные стороны. Уяснение сущности и устройства реализации отдельных способов разрешения споров дает возможность сторонам при появлении конкретной конфликтной ситуации сделать выбор в пользу наиболее эффективного способа низвержения определенного спора. Универсальных правил в данной ситуации нет. Необходимо осознавать, что только правовая грамотность сторон спора позволит им найти наилучший выход из сложившейся ситуации при выборе способа разрешения спора, а, следовательно, предельно эффективно

разрешить спор по существу. Комплексное взаимодействие государственных и негосударственных способов в ходе разрешения одного правового спора в большинстве случаев является излишним, потому что главные достоинства государственных и альтернативных способов взаимоисключающие. Государственному судопроизводству присущ принцип состязательности сторон, а альтернативные способы разрешения споров базируются на поиске компромисса. Участникам гражданского оборота стоит более внимательно приглядеться к альтернативным способам разрешения споров и при возникновении спорных ситуаций активнее их использовать. Каждый из альтернативных способов разрешения споров имеет существенные преимущества по отношению к правосудию, а в случае недостижения ожидаемого результата, не исключает его применение.

Система альтернативных способов разрешения споров применяет все лучшее, что создало человечество для преодоления возникающих противоречий, конфликтов, ведущих к непредсказуемым для бизнеса и для продовольственной безопасности последствиям, а также затратам ресурсов, которые можно использовать более продуктивно.

Библиографический список

1. *Дедынский Ф.* Латинско-русский словарь к источникам римского права. 2-е изд., испр. и доп. Варшава: Типография К. Ковалевского, 1896. 238 с.
2. *Фролова Н.К.* Некоторые правовые проблемы регулирования оптовой торговли // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 6. С. 106–110.
3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 2009. 1200 с.
4. *Мальшев К.И.* Курс гражданского судопроизводства. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1896. Т. 1. 450 с.
5. *Зайцев И.М.* Функции иска в судопроизводстве // Государство и право. 1996. № 7. С. 89–91.
6. *Матиевский М.Д.* Спор о праве в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978. 25 с.
7. *Жеруолис И.А.* Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс: Минтис, 1969. 204 с.
8. Конспект лекций по русскому гражданскому праву, читанных ординарным профессором А.Н. Загорским. Одесса: «Слав. типо-лит. Н. Хрисогелос», 1896. 346 с.
9. *Стучка П.И.* Курс советского гражданского права. Общая часть гражданского права. М.: Изд-во коммунистической академии, 1929. 380 с.
10. *Херсонцев А.И.* Альтернативное разрешение споров: проблемы правового регулирования и европейский опыт // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 18–121.

References

1. *Dedynsky F.* Latin-Russian Dictionary to the Sources of Roman Law. 2nd ed., revised and supplemented. Warsaw: Typography of K. Kovalevsky, 1896. 238 p.
2. *Frolova N.K.* Some Legal Problems of Regulation of Wholesale Trade // Bulletin of SUSU. 2009. No. 6. P. 106–110.
3. *Ozhegov S.I.* Dictionary of the Russian Language. Moscow: Russian language, 2009. 1200 p.
4. *Malyshev K.I.* Course of Civil Legal Proceedings. T. 1. SPb: Typography of M.M. Stasulevich, 1896. 450 p.
5. *Zaitsev I.M.* Functions of a Claim in Court Proceedings // State and law. 1996. No. 7. P. 89–91.

6. *Matievsky M.D.* Dispute of Right in the Soviet Civil Procedure: extended abstract diss. candidate of law. M., 1978. 25 p.
7. *Zheruolis I.A.* The Essence of the Soviet Civil Procedure. Vilnius: Mintis, 1969. 204 p.
8. Abstract of Lectures on Russian Civil Law given by the Ordinary Professor A.N. Zagorsky. Odessa: "Slav. typolit. N. Chrysogelos", 1896. 346 p.
9. *Stuchka P.I.* Course of the Soviet Civil Law. The General Part of Civil Law. Moscow: Publishing House of the Communist Academy, 1929. 380 p.
10. *Khersontsev A.I.* Alternative Dispute Resolution: Problems of Legal Regulation and European Experience // Russian law journal. 2003. No. 3. P. 118–121.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-182-189

УДК 340, 343.3/.7

Н.А. Грешнова, В.Н. Ситник

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЕХНОЛОГИИ ДИПФЕЙК (DEERFAKE))

Введение: цифровизация общественных отношений затрагивает абсолютно все сферы жизнедеятельности. На примере технологии дипфейка авторы рассматривают вопросы, связанные с необходимостью обеспечения общественного интереса, поддержкой дальнейшего научно-технического прогресса, а также обеспечения достаточной уголовно-правовой регламентацией использования цифровых технологий в преступных целях. Торжество достаточности законодательных изменений с осознанием и защитой широкого круга интересов является основным условием возможности социального прогресса общества. **Цель:** поиск оптимального законодательного решения, позволяющего осуществить защиту объектов уголовно-правовой охраны от посягательств, совершенных с использованием цифровых технологий, обеспечив общественный интерес в дальнейшем безопасном научно-техническом прогрессе. **Методологическая основа:** общетеоретические, частнонаучные, а также эмпирические методы исследования. **Результаты:** авторы статьи полагают, что значимым направлением совершенствования российского уголовного права в условиях развития цифровых технологий является установление нового обстоятельства, отягчающего наказание — «использование цифровых технологий». **Выводы:** аргументами в пользу установления нового обстоятельства, отягчающего наказание служат социально-экономические причины, положительный опыт зарубежных государств, нравственно-этические аспекты, потребность в эффективных мерах защиты интересов личности, общества и государства, вектор движения закона в ногу со временем.

Ключевые слова: дипфейк (deerfake), общественный интерес, баланс интересов, способ совершения преступления, обстоятельства, отягчающие наказание, цифровизация, информатизация, уголовное право.

© Грешнова Наталья Алексеевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: itsovon001@gmail.com

© Ситник Владислав Николаевич, 2022

Студент Института прокуратуры (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vladdsitvl@mail.ru

© Greshnova Natalya Alekseevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

© Sitnik Vladislav Nikolaevich, 2022

Student of the Institute of Prosecutor's Office (Saratov State Law Academy)

N.A. Greshnova, V.N. Sitnik

**ENSURING PUBLIC INTEREST IN THE CONTEXT
OF DIGITALIZATION: PROBLEMS OF CRIMINAL LAW
IN RUSSIA (ON THE EXAMPLE OF DEEPFAKE TECHNOLOGY)**

Background: digitalization of social relations affects absolutely all spheres of life. On the example of deepfake technology the authors consider the issues related to the need to ensure the public interest, to support further scientific and technological progress, as well as to ensure sufficient criminal legal regulation of the use of digital technology for criminal purposes. The triumph of sufficiency of legislative changes with the awareness and protection of a wide range of interests is the main condition for the possibility of social progress of society. **Objective:** the search for the optimal legislative solution to protect the objects of criminal law protection from encroachments committed with the use of digital technology, ensuring the public interest in the further safe scientific and technological progress. **Methodology:** general theoretical, private scientific, and empirical research methods. **Results:** the authors of the article believe that a significant area of improvement of Russian criminal law in the development of digital technology is the establishment of a new circumstance aggravating punishment — “the use of digital technology. **Conclusions:** the arguments in favor of establishing a new circumstance aggravating punishment are socio-economic reasons, positive experience of foreign countries, moral and ethical aspects, the need for effective measures to protect the interests of the individual, society and the state, the vector of the movement of the law in step with the times.

Key-words: deepfake, public interest, balance of interests, method of committing a crime, circumstances aggravating punishment, digitalization, informatization, criminal law.

XXI век — век информатизации. В современных реалиях трудно представить мир без информационных ресурсов и технологий: ежедневно практически каждый человек использует для общения социальные сети; обращение в государственные и муниципальные органы не требует выхода из дома; служебная и профессиональная деятельность во многом строится на применении инновационных достижений цифровизации. Вышеперечисленные факты имеют огромное значение для обеспечения интересов как отдельных личностей, так и общества в целом.

Ни для кого не секрет, что научно-технический прогресс является основным двигателем общественного развития, а значит — появляющиеся технологические новшества оказывают непосредственное влияние на развитие тех или иных общественных институтов. Развивающиеся информационные технологии не только повышают эффективность тех или иных процессов, снижают издержки производства, улучшают качество расследования и выявления преступлений, но и предоставляют новые возможности для совершения противоправных действий, что приводит к росту количества киберпреступлений, уровень латентности которых достаточно велик.

Вместе с тем принятие радикальных решений, как ответная реакция на что-либо неизвестное, либо же принятие выжидательной позиции, сопряженной с отсутствием каких-либо изменений — стандартные реакции общества. Такой подход представляется неверным, поскольку, с одной стороны, не учитывают-

ся интересы общества, которые заключаются в развитии новых институтов жизнедеятельности и сосуществования людей, с другой — желание обеспечить общественный интерес, посредством внесения каких-либо изменений, сдерживающих пагубное влияние продуктов цифровизации. Однако, как часто это бывает, объективно существующий общественный интерес, в нашем случае — развитие технологических новшеств, не осознан ни одним членом конкретного сообщества в достаточной степени [1, с. 110]. При этом нередки случаи, когда те или иные цифровые технологии, которые изначально создавались в сугубо экономических целях, используются в преступных деяниях, снижая тем самым уровень доверия к новейшим технологиям, а также оставляя большую часть общества в неведении положительных результатов использования продуктов цифровизации.

Оценивая негативные проявления процесса цифровизации общества, следует выделить технологию, манипулируемую искусственным интеллектом, которая осуществляет синтез лица и голоса — Deepfake (дипфейк). Фактически указанная методика позволяет генерировать и распространять недостоверную информацию.

Широкую огласку технологии дипфейка приобрели в последние пару лет благодаря крупным скандалам с участием ведущих американских политиков. Так, в 2018 г. огромный ажиотаж в медиaprостранстве вызвало видео, где Барак Обама якобы нецензурно выразился в отношении Дональда Трампа, что повлекло большое количество дискуссий по поводу применения данных технологий. Этот скандал, а также огромное количество аналогичных случаев, породили в научных кругах дискуссии по вопросу уголовно-правовой оценки использования дипфейков.

На сегодняшний день во всем мире реализуется значительное число мер, направленных на недопущение распространения личной информации и ложных сведений. Однако учитывая особенности применения дипфейков, становится очевидно, что принятых мер недостаточно. Это вызвано, прежде всего тем, что законодательная регламентация рассматриваемого явления в нашей стране, как и в большинстве зарубежных стран, отсутствует. Исключением в этом плане являются США и КНР. Например, в США в конце декабря 2018 г. сенатор Бен Сасс представил законопроект, предусматривающий уголовную ответственность за злоумышленное создание и распространение дипфейков, а также наказание за данные деяния в виде штрафа или лишения свободы. Не получив должной поддержки, рассматриваемый законопроект не был принят на федеральном уровне¹. Несмотря на это, осознавая общественную опасность данной технологии, годом позже законодатели штата Калифорния приняли два закона: АВ № 602, который запретил использование технологий синтеза изображений человека для изготовления порнографического контента без согласия изображаемых, и АВ № 730 о запрете подделки изображений кандидатов на государственные должности в течение 60 дней перед выборами.

К иным мерам прибегло правительство КНР в целях решения проблемы дипфейков. С 1 января 2020 г. все созданные при помощи данной технологии видеоматериалы должны иметь соответствующую пометку. Иначе ответствен-

¹ См.: S.3805 — Malicious Deep Fake Prohibition Act of 2018/115th Congress (2017–2018) // Congress.gov. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3805> (дата обращения: 27.07.2022).

ность будет возложена как на того, кто опубликовал дипфейк, так и на интернет-платформу, не уследившую за исполнением законодательства Республики¹.

Указанные обстоятельства стали поводом для дискуссий относительно ограничений либо же вовсе запрета использования рассматриваемой технологии среди ученых, правоведов и иных заинтересованных групп. В нашей стране данная проблема пока не получила достаточного резонанса, однако, стоит отметить, что с каждым днем дипфейки становятся дешевле, доступнее и качественнее, что только повышает угрозу их применения в противоправных целях. Именно поэтому необходимо уже сейчас задуматься о перспективах уголовно-правовой оценки данных явлений.

В настоящее время в России активно обсуждаются две возможные модели уголовной ответственности за использование дипфейков. Первая заключается в том, что распространение дипфейков следует признать уголовно-противоправным деянием, предусмотрев в Особенной части Уголовного кодекса РФ отдельную статью за создание и распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях дипфейка без согласия изображенного лица, создавшее угрозу причинения вреда его жизни или здоровью, порочащее честь и достоинство другого лица или подрывающее его репутацию, либо создавшее угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности. Вторая модель сводится к тому, чтобы предусмотреть использование дипфейка в преступных целях в качестве отягчающего наказания обстоятельства, то есть сам дипфейк рассматривать как средство совершения различных преступлений, а его использование — как способ выполнения преступного деяния.

Сравнивая две представленные модели, следует исходить из того, что от выбора конкретной из них будет зависеть дальнейшее развитие и совершенствование уголовно-правовой оценки дипфейков, а также эффективность ее применения на практике. Вместе с тем не следует забывать и о необходимости обеспечения общественного интереса, направленного на поддержку и развития различных цифровых технологий, к которым можно отнести и дипфейк. Исходя из этих позиций, следует определить наиболее благоприятное решение, способное удовлетворить не только необходимость в достаточном уголовно-правом регулировании рассматриваемой технологии, но и в полной степени обеспечить дальнейшее развитие научно-технического прогресса.

Во-первых, само по себе создание и распространение дипфейков не обладает какой-либо общественной опасностью. Более того, дипфейк может преследовать и благие цели. Например, зимой 2020 г. в Индии набрали популярность два видеоролика, в которых президент Индийской народной партии Маной Тивари агитирует голосовать за себя. В одном видео политик говорит на хинди, а в другом, благодаря использованию рассматриваемой технологии, — на языке хариани, которым он не владеет². Вместе с тем дипфейки активно используются в таких коммерческих сферах, как реклама (в совместной работе Ridley Scott

¹ См.: В Китае публикацию дипфейков отнесли к уголовным преступлениям. URL: <https://habr.com/ru/news/t/478362/> (дата обращения: 27.07.2022).

² См.: Индийский политик сделал дипфейки собственной речи на других языках, чтобы привлечь больше избирателей // Tjournal. URL: <https://tjournal.ru/internet/144420-indijskiy-politik-sdelal-dipfeyki-sobstvennoy-rechi-na-drugih-yazykah-chtoby-privlech-bolshe-izbirateley> (дата обращения: 27.07.2022).

Associates и Synthesia для озвучивания рекламного антималярийного ролика с Дэвидом Бекхэмом на девяти языках была использована технология дипфейка), киноиндустрия (в фильме «Форсаж 7» персонажа погибшего в автокатастрофе Пола Уокера воспроизвели также при помощи технологии дипфейка), индустрия игр, робототехники и других¹.

Именно поэтому установление уголовной ответственности за сам факт создания и распространения дипфейка, без учета обстоятельств совершения указанных действий, не будет отвечать требованиям социальной обусловленности и юридической обоснованности.

Во-вторых, в ряде случаев, которых становится все больше, дипфейки, действительно, могут использоваться для совершения преступных деяний, тем самым повышая степень их общественной опасности. Примером таких вредоносных действий, которые могут выполняться с использованием дипфейков, являются преступные посягательства, как публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ) либо к осуществлению террористической деятельности, а равно публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма (ст. 205² УК РФ). Характерной особенностью технологии дипфейка является возможность использования образов актеров, политиков, лидеров мировых держав и иных известных личностей. Данные обстоятельства способствуют повышению общественной опасности преступлений, предусмотренных ст. 205² и 280 УК РФ, за счет повышения уровня доверия к содержанию аудиовизуального произведения среди населения.

Подтверждением сказанному может служить видеоролик, созданный несколько лет назад режиссером Джорданом Пилом, в котором 44-й президент США Барак Обама использует нецензурную лексику в отношении Дональда Трампа². Данный видеоролик был сгенерирован посредством нейросети дипфейк, что обусловило огромный ажиотаж относительно перспектив преступного использования данной технологии. К настоящему моменту можно констатировать, что количество дипфейков не только значительно увеличилось, но и возросло их качество, о чем, например, свидетельствует огромное количество дипфейков с участием президента России В.В. Путина, распространенных в видеохостинге TikTok³.

Следует отметить, что большинство дипфейков с участием политиков и иных известных личностей создается в развлекательных целях. Вместе с тем имеют место случаи использования фейковых материалов в политической сфере. Примером является видеоролик со спикером палаты представителей Конгресса США Нэнси Пелоси, на котором она якобы пьяна и едва выговаривает слова⁴. Данные обстоятельства стали причиной принятия в штате Калифорния законов, ограничивающих оборот дипфейков⁵. По заявлению авторов законопроекта

¹ См.: Конструктивное использование DeepFake технологии // Хабр. URL: <https://habr.com/ru/post/503038/> (дата обращения: 27.07.2022).

² См.: Дипфейки как информационное оружие будущего. URL: <https://factcheck.kz/glavnoe/dipfejki-kak-informacionnoe-oruzhie-budushhego/> (дата обращения: 09.08.2022).

³ См.: Дипфейк, Путин, мировая слава // Pikabu. URL: https://pikabu.ru/story/dipfeyk-putin-mirovaya-slava_8777219?utm_source=linkshare&utm_medium=sharing (дата обращения: 27.07.2022).

⁴ См.: Видео с речью политика в США замедлили, чтобы она казалась пьяной. URL: <https://news-burg.ru/doc/dd76ad65-ca02-41c8-9892-c4a0f2b2ef5b> (дата обращения: 09.08.2022).

⁵ См.: Калифорния ввела два закона против дипфейков // Хабр. URL: <https://habr.com/ru/news/t/470652> (дата обращения: 06.02.2022).

видеоролики, созданные с помощью технологии дипфейка, в которых к тому же фигурируют политики, могут обмануть общественность.

С учетом того, что сеть Интернет является основным ресурсом для распространения дипфейков, необходимо изучить уровень доверия к предоставляемой информации среди пользователей. По оценке социологов, с каждым годом во всем мире, в том числе в России, растет уровень доверия к информации, размещенной в сети Интернет [2, с. 138]. В другом исследовании, предметом которого стал непосредственно дипфейк, отмечается, что пользователи склонны доверять видео и не способны без детального изучения определить его как подделку [3, с. 187]. На основании социологического исследования, проведенного нами среди 110 обучающихся Саратовской государственной юридической академии в возрасте от 18 до 22 лет, можно констатировать, что для 97% респондентов Интернет служит основным способом получения информации. Президент РАН А.М. Сергеев в интервью В.В. Познеру отметил, что роль информационного поля в последние годы существенно повысилась, а увеличение масштабов недостоверной информации, усугубляемое неосведомленностью и доверчивостью граждан и, в свою очередь, приводящее к его распространению, выступает одной из наиболее опасных современных угроз для человечества¹. Именно поэтому, повышенная общественная опасность преступления, обусловленная использованием технологии дипфейка, в обязательном порядке должна учитываться законодателем и судом при дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности.

В-третьих, следует определить потенциальные пределы использования технологии дипфейка в преступных целях: клевета (ст. 128¹ УК РФ), вымогательство (ст. 163 УК РФ), мошенничество (ст. 159 и 159¹ УК РФ), незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183 УК РФ), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207 УК РФ), публичное распространение заведомо ложной информации (ст. 207¹ и ст. 207² УК РФ), незаконное изготовление и оборот порнографических материалов (ст. 242 и ст. 242¹ УК РФ) и другие преступления, предусмотренные Особенной частью УК РФ². В данном контексте уместно затронуть следующий вопрос. Как известно, система Особенной части УК РФ включает в себя шесть разделов, содержащих девятнадцать глав. В основу деления УК РФ на главы положен видовой объект преступления [4, с. 24]. С учетом очерченных пределов преступного использования дипфейков рассматриваемое посягательство может быть совершено в отношении разных объектов уголовно-правовой охраны, а значит поиск наиболее подходящего местоположения единой нормы, предусматривающей ответственность за создание и распространение дипфейков, в системе уголовного закона довольно затруднителен.

Изложенное дополнительно свидетельствует о том, что целесообразно избрать именно вторую модель: рассмотрение использования технологии дипфейка в качестве отягчающего наказания обстоятельства. Помимо приведенных аргументов следует также исходить из того, что полный запрет на использование различных

¹ См.: Гость Александр Сергеев. Познер. Выпуск от 7 февраля 2022 г. // Первый канал. URL: <https://www.1tv.ru/shows/pozner/vypuski/gost-aleksandr-sergeev-pozner-vypusk-ot-07-02-2022> (дата обращения: 27.07.2022).

² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 14 июля 2022 г., № 345-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2022. № 28, ст. 4330.

цифровых технологий (дипфейк, искусственный интеллект, блокчейн и др.), станет камнем преткновения в развитии экономической деятельности, основанной на цифровых технологиях, а также научного технического прогресса в стране в целом. Сдерживание указанных процессов окажет негативное влияние как на личные интересы отдельно заинтересованных экономических субъектов, а так и на общественные интересы в целом — миграция квалифицированной рабочей силы, отставание в научно-техническом аспекте на геополитической арене, отсутствие дополнительных финансовых средств в виде налоговых отчислений и т.п. [5, с. 457]

Кроме того, как справедливо отмечает М.А. Желудков, «...в России необходимо создание особой системы цифровых и правовых форм защиты от дипфейков. Подобная трансформация потребует не только внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство, но и полноценной ревизии всех нормативных актов, регулирующих использование биометрических данных человека. Изменения должны проходить не после создания объекта защиты, а в процессе его создания, где в защищаемый объект уже закладываются правовые процессы защищенности от дипфейков» [6, с. 270]. И это неудивительно, поскольку в настоящее время нет готовых технологий и механизмов, не находящихся на стадии разработки, которые с наибольшей достоверностью способны изобличить дипфейк, не говоря уже о проблемах предупреждения и снижения уровня латентности данных преступлений.

Данные факты позволяют констатировать объективную необходимость законодательной регламентации данного явления, в том числе с использованием имеющегося зарубежного опыта. Динамически развивающееся информационное общество заставляет серьезно озаботиться перспективами уголовно-правовой оценки и регламентации киберпреступлений, к которым, бесспорно, в недалеком будущем будут отнесены преступления, совершенные с использованием технологии дипфейка. С каждым днем дипфейки и иные информационные технологии становятся дешевле, доступнее и качественнее, что напрямую создает потенциальную угрозу для совершения противоправных действий. Законодателю необходимо исходить из того, что, озаботившись проблемой дипфейков сейчас, удастся избежать обусловленных ими неблагоприятных последствий в будущем.

Вместе с тем принятие законодательных мер реагирования должны быть направлены на урегулирование вновь возникших общественных отношений с одной стороны и необходимостью обеспечить интересы личности, общества и государства, предоставив им максимальные возможности для дальнейшего развития и совершенствования. Осознавая необходимость обеспечения общественного интереса, а также законодательного реагирования в качестве приоритетного способа разрешения указанных проблем представляется необходимым наделить правоприменителя возможностью обосновать ужесточение наказания в каждом конкретном случае, с учетом всех фактических обстоятельств дела. Таким образом, считаем необходимым дополнить ч. 1¹ ст. 63 УК РФ после слов «либо других одурманивающих веществ» словами «а также совершение преступления, сопряженного с использованием цифровых технологий».

Рациональное сочетание личных и общественных интересов с законными интересами государства представляется актуальным для отечественной юриспруденции, поскольку подразумевает поиск баланса между субъективным и публичным, который обеспечивает нормальное функционирование общества

в целом. На основании этого видится возможным сделать вывод, что основу правильного взаимодействия государства и личности составляет правовая система. При этом в ее основе должен лежать принцип признания и дальнейшего исполнения взаимности обязанности государства перед личностью и личности перед государством при обеспечении приоритета прав обеих сторон. Этот подход позволит создать механизм, который определит пределы возможного законодательного сдерживания пагубного влияния цифровых технологий относительно общественных отношений.

Библиографический список

1. *Сенотрусова Е.М.* Понятие общественного интереса и его значение в институте предупреждения причинения вреда // Вестник Владимирского юридического института. 2021. № 2(59). С. 109–116.
2. *Веселов В.Ю.* Доверие в цифровом обществе // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Социология. 2020. № 2. С. 129–143.
3. *Масленкова Н.А.* Дипфейк: пользовательский контроль визуального контента в интернете // Пользовательский контент в современной коммуникации: сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Челябинск, 2021. С. 186–189.
4. *Винокуров В.Н.* Структура общественных отношений как объект преступлений и система Особенной части УК РФ // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2011. № 1. С. 20–26.
5. *Ситник В.Н.* К вопросу о целесообразности запрета криптовалюты в России: уголовное-правовой анализ // Вопросы российской юстиции. 2022. № 18. С. 450–461.
6. *Желудков М.А.* Изучение влияние новых цифровых технологий на детерминацию мошеннических действий (технология Deepfake) // Развитие наук антикриминального цикла в свете глобальных вызовов обществу: сборник трудов по материалам Всероссийской заочной научно-практической конференции с Международным участием (16 октября 2020 г.). Саратов: Изд-во СГЮА, 2021. С. 262–271.

References

1. *Cenotrusova E.M.* The Concept of Public Interest and Its Significance in the Institute of Harm Prevention // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2021. No. 2(59). P. 109–116.
2. *Veselov V.Yu.* Trust in a Digital Society // Bulletin of St. Petersburg University. Sociology. 2020. No. 2. P. 129–143.
3. *Maslenkova N.A.* Deepfake: User Control of Visual Content on the Internet // User Content in Modern Communication: collection of materials. I International scientific and practical conference. Chelyabinsk, 2021. P. 186–189.
4. *Vinokurov V.N.* The Structure of Public Relations as an Object of Crimes and the System of a Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation // Criminological Journal of the Baikal State University of Economics and Law. 2011. No. 1. P. 20–26.
5. *Sitnik V.N.* On the Question of the Expediency of Banning Cryptocurrencies in Russia: Criminal and Legal Analysis // Issues of Russian Justice. 2022. No. 18. P. 450–461.
6. *Zheludkov M.A.* Studying the Influence of New Digital Technologies on the Determination of Fraudulent Actions (Deepfake technology) // Development of the Sciences of the Anti-Criminal Cycle in the Light of Global Challenges to Society: collection of materials of All-Russia correspondence scientific and practical conference with international participants (October 16, 2020). Saratov: Publishing House of the SSU, 2021. P. 262–271.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-190-194
УДК 343.373; 343.3/7

К.М. Хутов, Н.В. Желоков

ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПНЫЙ МОНОПОЛИЗМ

Введение: в статье анализируются положения ст. 178 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за посягательства на конкуренцию. В настоящее время вопрос об обоснованности криминализации преступного монополизма остается актуальным и довольно активно обсуждается в юридической литературе. Осмысление данной проблемы и его широкое обсуждение позволит избежать ошибок в межотраслевой дифференциации ответственности за посягательства на конкуренцию и будет способствовать оптимизации уголовного законодательства. **Цель:** выявление проблем криминализации преступного монополизма и формулирование предложений для оптимизации уголовной ответственности за посягательства на конкуренцию. **Методологическая основа:** основными методами исследования являются всеобщий диалектический метод познания социальных явлений и процессов, формально-юридический, а также иные частные методы научного познания: индукция и дедукция; анализ и синтез и др. **Результаты:** ныне действующей редакцией уголовного закона известен лишь один способ преступного монополизма — картель. Иные незаконные способы ограничения конкуренции остаются за рамками уголовно-правового воздействия. **Выводы:** проведенное исследование дало основание полагать, что криминализация посягательств на конкуренцию является неудовлетворительной. Необоснованным является исключение из текста ст. 178 УК РФ таких деяний-последствий, как недопущение конкуренции и устранение конкуренции. В уголовном законодательстве не следует ограничивать количество способов монополизации рынка. Преступным следует признавать любое деяние, которое приводит или может привести к незаконному недопущению или устранению конкуренции, а равно ограничению конкуренции при условии причинения крупного ущерба. Предлагаем текст ч. 1 ст. 178 УК РФ изложить в следующей редакции: «Незаконное ограничение конкуренции, если это повлекло причинение крупного ущерба физическим лицам, организациям либо государству, а равно незаконные недопущение или устранение конкуренции...». Примечание к ст. 178 УК РФ предлагаем изложить в следующей редакции: «Крупным ущербом в настоящей статье признается ущерб, причиненный физическим лицам на сумму, превышающую один миллион рублей, либо ущерб, причиненный организации или государству на сумму, превышающую десять миллионов рублей».

Ключевые слова: преступление, преступный монополизм, ограничение конкуренции, общественная опасность, картель, недопущение конкуренции, устранение конкуренции, монополистическая деятельность.

© Хутов Казбек Мухамедович, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: hutov@yandex.ru

© Желоков Николай Вячеславович, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zhelokov2007@mail.ru

© Khutov Kazbek Mukhamedovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Criminal and Penal Enforcement Law (Saratov State Law Academy)

© Zhelokov Nikolay Vyacheslavovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Criminal and Penal Enforcement Law (Saratov State Law Academy)

K.M. Khutov, N.V. Zhelokov

**ISSUES OF OPTIMIZATION OF CRIMINAL LIABILITY
FOR CRIMINAL MONOPOLISM**

Background: the article analyzes the provisions of article 178 of the Criminal Code of the Russian Federation, which provides for criminal liability for encroachments on competition. At present, the question about the validity of criminalization of criminal monopolism remains relevant and is quite actively discussed in the legal literature. Understanding of this problem and its broad discussion will allow to avoid mistakes in inter-branch differentiation of responsibility for encroachments on competition and will contribute to the optimization of criminal legislation. **Objective:** identification of problems of criminalization of criminal monopolism and formulation of proposals for the optimization of criminal liability for encroachments on competition. **Methodology:** the main methods of research are the universal dialectical method of knowledge of social phenomena and processes, formal-legal, as well as other private methods of scientific knowledge: induction and deduction, analysis and synthesis, etc. **Results:** the current version of the criminal law knows only one method of criminal monopoly — cartel. Other illegal ways of restricting competition remain outside the scope of criminal law. **Conclusions:** the conducted study gave reason to believe that the criminalization of encroachments on competition is unsatisfactory. The exclusion from the text of article 178 of the Criminal Code of the RF of such acts-sequences as prevention of competition and elimination of competition is unreasonable. Criminal legislation should not limit the number of ways to monopolize the market. Any act, which leads or may lead to unlawful exclusion or elimination of competition, as well as restriction of competition on condition of causing major damage, should be recognized as a criminal offence. We propose the text of part. 1 of Article 178 of the Criminal Code of the Russian Federation should be revised as follows: “Unlawful restriction of competition, if this caused major damage to individuals, organizations or the state, as well as unlawful exclusion or elimination of competition...”. Note to article 178 of the Criminal Code of the Russian Federation is proposed to be amended as follows: “Major damage in this article is damage caused to individuals in an amount exceeding one million rubles, or damage caused to an organization or the state in an amount exceeding ten million rubles”.

Key-words: crime, criminal monopolism, restriction of competition, public danger, cartel, prevention of competition, elimination of competition, monopolistic activity.

С момента принятия уголовного закона в 1996 г. законодатель уже пять раз вносил изменения либо излагал в новой редакции ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции». Столь частое обращение законодателя к этой норме свидетельствует, на наш взгляд, о нерешенности вопроса регламентации уголовной ответственности за деяния, посягающие на конкуренцию. Среди прочего, законодатель пытается определить, что является преступным в данной сфере, а что требует лишь административно-правового воздействия.

Особенностью конструкции объективной стороны преступления, предусмотренного в ст. 178 УК РФ является наличие сразу нескольких общественно-опасных последствий. Или как отмечают специалисты, состав сформулирован как «трижды материальный» [1, с. 11]. Действительно, общественно-опасное деяние выражается в ограничении конкуренции. Картель — способ ограничения конкуренции. В то же время ограничение конкуренции есть общественно-опасное последствие, к которому приводит или может привести картель. Это обстоятель-

ство сильно усложняет задачу правпорименителя, которому при квалификации деяния по ст. 178 УК РФ нужно доказать, что картель не просто заключен, а еще и конкуренция этим ограничена. Это характерно для преступления. Для административного же правонарушения — ст. 14.32. КоАП соответствующий запрет картели устанавливается *per se*, т.е. картели запрещены безусловно, «как таковые».

В этом свете необоснованным является исключение из текста ст. 178 УК РФ таких деяний-последствий как недопущение конкуренции и устранение конкуренции. Ведь если на товарном рынке изначально не существовало конкуренции, т.е. действовал только один хозяйствующий субъект, и он использует незаконные способы (меры) для предотвращения конкуренции, т.е. незаконно ограничивает доступ на товарный рынок другим хозяйствующим субъектам, то такое деяние не будет охватываться понятием ограничения конкуренции. Аналогичным образом обстоит дело с устранением конкуренции.

В настоящее время в законе предусматривается лишь один способ преступного монополизма — картель, т.е. незаконное заключение соглашения между конкурентами, который ограничивает конкуренцию на рынке.

В действительности, на практике существует бесчисленное множество способов монополизации рынка [2, с. 86; 3, с. 355]. Однако в настоящее время только один способ монополизации признает преступным — картель. Антимонопольное законодательство¹ помимо картеля, запрещает и иные способы ограничения конкуренции. Например, иная монополистическая деятельность или недобросовестная конкуренция и т.д. При этом перечень незаконных действий, ограничивающих конкуренцию, не является исчерпывающим. Полагаем, что в уголовном законодательстве тоже не следует ограничивать количество способов монополизации рынка.

На протяжении более 30 лет (с момента принятия первого антимонопольного закона в 1991 г.²) российские антимонопольные органы выработали весьма обширную практику противодействия монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Также за это время высшие судебные инстанции обобщали практику и давали соответствующие разъяснения³. Таким образом, на сегодняшний день можно констатировать, что правоприменитель накопил достаточный опыт противодействия данным негативным явлениям и существенных трудностей в понимании и применении антимонопольных правовых норм не испытывает. Представляется, что и в сфере уголовно-правового противодействия преступному монополизму следует максимально перенимать данный опыт и использовать не только в практическом плане, но и учитывать в законотворческой деятельности.

Это может проявляться в том, что диспозиция уголовно-правовой нормы, предусматривающей уголовную ответственность за преступный монополизм

¹ См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с посл. изм. и доп. от 1 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3434; 2022. № 14, ст. 2195 (далее — ФЗ «О защите конкуренции»).

² См.: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 499.

³ См., например: Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (в ред. от 4 марта 2021 г.) // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

будет бланкетной. Так, в ст. 178 УК РФ можно указать на признак незаконности ограничения конкуренции, не конкретизируя способы общественно опасного деяния. Преступным будет признаваться любое ограничение конкуренции, осуществленное любым запрещенным антимонопольным законодательством способом. При этом криминообразующим признаком будет причинение крупного ущерба гражданам, организациям или государству.

Следует согласиться с Н.А. Лопашенко, которая отмечает, что недопущение или устранение конкуренции гораздо опаснее по последствиям, чем ограничение конкуренции, так как в этих случаях конкуренции нет вообще, а в последнем случае — конкуренция есть, но она в объеме сокращена [4, с. 187].

Действительно, при незаконном недопущении или незаконном устранении конкуренции явно нарушается конституционное положение о праве на занятие предпринимательской и иной экономической деятельностью (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). И такие деяния отличаются высокой степенью общественной опасности, так как не только причиняют прямой материальный ущерб субъектам экономической деятельности, но и формируют значительную упущенную выгоду для них, образующуюся вследствие невозможности заняться предпринимательской и иной экономической деятельностью и получать прибыль. Наконец, незаконное недопущение или незаконное устранение конкуренции подмывает основы рыночной экономики и в этом свете представляет угрозу экономической безопасности страны.

Исходя из этого, как нам представляется, преступным следует признавать любое деяние, которое приводит или может привести к незаконному недопущению или устранению конкуренции, а равно ограничению конкуренции при условии причинения крупного ущерба.

Межотраслевая дифференциация уголовной и административной ответственности за монополизм должна проводиться по этим признакам. Ограничивающие конкуренцию деяния, причиняющие крупный ущерб, либо недопускающие или устраняющие конкуренцию должны признаваться преступлением, соответственно, если в результате таких деяний, хотя и ограничивается конкуренция, но не причиняется крупный ущерб, то оптимальным будет привлечение виновных к административной ответственности. Признаки ограничения конкуренции приводятся в позитивном законодательстве — п. 17 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно примечанию к ст. 178 УК РФ, крупным ущербом признается ущерб, сумма которого превышает десять миллионов рублей. Данное обстоятельство требует дифференцированного подхода. Потерпевшими от преступного монополизма могут быть наряду с юридическими лицами и физические лица — индивидуальные предприниматели. Последние, как правило, имеют небольшой размер годового оборота предпринимательской деятельности, зачастую не достигающий десяти миллионов рублей. В случае недопущения или устранения их с рынка, причиненный им ущерб не будет достигать установленного в нынешней редакции ст. 178 УК РФ размера, поэтому подобные деяния в настоящее время не могут быть квалифицированы как преступление.

Однако, как ранее мы отмечали [5, с. 103], в данном случае степень общественной опасности деяния является высокой, так как причиняется значительный ущерб правоохраняемым интересам, потерпевшими являются хозяйствующие субъекты с небольшим размером оборота предпринимательского капитала, т.е. наименее защищенные в экономическом отношении хозяйствующие субъекты.

Недопущение или устранение с рынка любого хозяйствующего субъекта является вредоносным для общества настолько, что требует применения самых строгих мер государственного принуждения. Именно этим продиктована необходимость дифференциации размера крупного ущерба в зависимости от правового статуса потерпевшего, т.е. в зависимости от того, кому причиняется ущерб — физическим лицам или юридическим лицам либо государству.

Подводя итог всему вышесказанному отметим, что криминообразующими признаками преступного монополизма, как представляется, должны выступать только характер деяния (незаконные недопущение или устранение конкуренции) и ограничение конкуренции, причинившее общественно опасное последствие в виде причинения крупного ущерба физическим лицам, организациям либо государству. Причем, размер крупного ущерба должен быть дифференцирован в зависимости от круга потерпевших.

Исходя из изложенного, предлагаем текст ч. 1 ст. 178 УК РФ изложить в следующей редакции: «Незаконное ограничение конкуренции, если это повлекло причинение крупного ущерба физическим лицам, организациям либо государству, а равно незаконные недопущение или устранение конкуренции, ...».

Примечание к ст. 178 УК РФ предлагаем изложить в следующей редакции: «Крупным ущербом в настоящей статье признается ущерб, причиненный физическим лицам на сумму, превышающую один миллион рублей, либо ущерб, причиненный организации или государству на сумму, превышающую десять миллионов рублей».

Библиографический список

1. *Кинёв А.Ю., Тенишев А.П.* Об уголовной ответственности за картели // Юрист. 2017. № 1. С. 7–13.
2. *Лопашенко Н.А.* Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, система, проблемы квалификации и наказания. Саратов: СГАП, 1997. 256 с.
3. *Устинова Т.Д.* Монополистические действия и ограничение конкуренции: некоторые вопросы применения ст. 178 УК // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции 29–30 января 2004 г. М.: МГЮА, 2004. С. 354–359.
4. *Лопашенко Н.А.* Преступления в сфере экономической деятельности: теоретический и прикладной анализ: в 2 ч. М.: Юрлитинформ, 2015. Ч. II. 640 с.
5. *Хутов К.М.* Преступный монополизм: уголовно-политическое и криминологическое исследование / под ред. Н.А. Лопашенко. М.: Волтерс Клувер, 2007. 200 с.

References

1. *Kinev A.Yu., Tenishev A.P.* On Criminal Liability for Cartels // Lawyer. 2017. No. 1. P. 7–13.
2. *Lopashenko N.A.* Crimes in the Sphere of Economic Activity: Concept, System, Problems of Qualification and Punishment. Saratov: SGAP, 1997. 256 p.
3. *Ustinova T.D.* Monopolistic Actions and Restriction of Competition: Some Issues of Application of Article 178 of the Criminal Code // Criminal law: Development Strategy in the XXI Century: Proceedings of the International scientific and practical conference on January 29–30, 2004. Moscow: MGUA, 2004. P. 354–359.
4. *Lopashenko N.A.* Crimes in the Sphere of Economic Activity: Theoretical and Applied Analysis: at 2 p. Moscow: Yurlitinform, 2015. Part 2. 640 p.
5. *Khutov K.M.* Criminal Monopolism: Criminal-Political and Criminological Research / Edited by N.A. Lopashenko. M.: Volters Kluver, 2007. 200 p.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-195-203
УДК 343.1

Н.А. Кирдина, Г.Б. Петрова

ОБОСНОВАННОСТЬ РЕШЕНИЙ ОБ ИЗБРАНИИ МЕР ПРЕСЕЧЕНИЯ КАК ГАРАНТИЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ

Введение: достижение уголовным судопроизводством своего назначения обеспечивается системой согласованных процессуальных средств, в число которых входит комплекс мер процессуального принуждения. Эффективная уголовно-процессуальная деятельность, в силу своей специфики, невозможна без ограничений конституционных прав широкого круга вовлекаемых в нее участников. Самые серьезные правоограничения — те меры пресечения, допускаемые к тем лицам, причастность которых к совершению преступлений только проверяется органами уголовного преследования и не всегда подтверждается обвинительным приговором суда. Таким образом, меры пресечения применяются к подозреваемым и обвиняемым, невиновность которых не просто временно не опровергнута на этапе предварительного расследования, их невиновность, напротив, может быть доказана в ходе дальнейшего следствия, дознания или судебного разбирательства. Кроме того, принуждение в уголовном процессе не применяется с целью наказания, оно имеет другие задачи: обеспечение беспрепятственного производства по уголовному делу, пресечение совершаемых и предупреждение готовящихся правонарушений. **Цель:** на основе анализа научной литературы, уголовно-процессуального законодательства, теоретико-правовых позиций Конституционного Суда РФ, разъяснений Пленума Верховного Суда РФ и соответствующей судебной практики выявить проблемы правовой регламентации решений об избрании мер пресечения и сформировать научное представление об обоснованности названных процессуальных актов как гарантии исключительности ограничений конституционных прав личности. **Методологическая основа:** общенаучные — диалектический, логический, системный, структурно-функциональный; частнонаучные — сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования, статистический. **Результаты:**

© Кирдина Наталия Анатольевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nataliyakirdina@yandex.ru
© Петрова Галина Борисовна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: petrova.gala2010@yandex.ru

© Kirdina Nataliya Anatolievna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Criminal Procedure (Saratov State Law Academy)
© Petrova Galina Borisovna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Criminal Procedure (Saratov State Law Academy)

проведенное исследование позволило сформировать теоретическое представление, создающее основу для совершенствования уголовно-процессуального законодательства и соответствующей правоприменительной практики в части обоснованности избрания мер пресечения. **Выводы:** авторами статьи сформировано научное представление о категории обоснованности решений об избрании мер пресечения как гарантии исключительности ограничений конституционных прав личности; выявлено несовершенство правовой регламентации решений об избрании мер пресечения; аргументирована необходимость изменения отдельных норм УПК РФ и дополнительного разъяснения на уровне актов официального толкования ряда вопросов, вызывающих трудности у правоприменителя.

Ключевые слова: меры пресечения, меры уголовно-процессуального принуждения, основания для избрания меры пресечения, заключение под стражу, ограничение прав подозреваемого и обвиняемого.

N.A. Kirdina, G.B. Petrova

REASONABLENESS OF DECISIONS ON THE IMPOSITION
OF PREVENTIVE MEASURES AS A GUARANTEE
OF EXCLUSIVITY OF RESTRICTIONS
ON THE CONSTITUTIONAL RIGHTS
OF THE INDIVIDUAL

Background: the achievement by criminal proceedings of their purpose is provided by a system of agreed procedural means, which include a set of measures of procedural coercion. Effective criminal procedural activity, due to its specificity, is impossible without restrictions on the constitutional rights of a wide range of participants involved in it. The most serious legal restrictions are those measures of restraint allowed to those persons whose involvement in the commission of crimes is only verified by criminal prosecution bodies and not always confirmed by a court verdict of conviction. Thus, preventive measures are applied to suspects and defendants whose innocence is not simply temporarily disproved at the stage of preliminary investigation, their innocence, on the contrary, can be proven in the course of further investigation, inquiries or court proceedings. In addition, coercion in criminal proceedings is not used for the purpose of punishment, it has other tasks: ensuring the smooth conduct of criminal proceedings, suppression of offences committed and prevention of offences under preparation. **Objective:** on the basis of the analysis of scientific literature, criminal procedural legislation, theoretical and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, explanations of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and relevant judicial practice to identify problems of legal regulation of decisions on the election of preventive measures and to form a scientific idea of the validity of these procedural acts as a guarantee of exclusivity of restrictions on the constitutional rights of individuals. **Methodology:** scientific methods used in the research are: general scientific — dialectical, logical, systemic, structural and functional; special scientific — comparative legal, formal and legal, legal modeling, statistical. **Results:** the conducted research allowed to form a theoretical understanding, which creates the basis for the improvement of criminal procedural legislation and relevant law enforcement practice in terms of the validity of the election of preventive measures. **Conclusions:** the authors of the article formed a scientific understanding of the category of validity of decisions on the election of preventive measures as a guarantee of exclusivity of restrictions on the constitutional rights of an individual; revealed the imperfection of the legal regulation of decisions on the election of preventive measures; argued the need to amend certain norms of the

CPC RF and additional clarification of the acts of official interpretation of a number of issues that cause difficulties for law enforcers.

Key-words: *preventive measures, measures of criminal procedural coercion, grounds for choosing a preventive measure, detention, restriction of the rights of the suspect and the accused.*

Правовое регулирование мер пресечения в отечественном уголовном судопроизводстве призвано устанавливать такой порядок, при котором возможность ограничения права на свободу и личную неприкосновенность носит вынужденный характер и допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в определенных законом целях и в установленных пределах. При избрании и применении мер процессуального принуждения важной является теоретико-правовая позиция Верховного Суда РФ, согласно которой «...ограничения прав и свобод могут быть оправданы публичными интересами, если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются пропорциональными, соразмерными и необходимыми для целей защиты конституционно значимых ценностей»¹. Поэтому при принятии решения об избрании меры пресечения правоприменитель должен исходить из содержания принципов презумпции невиновности, а также неприкосновенности личности, соблюдая баланс между публичными интересами, связанными с необходимостью применения мер процессуального принуждения, и исключительностью права на свободу и личную неприкосновенность каждого, кто вовлекается в сферу уголовного судопроизводства.

Избрание и применение мер процессуального принуждения всегда связано с определенным ущемлением, стеснением и ограничением прав личности на свободу и неприкосновенность. В то же время избрание мер принуждения в целях предупреждения, предотвращения совершения подозреваемым, обвиняемым препятствующих производству по уголовному делу действий, указанных в ч. 1 ст. 97 УПК, необходимо и оправдано для обеспечения публичных интересов, достижения назначения уголовного судопроизводства. В этой связи основное назначение применения мер пресечения заключается в том, чтобы не допустить продолжения подозреваемым, обвиняемым преступной деятельности, угроз участникам процесса, препятствовать уничтожению доказательств, уклонению от дознания, следствия, суда, а также любого иного воспрепятствования производству по делу, а также невозможности исполнения приговора.

Между тем упомянутый в юридической литературе [1, с. 137], а также в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ баланс общественных, публичных и личных интересов, по справедливому замечанию В.М. Корнукова, «вообще трудноуловим» [2, с. 11]. А потому законодательное провозглашение «равенства сторон» (не равноправия, а именно равенства) в уголовном судопроизводстве породило бы его «априорно-сущностную недостижимость» [3, с. 35]. Но и закрепленное на конституционном уровне равноправие сторон не умаляет (в силу ряда причин, среди которых и несовершенство законодательства и низкий профессиональный уровень) стремление органов расследования привлечь лицо к

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий» (в ред. от 11 июля 2020 г.) // Российская газета. 2013. 27 дек.; 2020. 26 июня.

уголовной ответственности и отчитаться о раскрытии преступления порой ценой неправильной оценки доказательств и, как следствие, допуская необоснованное ограничение права на свободу и личную неприкосновенность лица, попавшего в сферу уголовного преследования.

Крайне важным в обеспечении прав и свобод личности является вопрос об обоснованности избрания мер пресечения. Категория «обоснованность решения об избрании меры пресечения» (или «обоснованность избрания меры пресечения») не является тождественной понятию «основания для избрания меры пресечения». Обосновать процессуальное решение — значит привести основанные на допустимых доказательствах доводы, убеждающие в его необходимости и законности. Приведение предусмотренных ст. 97 УПК РФ оснований для принятия решения об избрании меры пресечения — обязательная, но не единственная составляющая обоснованности данного решения. О.Г. Иванова выделяет три вида обстоятельств, подлежащих доказыванию при судебном избрании меры пресечения: «обстоятельства, указывающие на причастность лица к совершению преступления; обстоятельства, свидетельствующие о необходимости и целесообразности избрания меры пресечения; обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого (подозреваемого)» [4, с. 15] и справедливо отмечает, что «необходимость обеспечения конституционного права граждан на свободу и личную неприкосновенность требует того, чтобы все обстоятельства, подлежащие доказыванию при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, подтверждались доказательствами, полученными в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса РФ» [4, с. 16]. Действительно, четкое определение предмета доказывания имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение: знание образующих его обстоятельств является основой для принятия законного решения в каждом индивидуальном случае. Заметим, что процедура доказывания предшествует вынесению постановления об избрании любой меры пресечения, однако следователь (дознатель), принимая такое решение в рамках закона самостоятельно, убеждается в наличии всех подлежащих доказыванию обстоятельств сам (элементы состязательности в данной процедуре отсутствуют и сторона защиты лишь вправе обжаловать уже вынесенное постановление), а возбуждая перед судом ходатайство об избрании заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий, следователь (дознатель) должен предъявить достаточные доказательства каждого из обстоятельств прокурору, стороне защиты и суду. При этом мы констатируем необходимость выделения в структуре предмета доказывания при решении вопроса об избрании меры пресечения как судом, так и иными уполномоченными субъектами, дополнительных обстоятельств, без установления которых избрание меры пресечения юридически невозможно. Решение об избрании меры пресечения будет обоснованным при надлежащем документальном подтверждении следующих обстоятельств:

- 1) причастности лица к совершению преступления («разумного подозрения» и обоснованного обвинения);
- 2) предусмотренных законом оснований (ст. 97 УПК РФ);
- 3) обстоятельств, влияющих на выбор конкретной меры (ст. 99 УПК РФ);
- 4) предусмотренных законом специальных условий (или отсутствии законодательных запретов и ограничений на избрание конкретной меры пресечения в определенных случаях).

Сразу оговоримся, что к специальным условиям, нуждающимся в доказательственном подтверждении, в зависимости от вида избираемой меры пресечения, могут относиться: факт наличия жилья, занимаемого подозреваемым, обвиняемым на законных основаниях (условие избрания домашнего ареста); отсутствие заболевания, исключающего содержание под стражей (условие заключения под стражу); нарушение ранее избранной меры пресечения либо того, что обвиняемый скрылся от органов следствия, дознания или суда, повторное совершение преступления несовершеннолетним, не достигшим шестнадцати лет (условия заключения под стражу в исключительных случаях), и т.д.

Только такую обоснованность решений об избрании мер процессуального принуждения можно рассматривать как гарантию исключительности ограничений конституционных прав личности.

Стоит отметить, что суд необходимо удостоверить и в факте возбуждения уголовного дела и в наличии у должностного лица полномочий на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения. Но данные обстоятельства не устанавливаются посредством предусмотренных ч. 2 ст. 74 УПК РФ доказательств.

Итак, категория «основания», по мнению В.Д. Холоденко, относится к элементам уголовно-процессуальной формы в узком смысле слова [5, с. 824]. В частности, при избрании любой меры пресечения в отношении и подозреваемого и обвиняемого важно понимать, что в основе принятия данного решения, с одной стороны, лежат доказательства одного уровня, указывающие на необходимость предотвращения неправомерного с точки зрения УПК РФ (ст. 97) поведения. С другой стороны, при избрании меры пресечения в отношении обвиняемого обязательным требованием помимо оснований, указанных в ст. 97 УПК РФ является наличие обоснованного обвинения, сформированного и зафиксированного в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. Существование обоснованного обвинения предполагает наличие достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении конкретного преступления (ст. 171 УПК РФ). Поскольку уголовно-процессуальный закон не требует обязательно указывать в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого доказательства [6, с. 58–59], и практика показывает, что в большинстве случаев следователи не приводят их в самом постановлении, тем не менее, судья, рассматривая ходатайство об избрании меры пресечения в отношении обвиняемого, должен проверить в приложенных к ходатайству документах (копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого, протоколов допросов обвиняемого, свидетелей, потерпевшего и т.п.) наличие обоснованного обвинения, которое подтверждается собранными по уголовному делу доказательствами.

Избрание любой меры пресечения в отношении подозреваемого закон относит к исключению из общего правила, которое продиктовано более высокой степенью вероятности ошибочного вывода о причастности такого лица к совершению преступления. Однако ситуаций исключительности законодатель не оговорил [7, с. 17–18], нарушив тем самым один из трех выделяемых С.А. Соловьевым обязательных признаков исключений в уголовно-процессуальном праве: «конкретное целеполагание, направленное на выравнивание положения заведомо неравных сторон в правоотношениях» [3, с. 33]. Поэтому субъектам, участвующим в принятии решения об избрании даже самой мягкой меры пресечения в отношении подозреваемого, должно быть очевидно, что для недопущения

поспешного ограничения конституционных прав невиновного, помимо доказательств, указывающих на возможное противодействие со стороны этого участника (ст. 97 УПК РФ), необходимо наличие доказательств, подтверждающих обоснованность подозрения, то есть данные, указывающие на него как на лицо предположительно совершившее преступление, причастное к нему, попавшее в поле подозрения. Именно по этой причине в пункте втором Постановления Пленума Верховного Суда РФ дано разъяснение, согласно которому «...избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу допускается только после проверки судом обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению. Обоснованное подозрение предполагает наличие данных о том, что это лицо причастно к совершенному преступлению (застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; потерпевший или очевидцы указали на данное лицо как на совершившее преступление; на данном лице или его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления и т.п.)»¹.

Обоснованность подозрения в приведенном разъяснении Верховный Суд РФ связывает, прежде всего, с основаниями задержания подозреваемого (ст. 91 УПК РФ). Это обусловлено тем, что по справедливому замечанию С.Б. Россинского, норма «основания задержания подозреваемого», содержащаяся в ст. 91 УПК РФ, сформулирована номинально, в отрыве от целей применения данной меры принуждения и по сути закрепляет основания для подозрения в причастности лица в совершении конкретного преступления [1, С. 157].

Кроме того, обоснованность подозрения устанавливается также путем проверки наличия оснований для возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, которое порождает появление в уголовном деле подозреваемого. Вывод об этом должен быть сделан на основании оценки достаточности данных, полученных в результате проверки сообщения о преступлении, с точки зрения их качественных и количественных характеристик и возможности сделать заключение о причастности лица к совершению конкретного преступления.

Пленум Верховного Суда РФ заостряет особое внимание правоприменителя на необходимости проверки обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению не с точки зрения формальных моментов, на основе которых суд продублирует выводы органов предварительного расследования о наличии у них достаточных данных о том, что лицо причастно к совершенному преступлению. «При рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу судья обязан проверить, содержит ли ходатайство и приобщенные к нему материалы конкретные сведения, указывающие на причастность к совершенному преступлению именно этого лица, и дать этим сведениям оценку в своем решении»².

Тяжесть возникшего подозрения важна для вывода о том, что подозреваемый (а учитывая, что одним из юридических фактов, с которыми ст. 46 УПК РФ связывает появление данной процессуальной фигуры, является применение к лицу меры пресечения, то это может быть и еще не получивший такого статуса

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий» (в ред. от 11 июля 2020 г.) // Российская газета. 2013. 27 дек.; 2020. 26 июня.

² См.: Там же.

заподозренный) может скрыться от расследования, лишь тогда, когда подозрение именно его в причастности к совершению преступления подтверждается достаточными данными. Правовым последствием оставления судьей без проверки и оценки обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению является санкция «отмены». Поэтому, если обоснованность подозрения лица в совершении конкретного преступления судьей не проверялась, то это повлечет за собой отмену самого постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, поскольку данное нарушение процессуальной формы расценивается в качестве существенного нарушения уголовно-процессуального закона (ч. 4 ст. 7 УПК РФ)¹.

В этом отношении показателен следующий пример из судебной практики. 18 января 2021 г. Ленинский районный суд г. Саратова вынес постановление об отказе в удовлетворении ходатайства следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении прокурора Кировского района г. Саратова А.В. Пригарова, который органами предварительного расследования подозревался в получении взятки в особо крупном размере (ч. 6 ст. 290 УК РФ). В качестве доказательств обоснованности подозрения А.В. Пригарова в причастности к инкриминируемому ему деянию предоставлены сведения, содержащиеся в протоколах допросов свидетелей Р., Ш. и Г. При этом только последний сообщил органам следствия, что в течение некоторого периода времени передавал денежные средства А.В. Пригарову. Каких-либо иных объективных доказательств того, что денежные средства поступали к чиновнику, а равно и то, что он получил их — не представлено. Кроме того, впоследствии в апелляционной жалобе адвокат указывал на то, что заявление о преступлении было написано 30 декабря, и в этот же день возбуждено уголовное дело. Защита полагала, что за столь короткий срок следствием не могла быть проведена надлежащая проверка сообщения о преступлении, а значит, достаточных оснований для возбуждения уголовного дела не имелось. Таким образом, поскольку органы следствия не предоставили в суд конкретной фактической совокупности доказательств, подтверждающих причастность А.В. Пригарова к совершению особо тяжкого преступления, суд правильно пришел к выводу о том, что каких-либо конкретных фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости избрания в отношении А.В. Пригарова меры пресечения в виде заключения под стражу не установлено².

При этом для обоснованного вывода о причастности подозреваемого к совершению преступления недостаточно только доказательств, устанавливающих событие преступления, необходимы сведения, указывающие на конкретное лицо как на возможно совершившее преступление. Так, Постановлением Советского районного суда г. Казани от 9 ноября 2015 г. отказано в удовлетворении ходатайства о заключении под стражу С., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 219, ч. 2 ст. 201, ч. 1 ст. 327, ч. 3 ст. 238 УК РФ. «Уголовное дело в отношении группы лиц, в том числе С. — председателя совета директоров

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий» (в ред. от 11 июля 2020 г.) // Российская газета. 2013. 27 дек.; 2020. 26 июня.

² См.: Постановлением суда ходатайство органов предварительного расследования об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу прокурору Кировского района г. Саратова Пригарову А.В. оставлено без удовлетворения. URL: http://leninsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=706 (дата обращения: 05.08.2022).

коммерческой организации „У”, было возбуждено в связи с пожаром в принадлежащем этой организации здании торгового комплекса „А”. Принятое решение суд мотивировал тем, что в качестве доказательств обоснованности подозрения в причастности С. к инкриминируемым ему преступлениям суду представлены копии протоколов допросов свидетелей и документы, свидетельствующие только о факте пожара в результате нарушения норм пожарной безопасности, однако не представлены данные о том, что коммерческая организация „У” имеет какое-либо отношение к эксплуатации торгового комплекса „А”, ведет на объекте какую-либо производственную деятельность и оказывает услуги, а С. является должностным лицом, ответственным за нарушение требований пожарной безопасности¹ [10] на данном объекте.

Таким образом, важным элементом судебного заседания в процессе избрания судом меры пресечения в отношении подозреваемого является проверка его причастности к совершению конкретного преступления. В свою очередь, если будут отсутствовать доказательства о причастности лица к преступлению или их будет недостаточно для подобного вывода, то для судьи это будет основанием для принятия решения об отказе в удовлетворении ходатайства органов расследования в избрании меры пресечения. Так, по данным А.С. Червоткина, «...чаще всего (до 63% случаев) судья отказывает в удовлетворении ходатайства о заключении под стражу потому, что приходит к выводу о недостаточности доказательств, подтверждающих участие обвиняемого или подозреваемого в преступлении» [8, с. 113].

Продолжение исследования вопроса обоснованности решений об избрании мер пресечения как гарантии исключительности ограничений конституционных прав личности следует в следующем номере Вестника Саратовской государственной юридической академии.

Библиографический список

1. *Россинский С.Б.* Глава 9. Неприкосновенность личности в уголовном судопроизводстве // Принципы российского уголовного судопроизводства: содержание и проблемы реализации / под ред. Н.С. Мановой. М.: Юрлитинформ, 2019. 360 с.
2. *Корнуков В.М.* Обеспечение и защита прав личности как основная задача и концептуальная основа реформирования российского уголовного процесса // Актуальные вопросы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.М. Корнуков. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. 208 с.
3. *Соловьев С.А.* Благоприятствование защите (favor defensionis) / под ред. Л.Н. Масленниковой. М.: Норма, 2021. 296 с.
4. *Иванова О.Г.* Уголовно-процессуальное производство по избранию судом меры пресечения: уголовно-процессуальная форма и особенности доказывания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2019. 28 с.
5. *Холоденко В.Д.* Тема 11. Уголовно-процессуальное право // Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2016. 1136 с.
6. *Холоденко В.Д.* Правовая регламентация уголовного преследования и обвинения // Научно-практический комментарий к положениям Федерального закона от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс

¹ См.: Обзор практики рассмотрения судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 18 января 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 104 с.

7. Заключение под стражу и его альтернативы в уголовном судопроизводстве / науч. ред. О. В. Качалова. М.: РУСАЙНС, 2019. 174 с.

8. *Червоткин А.С.* Промежуточные судебные решения в уголовном судопроизводстве. М.: Проспект, 2021. 376 с.

References

1. *Rossinsky S.B.* Chapter 9. Inviolability of the Individual in Criminal Proceedings // Principles of Russian Criminal Proceedings: Content and Implementation Problems / ed. doc. legal sciences, prof. N.S. Manova. М.: Yurlitinform, 2019. 360 p.

2. *Kornukov V.M.* Ensuring and Protecting the Rights of the Individual as the Main Task and Conceptual Basis for Reforming the Russian Criminal Process. Sat. scientific Art. / resp. ed. V.M. Kornukov. Saratov: Publishing House of the State Educational Institution of Higher Professional Education "Saratov State Academy of Law", 2005. 208 p.

3. *Solovyov S.A.* Favoring Defense (favor defensionis) / ed. L.N. Maslennikova. М.: Norma, 2021. 296 p.

4. *Ivanova O.G.* Criminal Procedure on the Choice of a Measure of Restraint by the Court: Criminal Procedure Form and Features of Proof: extended abstract dis. ...cand. of law. Tomsk, 2019. 28 p.

5. *Kholodenko V.D.* Topic 11. Criminal Procedure Law // Legal Encyclopedic Dictionary / ed. A.V. Malko. Moscow: Prospekt, 2016. 1136 p.

6. *Kholodenko V.D.* Legal Regulation of Criminal Prosecution and Accusation // Scientific and practical commentary on the provisions of the Federal Law of July 4, 2003 "On Amendments and Additions to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation". Saratov: Publishing House of the State Educational Institution of Higher Professional Education "Saratov State Academy of Law", 2003. 104 p.

7. Detention and Its Alternatives in Criminal Proceedings / scientific. ed. O. V. Kachalova. Moscow: RUSSIGNS, 2019. 174 p.

8. *Chervotkin A.S.* Intermediate Judgments in Criminal Proceedings. Moscow: Prospekt, 2021. 376 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-204-211

УДК 343.13

О.В. Левченко

О ДЕЛЕГИРОВАНИИ ПРОКУРОРОМ ОРГАНУ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ НА ПОДДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СУДЕ

Введение: повышение качества поддержания государственного обвинения в судах является актуальной проблемой прокурорского надзора. В качестве средства решения данной проблемы предлагается переход от сплошного поддержания государственного обвинения прокурорами по всем делам публичного и частно-публичного обвинения к избирательному, то есть не только прокурорскому. **Цель:** изложить концепцию «процессуального прокурора» и аргументировать необходимость применения ее в РФ. **Методическая основа:** сравнительно-правовой анализ и логический метод убеждают в возможности и целесообразности такого решения. **Результаты:** прокурорам надлежит сосредоточиться на поддержании государственного обвинения по наиболее сложным уголовным делам. По бесспорным уголовным делам, подлежащим рассмотрению в упрощенном порядке, государственное обвинение по поручению надзирающего прокурора может быть поручено представителю органа дознания или предварительного следствия. Такое разделение труда позволит уменьшить нагрузку на прокуроров по участию в судебном разбирательстве уголовных дел. **Выводы:** в сочетании с концепцией «процессуального прокурора» солидарное выполнение прокурором с другими публичными органами уголовного преследования функции поддержания государственного обвинения по всем уголовным делам позволит повысить качество обвинительной деятельности.

Ключевые слова: государственное обвинение, прокурор, органы предварительного расследования, делегирование обвинительных полномочий.

O.V. Levchenko

ON THE DELEGATION BY THE PROSECUTOR TO THE PRE-TRIAL INVESTIGATION BODY OF THE POWER TO PROSECUTE IN COURT

Background: improving the quality of public prosecution in courts is an urgent problem of prosecutorial oversight. As a means of solving this problem it is proposed to move from the total support of public prosecution by prosecutors in all cases of public and private-public prosecution to a selective, that is, not only prosecutorial prosecution. **Objective:** to state the concept of a „procedural prosecutor” and to argue the need to apply it in the Russian Federation. **Methodology:** comparative legal analysis and the logical method of research. **Results:** prosecutors should focus on supporting the state prosecution in the most complex criminal cases. In undisputed criminal cases subject to summary proceedings, the public prosecution on behalf of the supervising prosecutor

© Левченко Олег Викторович, 2022

Кандидат юридических наук, прокурор (Троицкий и Новомосковский административный округ города Москвы); e-mail: 2923757@rambler.ru

© Levchenko Oleg Victorovich, 2022

Candidate of Law, Prosecutor (Troitsk and Novomoskovsk administrative districts of the city of Moscow)

*may be entrusted to a representative of the body of inquiry or preliminary investigation. This division of labor would reduce the burden on prosecutors to participate in the trial of criminal cases. **Conclusions:** in combination with the concept of the “procedural prosecutor,” the prosecutor’s joint performance with other public criminal prosecution bodies of the function of maintaining the public prosecution in all criminal cases will improve the quality of prosecutorial activity.*

Key-words: *public prosecution, prosecutor, preliminary investigation bodies, delegation of accusatory powers.*

В настоящее время Россия является единственной среди государств с развитыми уголовно-процессуальными порядками страной, где прокурор не является полновластным хозяином досудебного производства, включая процедуры выдвижения обвинения и доказывания, а делит эту власть с руководителем следственного органа, следователем.

В то же время согласно ч. 2 ст. 1246 УПК РФ прокуроры обязаны обеспечить поддержание в суде государственного обвинения по всем уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения в суде. Выполнение этой обязанности возлагается на всех сотрудников прокуратуры, в независимости от того, входит ли осуществление надзора за процессуальной деятельностью в круг их постоянных должностных обязанностей. Тем более, это не зависит от того, участвовал ли данный прокурор в досудебном производстве по тому делу, по которому ему поручено поддержание государственного обвинения.

Следуя буквальному смыслу п. 1.1. Приказа Генпрокуратуры России от 30 июля 2021 г. № 376 прокурору надлежит участвовать в судебном разбирательстве уголовного дела, за расследованием которого он осуществлял надзор¹. Однако на практике обычным является поручение поддержания государственного обвинения прокурору, который не осуществлял непосредственный надзор за предварительным расследованием [1, с. 5–9]. Такая ситуация допускается пунктом вторым вышеуказанного приказа Генеральной прокуратуры.

Подготовка прокурора к поддержанию обвинения в суде происходит, как правило, на основе только надзорного производства. Между тем знание участников процесса, обстоятельств ведения дела в досудебных стадиях имеет не только тактическое, но и можно сказать «стратегическое» значение для осуществления прокурором уголовного преследования в суде в форме поддержания государственного обвинения. Квалифицированное поддержание государственного обвинения может быть обеспечено в полной мере тогда, когда прокурор участвовал по данному делу в досудебных стадиях, осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органа предварительного расследования.

Поэтому в некоторых государствах принята концепция «процессуального прокурора», согласно которой государственное обвинение уполномочивается поддерживать тот прокурор, который осуществлял (а) надзор за исполнением законов в досудебном производстве и (б) процессуальное руководство органом предварительного расследования. Так, согласно ст. 193 УПК Республики Казахстан прокурор вправе определить процессуального прокурора по конкретному

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 30 июня 2021 года № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-30.06.2021-N-376/> (дата обращения: 10.09.2022).

уголовному делу из числа сотрудников, осуществляющих надзор за законностью досудебной стадии уголовного процесса¹.

Мы являемся сторонниками этой концепции, которая, на наш взгляд, может быть реализована в нашей стране.

Вместе с тем с учетом нагрузки, которая лежит в настоящее время на прокурорах и роста числа уголовных дел, которые разрешаются в особом порядке, мы считаем, что эта концепция может сочетаться с еще одним принципиальным решением, а именно: отказом от обязательного участия прокуроров в поддержании государственного обвинения по всем уголовным делам, по которым проводилось предварительное расследование, то есть делам публичного и частно-публичного обвинения.

Полагаем, что решению проблемы обеспечения квалифицированного поддержания государственного обвинения судом компетентным обвинителем поспособствовало бы выборочное поручение прокурором выполнения этой функции тому органу предварительного расследования, который вел досудебное производство. Имеются в виду так называемые «бесспорные» уголовные дела, где поддержание обвинения во многом является формальностью, выполнение которой, тем не менее, занимает много времени. Освобождение прокуроров от обязанности поддержания государственного обвинения по всем видам уголовных дел позволило бы им сосредоточиться на подготовке к поддержанию государственного обвинения по уголовным делам, где сторона защиты опровергает обвинение, где происходит состязательное судебное разбирательство, следствие и доказывание происходят в условиях «борьбы» с подсудимым, другими участниками процесса.

Мы разделяем позицию, согласно которой прокурор должен быть уполномочен на делегирование своих полномочий органу дознания или органу предварительного следствия для представления солидарной позиции стороны обвинения в суде.

Идея делегирования прокурором полномочий государственного обвинителя органу дознания не нова. Она была заложена в проект УПК РФ², который в 2001 г. стал первоначальной редакцией Кодекса³. Согласно п. 6 ст. 5 первоначальной редакции УПК РФ «государственный обвинитель» — это должностное лицо прокуратуры, а также органа дознания — если исполняет свои обязанности по поручению прокурора (курсив наш. — О.Л.), поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу».

Уголовно-процессуальный механизм наделяния прокурором органа дознания полномочиями гособвинителя не был прописан в тексте Кодекса. В ходе последующей доработки текста закона данная норма бесследно ушла в небытие и к моменту вступления в силу УПК РФ ее уже в тексте этого законодательного акта не было. Поэтому какого-либо влияния на правовую жизнь данная законодательная формулировка не оказала.

Между тем данный институт был известен отечественному уголовно-процессуальному праву в прошлом. Он предусматривался ст. 47–49, 64 Устава уголовного судопроизводства, согласно которому перед местным судом помимо

¹ См.: Инструкция по организации надзора процессуальным прокурором: утверждена приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29 декабря 2014 г. № 163. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0010055> (дата обращения: 10.09.2022).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: законопроект № 97700236-2. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/97700236-2> (дата обращения: 07.09.2022).

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета. 2001. 22 дек.

чинов прокурорского надзора обвинителями по уголовным делам, по которым расследование проводилось в форме полицейского дознания, могли выступать органы общегосударственной полиции, т.е. столичной, губернской, земской и городской полиций [2, с. 90].

В соответствии со ст. 50, 97 УПК РСФСР (в ред. 1923 г.) «непрокурорское государственное обвинение» допускалось в лице рабоче-крестьянской, технической, продовольственной, санитарной и иной инспекции [3, с. 13]. Это конечно уже несколько иной вариант публичного обвинения, но сама идея уполномочивания прокуратурой иного государственного органа на поддержание обвинения в суде здесь также присутствует.

А.С. Александров и С.Д. Белов, проводившие исследование этого уголовно-процессуального явления в контексте сравнительно-правового исследования и императивно-правового требования об обязательности поддержания обвинения в состязательном судопроизводстве, сделали вывод о том, что соучастие органа дознания с прокурором в выполнении этой обязанности было бы вполне оправданной мерой. Прокуратура, возглавляя органы публичного уголовного преследования, может поделиться своей обвинительной властью с органом дознания, проводившим предварительное расследование по уголовному делу об очевидном преступлении. Надзирающий прокурор «порукает», т.е. наделяет конкретными полномочиями на поддержание государственного обвинения в суде по уголовному делу, тот орган дознания, чей дознаватель проводил предварительное расследование. Полномочия органа дознания на поддержание государственного обвинения у мирового суд или в районном суде носят временный характер и производны от полномочия прокурора на осуществление функции публичного уголовного преследования и поддержания государственного обвинения [4, с. 43–45].

С учетом появления в нашем уголовно-процессуальном праве все новых и новых институтов, содержащих нормы, которыми регулируются процедуры, включающие особый порядок вынесения судом обвинительного приговора по так называемым бесспорным делам, где не предполагается исследование доказательств, опровержение позиции стороны защиты, назрел вопрос о допущении по таким делам в качестве государственных обвинителей не только прокуроров, но и представителей органов предварительного расследования.

В первую очередь, мы имеем в виду уголовные дела, по которым предварительное расследование проводилось в форме дознания в сокращенной форме. Но к ним можно присоединить уголовные дела, по которым проводилось дознание и обвиняемым было заявлено ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ, а также уголовные дела, разрешаемые в порядке, установленном ст. 446.1-446.2 УПК РФ.

Более того аналогичную процедуру можно ввести и по уголовным делам, расследованным органом предварительного следствия, если обвиняемый согласен с обвинением и заявил ходатайство о рассмотрении уголовного дела в отношении него в порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ.

Таким образом, полагаем, что прокурор вправе уполномочить орган дознания на поддержание государственного обвинения в суде в следующих ситуациях:

- 1) при направлении уголовного дела в суд с обвинительным актом для рассмотрения в порядке, предусмотренном главой 40 УПК РФ;
- 2) при направлении прокурором уголовного дела с обвинительным постановлением;

3) при направлении прокурором утвержденного им постановления следователя, дознавателя¹ о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Суть предлагаемого нами института мы можем предложить в виде проекта новой редакции п. 6 ст. 5 УПК РФ: «государственный обвинитель» — это должностное лицо прокуратуры, а также органа дознания или органа предварительного следствия — по поручению прокурора и в пределах данного поручения, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу»

Мы разделяем позицию А.С. Александрова и С.Д. Белова относительно правовой природы анализируемого процессуального механизма. В его основу должна быть положена концепция о прокуроре как субъекте обвинения, которым он вправе распоряжаться в публичных интересах. Это одна из процессуальных гарантий принципа обвинения в уголовном процессе, согласно которому — обвинение отделено от суда и должно реализовываться публичными органами уголовного преследования [4, с. 44].

Дискреционным правом на предоставление полномочия государственного обвинителя органу дознания следует наделить прокуроров и их заместителей всех звеньев территориальных и специализированных прокуратур, которые уполномочены утверждать резолютивные обвинительные акты: обвинительное заключение, обвинительный акт, обвинительное постановление. Заметим, что по нашему мнению, постановление о направлении или постановление о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, независимо от того в какой форме осуществлялось предварительное расследование, должно утверждаться прокурором.

В связи с этим мы предлагаем изложить ч. 4 ст. 37 УПК РФ следующим образом: «4. Прокурор вправе поручить поддержание государственного обвинения в суде представителю органа предварительного следствия или органа дознания по уголовному делу, если оно подлежит рассмотрению в особом порядке, предусмотренном гл. 40 настоящего Кодекса или в порядке, предусмотренном гл. 51.1 настоящего Кодекса».

Принимая решение о направлении уголовного дела в суд, прокурор с учетом тяжести преступления, возмещения причиненного вреда, признания обвиняемым вины по предъявленному обвинению, доказанности обвинения и других обстоятельств дела, подлежащего рассмотрению в особом порядке, вправе разрешить вопрос о поручении поддержания государственного обвинения по нему представителю органа предварительного расследования.

Решение об этом прокурор принимает, убедившись в совершении обвиняемым инкриминируемого преступления и добровольности согласия на рассмотрение дела в особом порядке. Для этого прокурор, в случае необходимости, должен лично допросить обвиняемого. Мы полагаем, что процессуальную ответственность прокурора за направление уголовного дела в суд для рассмотрения в особом

¹Мы предлагаем изменить существующий порядок направления в суд уголовных дел данной категории, предоставив прокурору исключительное право на утверждение такого рода постановлений и направлении уголовных дел с ними в суд.

порядке должна быть обеспечена на законодательном уровне. Мы предлагаем изложить ч. 2 ст. 77 УПК РФ в следующем виде: «2. Признание обвиняемым своей вины в совершении преступления должно быть сделано в досудебном производстве перед прокурором. Оно может быть положено прокурором в основу обвинения лишь при отсутствии у прокурора сомнений в виновности обвиняемого, подтверждаемого собранными доказательствами. 3. Признание обвиняемым своей вины по предъявленному обвинению в суде может быть положено в основу обвинительного приговора или иного решения суда, констатирующего этот факт, при подтверждении его виновности совокупностью имеющихся по уголовному делу доказательств».

Позиция прокурора о его согласии на рассмотрение дела судом в сокращенном порядке должна быть сформулирована в письменном виде при утверждении резолютивного уголовно-процессуального акта досудебного производства.

Прокурор должен убедиться в способности представителя органа предварительного расследования квалифицированно поддержать государственное обвинение в данном случае. Процессуальная ответственность за принятие данного решения ложится на прокурора, как субъекта обвинения, обязанного обеспечить его надлежащее поддержание в судебных стадиях.

Делегирование прокурором органу дознания или предварительного следствия полномочия на поддержание государственного обвинения в суде возможно только по беспорному уголовному делу об очевидном преступлении небольшой или средней тяжести, что подразумевает упрощенный порядок его рассмотрения судом и деятельности обвинителя. При возникновении в суде ситуации, связанной с переходом на общий порядок судебного разбирательства, представитель органа предварительного расследования должен быть заменен на прокурора. Полагаем, что суд должен объявить перерыв судебного заседания и обеспечить прокурору возможность такой замены. Сам же представитель органа предварительного расследования, которому было поручено поддержание государственного обвинения, не вправе ходатайствовать о переходе на общий порядок судебного разбирательства при возникновении основания для этого.

За прокурором остается право поручения поддержания государственного обвинения сотруднику руководимой им прокуратуры в тех случаях, когда это необходимо для наилучшего обеспечения публичного интереса и защиты прав и законных интересов участников процесса.

Решение о поручении поддержания государственного обвинения по данному делу должно быть оформлено в письменном виде — постановлением только при наличии согласия начальника органа дознания или руководителя следственного органа на выполнение данного поручения.

Постановление о поручении поддержания государственного обвинения по делу выдается представителю органа предварительного следствия и органа дознания после утверждения обвинительного заключения, обвинительного акта, иного резолютивного процессуального решения по делу, которым оно направляется в суд.

Мы считаем возможным распространить действие данного механизма не только на уголовные дела о преступлениях, относящихся к подсудности мирового судьи, но и районного (городского) суда.

Что касается категории уголовных дел, по которым, с нашей точки зрения, надзирающий прокурор вправе уполномочить орган дознания на поддержание государственного обвинения в суде, то это могут быть все уголовные дела, подследственные ор-

ганам дознания, равно как и органам предварительного следствия, по которым обвиняемым заявлено ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ.

В связи с вышеизложенным полагаем возможным дополнить ст. 226 УПК РФ следующими частями:

1. «2.2. При наличии по уголовному делу ходатайства обвиняемого о рассмотрении уголовного дела в особом порядке, прокурор вправе поддержать его при утверждении обвинительного акта.

Решение об этом оформляется в виде письменного согласия на ходатайстве обвиняемого.

Прокурор вправе лично убедиться в виновности обвиняемого по предъявленному обвинению, согласии его с обвинением, и добровольности его решения о разрешении уголовного дела в особом порядке путем его допроса».

2. «2.3. При согласии прокурора на рассмотрение судом уголовного дела в особом порядке поддержание государственного обвинения по данному делу может быть поручено органу дознания, о чем прокурором составляется постановление».

3. «2.4. Поручение на поддержание государственного обвинения вручается представителю органа дознания вместе с утвержденным обвинительным актом».

Нормы, аналогичные вышеприведенным, мы предлагаем внести и в ст. 221, 226.8, 446.2. УПК РФ.

Так, мы предлагаем дополнить ст. 226.8 УПК РФ ч. 2 следующего содержания: «2.1. Прокурор вправе своим постановлением поручить органу дознания поддержание государственного обвинения по делу. Поручение на поддержание государственного обвинения вручается представителю органа дознания вместе с утвержденным обвинительным постановлением».

Часть 3 ст. 446.2. УПК РФ полагаем возможным изложить в следующем виде: «3. При утверждении указанного в части второй настоящей статьи постановления прокурор вправе своим постановлением поручить поддержание в суде позиции стороны обвинения представителю органа предварительного следствия или дознания, которым производилось предварительное расследование дела.

Копии этих постановлений направляются следователем, дознавателем подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему и гражданскому истцу».

Прокурор может дать письменные указания органу дознания (органу предварительного следствия), в которых изложить свою позицию относительно вида и размера наказания, подлежащего назначению, штрафа, размера возмещения ущерба и т.п. [4, с. 44, 45]

Разделяем точку зрения на то, что в ведомственных нормативных актах должны быть урегулированы вопросы о создании в органе предварительного расследования штата государственных обвинителей, оформлении поручения со стороны органа дознания (органа предварительного следствия) на поддержание государственного обвинения сотрудников соответствующего органа. Полномочия государственного обвинителя в лице представителя органа дознания (органа предварительного следствия) должны быть удостоверены специальным процессуальным документом [4, с. 44].

По мнению А.С. Александрова и С.Д. Белова, обвинение в суде должен поддерживать или начальник органа дознания, или, по его письменному указанию, один из сотрудников органа дознания, за исключением того, кто непосредственно проводил дознание, ибо не исключена возможность того, что суду понадобится

допросить последнего в качестве свидетеля [4, с. 45]. Полагаем то же самое надо сказать и о представителе органа предварительного следствия. Должны быть исключены обстоятельства, предусмотренные ст. 61 УПК РФ

Смена обвинителя из числа сотрудников органа дознания (органа предварительного следствия) не может происходить без согласия прокурора, делегировавшего полномочия государственного обвинителя органу предварительного расследования, в ответ на запрос уполномоченного органа или суда.

Согласимся с тем, что на представителя органа дознания (органа предварительного следствия), уполномоченного на поддержание государственного обвинения в суде, распространяются нормы, содержащиеся в ст. 244, ч. 5 ст. 246 УПК РФ, то есть он пользуется всеми процессуальными правами государственного обвинителя как стороны в деле. В то же время самостоятельно распоряжаться обвинением, в форме отказа от поддержания обвинения, измерения обвинения (ч. 7 ст. 246 УПК РФ) или заявления ходатайства о прекращении уголовного дела, он не может.

Подводя итоги, можем еще раз подтвердить свою убежденность в том, что передача функции поддержания государственного обвинения по некоторым уголовным делам органам предварительного расследования позволит прокурорам сконцентрироваться на участии в судебном разбирательстве сложных уголовных дел, сопряженных с опровержением позиции защиты, лучше готовиться к участию в судебных заседаниях, что повысит качество судебного доказывания и поддержания государственного обвинения.

Библиографический список

1. Балакшин В.С. Государственный обвинитель в российском уголовном процессе — кто он? // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 5–9.
2. Устав уголовного судопроизводства. Систематизированный комментарий (ст. 1–84) / под ред. М.Н. Гернета. Вып. 1. М., 1914. 489 с.
3. Полянский Н.Н. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: (сравнительный очерк новой и старой редакции Кодекса) / под общ. ред. А.М. Винавера, М.Н. Гернета и А.Н. Трайнина. М.: Книгоиздательство «Право и жизнь», 1923. 37 с.
4. Александров А.С., Белов С.Д. Поддержание государственного обвинения в суде: новая роль дознавателя // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 43–45.

References

1. Balakshin V.S. The state Prosecutor in the Russian Criminal Process — Who Is He? // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. P. 5–9.
2. Charter of Criminal Proceedings. Systematized commentary (st. 1–84) / ed. M.N. Gernet. Issue 1. Moscow, 1914. 489 p.
3. Polyansky N.N. Code of Criminal Procedure of the RSFSR: (comparative essay on the new and old editions of the Code) / Ed. ed. A.M. Vinavera, M.N. Gernet and A.N. Trainin. Moscow: Publishing House «Law and Life», 1923. 37 p.
4. Aleksandrov A.S., Belov S.D. Maintaining Public Prosecution in Court: the New Role of the Interrogating Officer // Russian Justice. 2002. No. 12. P. 43–45.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-212-219

УДК 342.734

Т.В. Ерохина

ПРАВО НА ВЫПЛАТУ СРЕДНЕГО МЕСЯЧНОГО ЗАРАБОТКА ЗА ПЕРИОД ТРУДОУСТРОЙСТВА: УСЛОВИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Введение: в статье проводится анализ положений о праве граждан, уволенных в связи с ликвидацией организации или сокращением штатов, на сохранение среднего заработка за третий месяц со дня увольнения. Уделяется внимание несовершенству порядка отнесения обстоятельств к исключительным случаям, с которыми законодатель связывает право на рассматриваемую выплату. **Цель:** выявление проблем получения среднего заработка за третий месяц со дня увольнения, поиск путей их решения. **Методологическая основа:** представлена совокупностью общих и специальных методов познания, в том числе методов анализа и синтеза. В исследовании применялись сравнительно-правовой, формально-юридический, логический методы. **Результаты:** выявлена проблема отсутствия легального перечня исключительных случаев, с которыми законодатель связывает сохранение среднего месячного заработка за третий месяц со дня увольнения работника, сформулированы предложения по внесению изменений в ч. 3 ст. 178 ТК РФ. **Выводы:** нормативное установление перечня исключительных случаев сохранения среднего заработка за третий месяц со дня увольнения будет способствовать обеспечению единства правоприменительной практики, повышению эффективности системы государственных гарантий лицам, вынужденно потерявшим работу.

Ключевые слова: сохранение среднего заработка на период трудоустройства, сокращение численности или штата работников, ликвидация организации, увольнение, гарантии при расторжении трудового договора.

T.V. Erokhina

THE RIGHT TO PAYMENT OF AVERAGE MONTHLY EARNINGS FOR THE PERIOD OF EMPLOYMENT: CONDITIONS AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Background: the article analyzes the provisions on the right of citizens dismissed in connection with the liquidation of an organization or staff reduction to retain their average earnings for the third month from the date of dismissal. Attention is paid to the imperfection of the procedure for attributing circumstances to exceptional cases, to which

© Ерохина Татьяна Вячеславовна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: erohinatv@rambler.ru

© Erokhina Tatyana Vyacheslavovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Labor Law (Saratov State Law Academy)

the legislator associates the right to the payment in question. Objective: identifying the problems of receiving average earnings for the third month from the date of dismissal, finding ways to solve them. Methodology: a set of general and special methods of knowledge, including methods of analysis and synthesis. Comparative-legal, formal-legal, and logical methods were also used in the study. Results: the problem of the absence of a legal list of exceptional cases, with which the legislator associates the preservation of the average monthly earnings for the third month from the date of dismissal of the employee, has been identified, proposals have been formulated to amend Part 3 of Article 178 of the Labor Code of the Russian Federation. Conclusions: normative establishment of the list of exceptional cases of retention of average earnings for the third month from the date of dismissal will help to ensure the unity of law enforcement practice, increasing the effectiveness of the system of state guarantees to persons who were forced to lose their jobs.

Key-words: *preservation of average earnings for the period of employment, reduction of the number or staff of employees, liquidation of the organization, dismissal, guarantees upon termination of the employment contract.*

В последнее время отечественный рынок труда подвергается серьезным испытаниям, вызванным пандемией коронавирусной инфекции и санкционным режимом. Как следствие, часть наших сограждан лишилась работы в результате ликвидационных процессов ряда организаций или сокращения численности и штатов сотрудников.

Несмотря на все потрясения, в настоящее время уровень безработицы находится на рекордном минимуме, и по данным Росстата, по состоянию на июнь 2022 года, составил 3,9%¹.

Более того, по прогнозу Минтруда России «...численность безработных (по методологии МОТ) в 2022–2024 годах будет постепенно снижаться и стабилизируется на отметке 3,5 млн человек (против 4,3 млн человек в 2020 году) с выходом на «естественный» уровень безработицы — около 4,6% от численности рабочей силы»².

Таким образом, ситуация на отечественном рынке труда остается стабильной и в ближайшей перспективе не достигнет критических отметок.

Но даже безотносительно к каким-либо факторам, вызывающим беспокойство в сфере занятости, вопрос обеспеченности трудовыми государственными гарантиями никогда не утратит своей актуальности.

Одной из законодательно установленных гарантий, на которые может рассчитывать лицо, потерявшее работу вследствие ликвидации организации либо сокращения численности или штата работников организации, является право на выплату выходного пособия и среднего месячного заработка за период трудоустройства. Данная гарантия предусмотрена ст. 178 ТК РФ, по своей природе представляет собой обязательную денежную помощь лицу в случае вынужденной утраты заработка, выплачиваемую в целях временного замещения заработной платы. По общему правилу размер выходного пособия ограничивается средним месячным заработком лица, потерявшего работу.

¹ См.: Социально-экономическое положение России (январь-июнь 2022 г.) // Федеральная служба государственной статистики (РОССТАТ). URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-06-2022.pdf> (дата обращения: 05.08.2022).

² Прогноз баланса трудовых ресурсов на 2022–2024 годы. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации // Официальный сайт. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/migration/1324> (дата обращения: 05.08.2022).

В случае, когда период трудоустройства уволенного в связи с ликвидацией или сокращением численности (штата) работника составляет более одного месяца, он вправе дополнительно рассчитывать на средний месячный заработок за второй месяц со дня увольнения или его часть пропорционально периоду трудоустройства, приходящемуся на этот месяц (ч. 2 ст. 178 ТК РФ).

Наиболее проблемной и затруднительной с точки зрения правоприменительной практики является норма, предусматривающая право уволенного по указанным основаниям лица на сохранение среднего заработка за третий месяц при его нетрудоустройстве в течение двух месяцев со дня увольнения (ч. 3 ст. 178 ТК РФ).

Проблемность реализации права на такую выплату подчеркивает факт неоднократной критики со стороны профессионального юридического и научного сообщества, высказываемой в адрес ст. 178 ТК РФ. Так, Л.В. Серегина обращала внимание на проблему сохранения средней заработной платы на период трудоустройства лицам, получающим трудовую пенсию по старости и не трудоустроенным [1]. И. Александров поднимал вопрос о несправедливом «забвении» законодателем о праве на выходное пособие на период трудоустройства для работающих у индивидуального предпринимателя граждан [2]. М.В. Подкопаев отмечал отсутствие механизма гарантированности выплаты выходного пособия (за второй и третий месяцы) и (или) единовременной компенсации безусловно до завершения ликвидации организации [3, с. 14].

Исследуемая статья Трудового кодекса часто становилась предметом рассмотрения судов общей юрисдикции и Конституционного Суда [4]. Особое значение имеет Постановление Конституционного Суда № 45-П, в котором была дана оценка конституционности ч. 1 ст. 178 Трудового кодекса Российской Федерации. Суд признал данное положение «не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в силу отсутствия в действующем регулировании механизма, обеспечивающего предоставление указанной гарантии на равных условиях всем работникам, трудовой договор с которыми был расторгнут в связи с ликвидацией организации, оно лишает возможности получить данную выплату тех из них, кто приобрел на нее право после прекращения юридического лица»¹. На основании изложенной позиции и во исполнение Постановления Конституционного Суда были внесены изменения во взаимосвязанные ст. 178, 318, 327.1 и 349.3 ТК РФ².

В результате, уволенные в связи с сокращением или ликвидацией и не нашедшие работу, сотрудники обрели право на обращение за выплатой среднего заработка в течение 15 рабочих дней после окончания третьего оплачиваемого месяца со дня увольнения. При этом произвести выплату работодатель теперь должен не в ближайший день выдачи зарплаты (п. 12 Постановление Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 2 марта 1988 № 113/6-64), а в течение пятнадцати календарных дней со дня обращения уволенного работника (ч. 4 ст. 178 ТК РФ). Кроме того, увольняемым в связи с ликвидацией организации работникам теперь гарантируется выплата пособия до завершения ликвидации,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2018 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.В. Трофимовой» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53, ч. II, ст. 8794.

² См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 29, ст. 4520.

а взамен этих выплат за второй и третий месяцы работодатель получил право выплатить работнику единовременную компенсацию в размере двукратного среднего месячного заработка.

Безусловно, данные меры повысили уровень гарантированности прав гражданам, вынужденно потерявшим работу. Вместе с тем ряд проблем, касающихся выплаты среднего заработка за третий месяц со дня увольнения нетрудоустроенному работнику (ч. 3 ст. 178 ТК РФ), остаются неурегулированными.

Для выявления и детального изучения обозначенных проблем рассмотрим особенности и условия получения среднего заработка за третий месяц со дня увольнения более подробно.

Итак, выплата за третий месяц со дня увольнения сокращенному работнику характеризуется рядом особенностей:

ее размер равен среднему месячному заработку за третий месяц со дня увольнения или его части пропорционально периоду трудоустройства, приходящемуся на этот месяц (ч. 3 ст. 178 ТК РФ);

она имеет императивный характер, то есть является обязательной для работодателя (при наличии указанных выше условий) (ч. 3 ст. 178 ТК РФ);

она производится после принятия решения органом службы занятости населения, но не позднее пятнадцати рабочих дней после окончания третьего месяца со дня увольнения. В случае обращения уволенного работника за указанными выплатами работодатель производит их не позднее пятнадцати календарных дней со дня обращения (ч. 4 ст. 178 ТК РФ);

возможна замена выплаты среднего месячного заработка за период трудоустройства единовременной компенсацией в размере двукратного среднего месячного заработка. Если работнику уже была произведена выплата среднего месячного заработка за второй месяц со дня увольнения, единовременная компенсация выплачивается ему с зачетом указанной выплаты (ч. 5 ст. 178 ТК РФ);

при ликвидации организации выплата среднего месячного заработка за период трудоустройства и (или) выплата единовременной компенсации в любом случае должны быть произведены до завершения ликвидации организации в соответствии с гражданским законодательством (ч. 6 ст. 178 ТК РФ);

допускается установление повышенного размера выходного пособия и (или) единовременной компенсации трудовым договором или коллективным договором (ч. 8 ст. 178 ТК РФ). Исключение составляют пособия для отдельных категорий работников, указанных в ст. 349.3 ТК РФ;

особенности в части выплаты выходного пособия предусмотрены ч. 3 ст. 292, ч. 3 ст. 296, ч. 2, 3 ст. 318 ТК РФ; п. 15 Обзора (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.), п. 4 ст. 7 Закона от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»).

Также следует назвать нормативные условия получения среднего заработка за третий месяц со дня увольнения по правилам ст. 178 ТК РФ. К ним можно отнести следующие:

основаниями увольнения работника должны являться ликвидация организации (п. 1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) либо сокращение численности или штата работников организации (п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);

обращение работника в органы службы занятости в течение 14 рабочих дней со дня увольнения;

нетрудоустройство гражданина в течение двух месяцев со дня увольнения;

решение органа службы занятости населения о выплате;
наличие исключительных случаев.

Таким образом, предпосылкой для реализации права на сохранение за работником, сокращенным или уволенным в связи с ликвидацией организации, среднего месячного заработка за третий месяц со дня увольнения являются своевременное обращение уволенного работника в орган службы занятости населения и факт его нетрудоустройства этим органом. При этом реализация такого права связана с наличием исключительных случаев, подлежащих установлению соответствующим органом службы занятости населения при решении вопроса о сохранении за работником среднего месячного заработка за третий месяц с момента увольнения.

Конституционный Суд РФ также подчеркивает, что «при решении вопроса о сохранении за уволенным работником среднего месячного заработка в течение третьего месяца со дня увольнения, следует не только устанавливать наличие формальных условий возникновения у такого лица права на получение соответствующей выплаты, таких как своевременное (в двухнедельный срок после увольнения) обращение в орган службы занятости и отсутствие его трудоустройства в течение трех месяцев, но и учитывать иные имеющие значение для решения данного вопроса обстоятельства»¹.

То есть сохранение среднего заработка за третий месяц после увольнения, производится не в качестве общего правила, а только в исключительных случаях. Отметим, что устанавливая подобную связь, законодатель не называет перечень таких исключительных случаев, что и порождает ряд проблем.

Во-первых, обращает внимание отсутствие единообразной судебной практики по данному вопросу и наличие ошибочного толкования ч. 3 ст. 178 ТК РФ.

Так, в одних судебных решениях исключительными случаями, служащими основаниями при решении вопроса о сохранении за уволенным работником среднего месячного заработка в течение третьего месяца со дня увольнения, признаются отсутствие средств к существованию, тяжелая болезнь, требующая дорогостоящего лечения, наличие нетрудоспособных членов семьи, помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию².

В других решениях исключительность случая суды связывают с обращением уволенного гражданина в орган службы занятости населения в установленный законодательством срок (14 дней) и фактом его нетрудоустройства в течение третьего месяца со дня увольнения этим органом³.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2012 г. № 2214-О «По жалобе государственного научного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства имени профессора Б.М. Житкова Российской академии сельскохозяйственных наук» на нарушение конституционных прав и свобод положением части второй статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3.

² См.: Решение Ленинского районного суда г.Тюмени (Тюменская область) № 2-10269/2019 2-1185/2020 2-1185/2020(2-10269/2019);-М-9590/2019 М-9590/2019 от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-10269/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/MphxZqgPUpWo/> (дата обращения: 03.10.2022).

³ См.: Решение Камышинского городского суда (Волгоградская область) № 2-1555/2020 от 24 ноября 2020 г. по делу № 2-1555/2020. URL: https://sudact.ru/regular/doc/vJkgcwTgR51S/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=1660224082916 (дата обращения: 03.10.2022); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 марта 2017 г. № 69-КГ16-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Стоит отметить, что последние являются примером неверного толкования положений ч. 3 ст. 178 ТК РФ, поскольку в разъяснениях Высшей судебной инстанции сказано, что «исключительными могут признаваться случаи, связанные с социальной незащищенностью уволенного работника, отсутствие у него средств к существованию, наличие у него на иждивении нетрудоспособных членов семьи и тому подобное»¹.

При этом следует учитывать, что любой исключительный случай подлежит документальному подтверждению. Поэтому непредоставление доказательств наличия исключительных обстоятельств, подтверждающих право на получение выплаты в размере среднего месячного заработка в течение третьего месяца со дня увольнения, свидетельствует об отсутствии правовых оснований для принятия положительного решения о назначения выплаты².

Во-вторых, отсутствие единого легального перечня исключительных случаев, с которыми законодатель связывает предоставление государственной гарантии в виде сохранения среднего месячного заработка за третий месяц со дня увольнения, а также необходимость единообразного применения положений ст. 178 ТК РФ вынуждают региональные органы по труду и занятости разрабатывать собственные примерные перечни исключительных случаев, дающих право на выплату.

Например, в Республике Саха (Якутия) к обстоятельствам, подтверждающим исключительность случая, в связи с которым гражданин имеет право на сохранение среднего месячного заработка в период трудоустройства, относятся:

«наличие у гражданина на иждивении нетрудоспособных членов семьи, находящихся на полном содержании работника или получающих от него постоянную помощь;

– наличие у гражданина члена семьи, обучающегося в образовательной организации профессионального или высшего образования и находящегося на полном содержании работника или получающих от него постоянную помощь;

– прохождение обучения на платной основе в образовательной организации профессионального или высшего образования в период трудоустройства (договор на обучение, справка с места учебы и т.д.);

– достижение пенсионного возраста: для мужчин — 55 лет, для женщин — 50 лет;

– наличие у гражданина хронического и/или тяжелого заболевания, подтвержденного медицинским учреждением;

– отнесение гражданина к категории «малоимущих», «граждан, испытывающих трудности в поиске работы» (ст. 5 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»);

– наличие ипотечных, иных кредитных договорных обязательств со сроком возникновения до даты увольнения»³.

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2017. № 6 (извлечение).

² См.: Решение Камышинского городского суда (Волгоградская область) № 2-1555/2020 от 24 ноября 2020 г. по делу № 2-1555/2020. URL: https://sudact.ru/regular/doc/vJkgcwTgR51S/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=1660224082916 (дата обращения: 03.10.2022).

³ Приказ государственный комитет Республики Саха (Якутия) по занятости населения от 5 февраля 2018 года № ОД-39 «Об утверждении Порядка принятия государственными казенными учреждениями Республики Саха (Якутия) «Центры занятости населения» решения о сохранении (отказе в сохранении) среднего месячного заработка за работниками, уволенными из организа-

В Свердловской области к исключительным случаям относятся:

- «– отсутствие у заявителя средств к существованию, подтвержденное заявителем;
- наличие у заявителя на иждивении нетрудоспособных членов семьи либо членов семьи, за которыми требуется присмотр и уход (в случае отсутствия у членов семьи иных доходов);
- наличие у заявителя инвалидности; наличие у заявителя либо членов его семьи болезни, требующей лечения в период поиска работы;
- наличие у заявителя на иждивении несовершеннолетних детей, а также детей, находящихся под его опекой и попечительством (в случае отсутствия у членов семьи иных доходов);
- отсутствие в банке вакансий подходящей заявителю работы;
- наличие у заявителя несовершеннолетних детей, в том числе детей, находящихся под опекой и попечительством, получающих среднее профессиональное либо высшее образование;
- иные обстоятельства, свидетельствующие о социальной незащищенности заявителя, установленные комиссией центра занятости»¹.

В Алтайском крае исключительными случаями признаются:

- «– отсутствие у гражданина источника средств к существованию;
- наличие у гражданина на иждивении нетрудоспособных членов семьи, находящихся на его полном содержании или получающих от него постоянную помощь;
- иные обстоятельства, свидетельствующие о социальной незащищенности гражданина»².

Представляется, что подобные документы, несомненно, значительно упрощают работу органов службы занятости в части решения вопроса о наличии (отсутствии) исключительных случаев, являющихся основанием для принятия решения о выплате среднего месячного заработка, способны сократить число споров по поводу обоснованности признания того или иного случая исключительным, и в целом упорядочить работу органов службы занятости населения. Однако, как видно из приведенных примеров, перечень исключительных случаев в каждом субъекте различен, а в отдельных регионах таковой и вовсе отсутствует. Такое регулирование создает неравенство среди граждан, потерявших работу в связи с сокращением штатов или ликвидацией организации, ставит их возможности в зависимость от региона проживания. Подобную ситуацию считаем недопустимой, нарушающей права граждан на равный объем государственных гарантий при расторжении трудового договора. Субъекты РФ, безусловно, могут устанавливать

ции в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/446649080> (дата обращения: 03.10.2022).

¹Приказ Департамента по труду и занятости населения Свердловской области от 29 июля 2019 г. № 224 «Об утверждении методических рекомендаций о принятии государственными казенными учреждениями службы занятости населения Свердловской области решений о сохранении (отказе в сохранении) среднего месячного заработка за работниками, уволенными в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/561521233> (дата обращения: 03.10.2022).

²Приказ Управления Алтайского края по труду и занятости населения от 24 февраля 2021 г. № 45/Пр/40 «Об утверждении Порядка принятия государственными учреждениями службы занятости населения Алтайского края решения о выплате среднего месячного заработка за период трудоустройства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574637748> (дата обращения: 03.10.2022).

различные условия предоставления трудовые гарантии. Но справедливость и правомочность такого установления может быть обеспечена лишь при наличии нормативно установленного минимума гарантий на федеральном уровне, в том числе по вопросам определения исключительных случаев сохранения среднего заработка за период трудоустройства уволенного работника.

Вышеизложенные факты позволяют признать отсутствие легального перечня исключительных случаев для сохранения среднего месячного заработка за третий месяц со дня увольнения пробелом правового регулирования, который нуждается в восполнении. Это необходимо в целях обеспечения единообразного подхода при решении вопроса о сохранении за работником, уволенным в связи с сокращением численности или штата работников организации, среднего месячного заработка в течение третьего месяца со дня увольнения, а также недопущения злоупотреблений и произвольности признания органом службы занятости населения того или иного случая исключительным.

Восполнить обозначенный пробел полагаем посредством закрепления соответствующего перечня исключительных случаев на федеральном уровне. В частности, предлагается внести изменения в Трудовой кодекс, дополнив ч. 3 ст. 178 ТК РФ предложением следующего содержания: «Перечень исключительных случаев, служащих основанием для принятия решения о выплате среднего месячного заработка за период трудоустройства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда». В исполнение новой редакции ч. 3 ст. 178 ТК РФ Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации надлежит поручить разработать и принять соответствующий Приказ.

Библиографический список

1. *Серегина Л.В.* Сохранение среднего заработка на период поиска работы: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 107–115.
2. *Александров И.* Пренебрежение к предпринимателям // ЭЖ-Юрист. 2009. № 43. С. 14.
3. *Подкопаев М.В.* Увольнение работника при ликвидации организации // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 8.
4. *Абалдуев В.А.* Трудовое право и конституционное правосудие: как обеспечить связь закона и судебной практики // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 3. С. 15–18.

References

1. *Seregina L.V.* Preservation of Average Earnings for the Period of Job Search: Questions of Theory and Practice // Journal of Russian Law. 2009. No. 1. P. 107–115.
2. *Aleksandrov I.* Neglect of Entrepreneurs // EZH-Yurist. 2009. No. 43. P. 14.
3. *Podkopaev M.V.* Dismissal of an Employee During the Liquidation of an Organization // Pharmacy: accounting and taxation. 2020. No. 8.
4. *Abalduev V.A.* Labor Law and Constitutional Justice: How to Ensure the Connection of Law and Judicial Practice // Labor law in Russia and abroad. 2020. No. 3. P. 15–18.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-220-226

УДК 349.3

Е.А. Герасимова, В.В. Еремин

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ

Введение: стремительно развивающееся социальное законодательство в сфере поддержки граждан, имеющих детей, постоянно трансформируется, что актуализирует его научное осмысление. В настоящем исследовании проводится анализ действующего федерального и субъектового законодательства обозначенной области с позиции его эффективности. **Цель:** обоснование необходимости совершенствования отдельных государственных мер поддержки граждан, имеющих детей. **Методологическая основа:** использованы общенаучные (диалектический и другие) и частнонаучные (дискурс-анализ, догматический анализ и другие) методы. **Результаты:** найдена аргументация позиции авторов относительно необходимости оптимизации мер государственной поддержки семей с детьми. **Выводы:** существующий объем нормативного материала в сфере социальной защиты граждан, имеющих детей, нуждается в постоянном пересмотре и совершенствовании с учетом возникающих социальных рисков, вызываемых объективными социально-экономическими и политическими обстоятельствами. Сформулированные в работе предложения и выводы могут выступить основой и мотивом дальнейшего развития теории в области государственного социального обеспечения имеющих детей граждан.

Ключевые слова: право социального обеспечения, меры поддержки, пособия, выплаты, семья, молодая семья, граждане, имеющие детей.

Е.А. Gerasimova, V.V. Eremin

ON THE IMPROVEMENT OF STATE SUPPORT MEASURES FOR CITIZENS WITH CHILDREN

Background: the rapidly developing social legislation in the sphere of support for citizens with children is constantly transforming, which actualizes its scientific comprehension. This study analyzes the current federal and regional legislation in this area from the perspective of its effectiveness. **Objective:** substantiation of the need to improve certain state measures to support citizens with children. **Methodology:** general scientific (dialectical and others) and private scientific (discourse analysis, dogmatic analysis and others) methods were used. **Results:** the authors' position on the need to optimize measures of state support for families with children is argued. **Conclusions:** the

© Герасимова Екатерина Александровна, 2022

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

© Еремин Виталий Валентинович, 2022

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

© Gerasimova Ekaterina Aleksandrovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Labor Law (Saratov State Law Academy)

© Eremin Vitaly Valentinovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Labor Law (Saratov State Law Academy)

existing body of normative material in the sphere of social protection of citizens with children needs constant revision and improvement, taking into account the emerging social risks caused by objective socio-economic and political circumstances. The proposals and conclusions formulated in this paper can serve as the basis and motivation for the further development of theory in the field of state social security for citizens with children.

Key-words: *social security law, support measures, allowances, payments, family, young family, citizens with children.*

Неизменно трендовая проблема повышения рождаемости не теряет релевантности. Современные особенности экономической и политической обстановки в стране оказывают влияние на законотворческую деятельность и правоприменительную практику по социальной защите материнства, отцовства и детства, что, в значительной степени, повлияло на стремительное развитие и трансформации социального законодательства, направленного на решение данной проблемы, что актуализирует его научное осмысление.

Конкретизирующие поддержку института семьи меры представлены как общими, так и региональными нормами. В настоящем исследовании в фокусе внимания денежные виды социального обеспечения. По периодичности снабжения существующие сегодня выплаты можно классифицировать на единовременные и регулярные. Категории получателей поддержки, источники финансирования и условия предоставления при этом различны.

Рассмотрим ключевые меры социальной защиты в рассматриваемой сфере. На федеральном уровне преимущественное большинство государственных пособий систематизированы в одном документе¹. Кроме того, общие выплаты предусмотрены рядом федеральных законов². Государственные меры поддержки семей с детьми постоянно трансформируются, совершенствуются в ответ на запросы общества. Однако ряд законодательных решений продолжает призывать к научной полемике. Так, высказывается мысль о необходимости восстановления конституционного равноправия полов в отношении прав на оформление материнского (семейного) капитала (далее — МСК). С аналогичным замыслом целесообразно изменить наименование дополнительной меры поддержки на «семейный капитал». Актуально дальнейшее увеличение направлений реализации средств МСК, в частности возможность его использования на оказание детям платных медицинских услуг, приобретение семьей автомобиля³ и такие меры, которые бы имели адресный характер применения.

Интересно предложение о возможности использования МСК на получение образования одним из родителей [1, с. 106], поскольку повышение образовательного уровня имеет в потенциале более эффективное трудоустройство, а значит и

¹ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 30 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1929; 2022. № 18, ст. 3002.

² См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (в ред. от 30 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 19; 2022. № 18, ст. 3002; Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 1, ст. 2; 2021. № 1, ч. 1, ст. 12.

³ См.: *Башлыкова Н.* Ехать подано: маткапитал хотят разрешить тратить на покупку машины. Депутаты Госдумы предлагают расширить возможности использования целевых выплат // Известия. 2022. 25 мая.

улучшение благосостояния семьи. Гражданам, у которых появились третий или последующий ребенок в период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2022 г. предоставляется право на погашение части ипотечных обязательств за счет бюджетных средств (450 000 руб.), а программа льготной семейной ипотеки распространена на семьи с одним ребенком, рожденным с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2022 г. Местные органы и органы публичной власти, наделенные соответствующими полномочиями, вправе устанавливать субсидиарные к федеральным и имманентные меры в рамках собственных бюджетов.

Например, в Саратовской области действует региональный МСК¹. Получить его можно на третьего и следующих детей, а использовать по четырем направлениям, среди которых оплата услуг по газификации (с учетом индексации размер выплаты составляет 115 753,05 руб.). На детей в возрасте до трех лет (третий и последующие) предусмотрено получение ежемесячной денежной выплаты в размере соответствующего прожиточного минимума на год обращения (при этом существует требование к размеру среднедушевого дохода семьи)². Для той же по очередности рождения категории детей действует региональное единовременное пособие при рождении ребенка³.

Правовой режим получения пособия на ребенка определяется нормативными актами субъектов Российской Федерации⁴. Таким образом, его размер, порядок назначения, индексации и выплаты различен, что порождает неравенство прав граждан на получение предусмотренной на федеральном уровне меры поддержки в зависимости от места жительства. Анализируя размер выплаты на разных территориях, можно усомниться в способности пособия обеспечить в современных реалиях цель его предоставления. В Саратовском регионе базовый размер пособия по состоянию на 1 января 2022 г. составляет 480,10 руб. В этом отношении видится удачным подход к определению размера помощи, обозначенный для нуждающихся в социальной поддержке семей с детьми от трех до семи лет⁵.

Неоднократно озвучивалась и необходимость принятия федерального закона о многодетных семьях, формулирующего единый подход к их правовому статусу⁶. Существующая система социального обеспечения многодетных семей наглядно демонстрирует отношение общества к проблеме улучшения демографической ситуации в стране. Финансирование социального обеспечения данной категории граждан возлагается на региональные бюджеты, что негативно сказывается

¹ См.: Закон Саратовской области от 28 декабря 2011 г. № 212-ЗСО «О региональном материнском (семейном) капитале» (в ред. от 28 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 36.

² См.: Закон Саратовской области № 158-ЗСО от 26 октября 2012 г. «О ежемесячной денежной выплате на ребенка в возрасте до трех лет гражданам, проживающим на территории Саратовской области, при рождении третьего и последующих детей» (в ред. от 26 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 39.

³ См.: Закон Саратовской области от 1 августа 2005 г. № 74-ЗСО «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Саратовской области» (в ред. от 27 марта 2018 г.) // Неделя области. 2005. 10 авг.

⁴ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 30 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1929; 2022. № 18, ст. 3002.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 10 марта 2021 г. № 140 «О некоторых вопросах, связанных с осуществлением ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 199 „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1788.

⁶ См.: *Кутузова Е.* Останина призвала скорее принять закон о многодетных семьях // Парламентская газета. 2022. 16 марта.

на качестве их социальной защиты, в этой связи представляется необходимым разработать дополнительные виды социального обеспечения на федеральном уровне за счет средств федерального бюджета [2, с. 49–72].

Наиболее дискуссионным с точки зрения используемых решений и юридической техники представляется Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹. Так, например, законодателю рекомендуется исключить из ст. 4 документа заработок несовершеннолетних детей при расчете доходов семьи. Учет доходов детей не согласуется с нормами Семейного кодекса РФ². Нормативный акт не содержит обязательства несовершеннолетних членов семьи содержать своих также несовершеннолетних братьев и сестер. И на международном, и на национальном уровне минимального возраста для возможности трудоустройства не установлено. Однако полученные ребенком доходы образуют его имущество, расходовать их на содержание других членов семьи несовершеннолетний не обязан.

Закон предусматривает в качестве источников финансирования ежемесячной выплаты средства федерального бюджета на первого ребенка, МСК — на второго. Такая позиция ставит семьи, в которых родился (усыновлен) первый и второй ребенок в неравное положение. Объем социальной поддержки, которая может быть предоставлена семьям, в которых родился (усыновлен) первый ребенок значительно шире, чем у граждан с двумя детьми. В случае использования средств МСК по иным направлениям, семья, в которой родился (усыновлен) второй ребенок, лишается права на ежемесячную выплату вовсе.

Убедительно звучит мнение в прессе о дискуссионности с позиции справедливости по отношению к официально работающим гражданам определения критерия нуждаемости для данной выплаты, так как это стимулирует людей скрывать доходы в целях получения пособия от государства. По мнению авторов инициативы, ежемесячная выплата должна предоставляться независимо от доходов семьи, а ее размер составлять пятьдесят процентов среднего заработка родителя, находящегося в отпуске по уходу за ребенком, для одиноких родителей — прожиточных минимумов ребенка и одного взрослого в субъекте проживания³.

Демографическая проблема является одной из самых острых социальных проблем современной России, для ее решения предложена программа стимулирования рождаемости, включающая в себя комплекс мер административной, финансовой, социальной поддержки молодой семьи [1, с. 99]. Социальная политика государства последних лет связана с существенным расширением мер социальной поддержки, в частности граждан, имеющих детей. Данные меры не ограничены возрастными параметрами. Однако преимущественно рождение детей происходит именно в период, связанный законодателем с определением «молодежь»⁴.

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» (в ред. от 29 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. I, ст. 2; 2021. № 1, ч. I, ст. 12.

² См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2021. № 27, ч. I, ст. 5138.

³ См.: *Петрова Н.* Новые пособия на детей до 3 лет: чем недовольны родители // *Новости для бухгалтера.* 2019. 11 сент.

⁴ См.: *Манукиян Е.* Назван средний возраст россиянок, родивших первого ребенка // *Российская газета.* 2021. 30 марта.

Как правило, для получения большинства выплат формулируются требования к уровню доходов семьи. Конечно, принимаемые государством решения направлены на исключительно приоритетную национальную цель — повышение рождаемости. Тем не менее установление критериев нуждаемости могут иметь и негативные последствия, когда часть граждан, желая получить /сохранить право на то или иное пособие, на период, связанный с его выплатой, будут соглашаться на «серую» заработную плату, неполную занятость, занятость в неформальном секторе экономики и т.д. Семьи, в которых доход немногим выше нормативно установленных требований для получения выплат, рассматривают отказ в их предоставлении как социальную несправедливость.

Дальнейшая политика государства по поддержке граждан, имеющих детей (зачастую это молодые граждане), на наш взгляд, должна согласовываться, в том числе с политикой занятости на предмет недопущения негативного влияния на последнюю, не порождать социального иждивенчества. С этой позиции требуется пересмотр объективности критериев нуждаемости для получения выплат, рассмотрение возможности предоставления большей части государственных мер поддержки всем гражданам, имеющим детей (установленное количество детей). Согласимся с мыслью демографа А. Вишневого о том, что «Семья не должна быть иждивенкой государства. Жизнь должна быть устроена так, чтобы семья могла зарабатывать и не нуждаться в подачках»¹.

Для преодоления различного рода критических ситуаций, под которыми понимается «состояние семейной системы, характеризующееся нарушением гомеостатических процессов, приводящих к фрустрации привычных способов функционирования семьи и невозможности справиться с новой ситуацией, используя старые модели поведения» [3, с. 711], следует считать перспективным расширение использования социального контракта, поскольку одной из его целей является снижение социального иждивенчества.

В качестве постоянной практики должно стать и увеличение пособия по безработице гражданам с детьми, использованное в один из периодов пандемии COVID-19². «Так на 3000 рублей дополнительно увеличивалось пособие по безработице на каждого несовершеннолетнего ребенка. То есть такую выплату могли получить все зарегистрированные в качестве безработных граждане, имеющие несовершеннолетних детей. Мера действовала до конца августа 2020 г. Подобный опыт поддержки семей с детьми должен продолжать существование и дальше за пределами пандемии. При исчислении пособия по безработице по общему правилу не учитывается наличие детей, даже если заработка лишился единственный кормилец, что представляется не вполне оправданным» [4, с. 40]. Согласно международным нормам семье должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании³. «Мировое сообщество признает, что экономическое развитие многих государств не успевает за ростом потребностей

¹ Брынцева Г., Коныгина Н. 1,3 ребенка // Российская газета. Федеральный выпуск № 0 (4215). 2006. 7 нояб.

² См.: Постановление Правительства РФ от 10 июня 2020 г. № 844 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 25, ст. 3892.

³ См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

в социальном обеспечении населения, что порождает трудности в управлении процессами воспроизводства, рождаемости, смертности, миграции» [5].

Как видно из приведенных примеров, накопившийся объем нормативного материала в прошлом и настоящем нуждается в постоянном пересмотре и совершенствовании с учетом возникающих социальных рисков, вызываемых объективными социально-экономическими и политическими обстоятельствами. В условиях финансовой напряженности, ставшей следствием чрезвычайных ситуаций (коронавирусной инфекции, экономическими санкциями и пр.), государство пошло на беспрецедентные шаги по оказанию социальной поддержки семей с детьми, в том числе при возникновении некоторых социальных факторов до указанных событий.

25 мая 2022 г. на заседании Госсовета принято решение о внеочередной индексация детских пособий с 1 июня 2022 г.¹ Эти и другие подобные действия властных структур являются наглядным свидетельством тенденции проявления гибкости государственной политики социальной защиты населения, направленной на своевременность и актуальность оказываемой помощи гражданам, имеющим детей, на сохранение стабильности возникающих при этом правоотношений.

Библиографический список

1. *Ахмедшина А.Н.* Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права. 2009. № 1 (145). С. 99–107.
2. *Еремин В.В.* Повышение и унификация государственных гарантий многодетной семьи как приоритетная задача права социального обеспечения России. Развитие отношений в сфере труда и социального обеспечения в условиях трансформации российской правовой системы / под общ. ред. Т.В. Ерохиной, В.А. Абалдуев. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. 216 с.
3. *Шапошникова Т.Д.* Российская энциклопедия социальной работы / под общ. ред. Е.И. Холостовой. М.: Дашков и К°, 2016. 1032 с.
4. *Герасимова Е.А.* Пандемия COVID-19 как фактор трансформации права социального обеспечения // Применение законодательства в сфере труда и социального обеспечения в условиях пандемии: международный и национальный аспект: сборник статей по материалам II Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 7 июля 2020 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. С. 38–1.
5. *Гармашова Е.П., Зубрилина Е.Е.* Экономические меры демографической политики в Российской Федерации // StudNet. 2021. № 4.

References

1. *Akhmedshina A.N.* The right to Maternal (Family) Capital in the System of Social Security Measures // Journal of Russian Law. 2009. No. 1 (145). P. 99–107.
2. *Eremin V.V.* Improvement and Unification of State Guarantees of a Large Family as a Priority Task of the Social Security Law of Russia. Development of Relations in the Sphere of Labor and Social Security in the Conditions of Transformation of the Russian Legal System / under the general editorship of T.V. Erokhina, V.A. Abalduev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2020. 216 p.

¹См.: Внеочередная индексация детских пособий с 1 июня 2022 года: на сколько повысили. URL: <https://www.zarplata-online.ru/art/162956-vneocherednaya-indeksatsiya-posobiy-na-detey-v-2022-godu-na-skolko-povysili> (дата обращения: 31.05.2022).

3. *Shaposhnikova T.D.* Russian Encyclopedia of Social Work / Ed. E.I. Single. M.: Publishing and Trade Corporation “Dashkov and Co”, 2016. 1032 p.

4. *Gerasimova E.A.* The COVID-19 Pandemic as a Factor in the Transformation of Social Security Law // Application of Legislation in the Field of Labor and Social Security in a Pandemic: international and national aspects: a collection of articles based on materials from the II International Scientific and Practical Conference (Saratov, July 07, 2020). Saratov: Publishing House of FGBOU VO “Saratov State Law Academy”, 2020. P. 38–41.

5. *Garmashova E.P., Zubrilina E.E.* Economic Measures of Demographic Policy in the Russian Federation // StudNet. 2021. No. 4.

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-227-232

УДК 347.73

Е.Ф. Быстрова

О РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА: ИТОГИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Введение: задача повышения качества организации системы государственного управления в финансовой сфере тесно связана с поиском оптимальной организационной структуры Банка России и эффективного распределения полномочий между его центральным аппаратом и территориальными учреждениями. **Цель:** анализ организационных изменений в структуре Банка России в связи с централизацией функции банковского надзора и исследование вопроса о дальнейших шагах в развитии функции банковского надзора на современном этапе. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, формально-юридический, системный, сравнительно-правовой методы исследования, метод правового мониторинга. **Результаты:** аргументирована авторская позиция об усилении взаимодействия центрального аппарата Банка России и его территориальных учреждений в части обмена надзорной информацией, значимой для реализации функций территориальных учреждений Банка России на соответствующей территории. **Выводы:** в результате централизации функции банковского надзора изменилась организационная структура Банка России, произошли изменения в организации надзорного процесса, созданы единые базы данных, что способствовало повышению координированных действий регулятора и внедрению единых методологических подходов в реализации надзорной функции Банка России.

Ключевые слова: Банк России, банковский надзор, централизация.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 5 (148) • 2022

© Быстрова Екатерина Фёдоровна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bystrova.ekaterina75@mail.ru

© Bystrova Ekaterina Fedorovna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

E.F. Bystrova**ON THE IMPLEMENTATION OF THE FUNCTION
OF BANKING SUPERVISION: RESULTS
OF CENTRALIZATION AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

Background: the task of improving the quality of the organization of the public administration system in the financial sector is closely connected with the search for the optimal organizational structure of the Bank of Russia and the effective distribution of powers between its central office and territorial institutions. **Objective:** the analysis of organizational changes in the structure of the Bank of Russia in connection with the centralization of banking supervision function and the study of the issue of further steps in the development of banking supervision function at the present stage. **Methodology:** dialectical method of scientific knowledge, formal legal, systematic, comparative legal research methods, legal monitoring method. **Results:** the author argues for the strengthening of interaction between the Central Office of the Bank of Russia and its territorial institutions in terms of exchange of supervisory information that is important for the implementation of the functions of the territorial institutions of the Bank of Russia in the relevant territory. **Conclusions:** centralization of the banking supervision function resulted in changes in the Bank of Russia's organizational structure, changes in the organization of the supervision process, creation of unified databases, which helped to improve coordinated activities of the regulator and introduce uniform methodological approaches to fulfillment of the Bank of Russia's supervisory functions.

Key-words: Bank of Russia, banking supervision, centralization.

Вопрос повышения эффективности реализации государственно-властных функций всегда оставался актуальным в аспекте совершенствования механизма государственного управления. Эффективность предполагает возможность выполнять задачи с тем же качеством, но при меньшем использовании ресурсов. На современном этапе эффективность достигается за счет использования органами государственной власти цифровых технологий. Действительно, технологический прогресс создает новые стимулы для ускорения процессов взаимодействия государственных органов с поднадзорными организациями: участники финансового рынка могут осуществлять обмен информацией по электронным каналам связи, для анализа больших данных регуляторами используются роботы, рутинные, технические задачи также весьма успешно решаются искусственным интеллектом.

Следствие этих процессов — потребность в перестройке деятельности всех субъектов хозяйственной деятельности, в том числе и участников финансового рынка. Данный сегмент рынка, как правило, выступает флагманом внедрения новых технологий, и Банк России неслучайно в качестве одной из своих стратегических задач обозначил развитие организации, как высокотехнологичного регулятора. Развитие новых цифровых форматов взаимодействия с поднадзорными организациями повлияло на изменение организационной структуры Банка России как органа банковского надзора и сделало возможным централизованное осуществление контрольно-надзорных полномочий в отношении кредитных организаций.

Действительно, в результате внедрения IT-технологий, взаимодействие Банка России с кредитными организациями стало проходить в значительной степени

через электронные каналы связи. Эта позиция получила закрепление в ст. 73.1. Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которой Банк России вправе осуществлять взаимодействие с кредитными организациями посредством информационных ресурсов, размещенных на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет путем предоставления кредитным организациям доступа к личному кабинету, ведение которого осуществляется Банком России в установленном им порядке.

Как следствие, все эти процессы, необходимые для взаимодействия с регулятором в регионах, совершались уже на местах и без присутствия уполномоченных подразделений, поскольку обмен информацией мог проходить через доступ кредитных организаций документам в электронном виде в личном кабинете в установленном Банком России порядке¹. Банки получили возможность предоставлять отчетность в электронном виде². Кроме того, работа с документами, связанными с лицензированием банковской деятельности (изменение уставного капитала, расширение деятельности кредитных организаций, создание филиалов, изменение состава акционеров (участников) и др.) стала также возможна в дистанционном формате. Были созданы единые базы данных, в которых накапливается необходимая надзорная информация³. Ведение этих баз в электронном формате позволяет оперативно получать доступ к необходимым данным как при инспекционных проверках, так и при совершении надзорных действий. В этой связи нужно признать, что создан удобный и современный формат накопления данных, позволивший перестроить организацию надзорной деятельности Банка России.

Отметим, что опыт проведения централизации отдельных направлений надзорной деятельности у Банка России уже был, поскольку в 2013 г. произошла централизация инспекционной деятельности Банка России. Функциональные подразделения, занимавшиеся выездными проверками кредитных организаций (отделы инспектирования), были исключены из структуры территориальных учреждений Банка России, и подчинение было выстроено по вертикали без включения в инспекционную деятельность территориальных учреждений Банка России.

Для полной централизации банковского надзора были и другие предпосылки, одной из которых стало сокращение количества банков, и в том числе региональных банков, в связи с увеличением требований к размеру собственных средств (капитала), удалением с рынка недобросовестных участников, допускаявших нарушение требований законодательства. Весомым аргументом в пользу центра-

¹ См.: Указание Банка России от 5 октября 2021 г. № 5969-У «О порядке взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями, лицами, оказывающими профессиональные услуги на финансовом рынке и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета» (зарегистрировано в Минюсте России 12 ноября 2021 г. № 65799) // Вестник Банка России. 2021. № 86.

² См.: Указание Банка России от 24 января 2005 г. № 1546-У «О порядке представления кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации отчетности в виде электронных сообщений, снабженных кодом аутентификации» (в ред. от 6 ноября 2007 г.) (зарегистрировано в Минюсте РФ 22 февраля 2005 г. № 6353) // Вестник Банка России. 2005. № 12.

³ Так, для формирования электронного досье кредитных организаций территориальными учреждениями Банка России была проведена масштабная работа по формированию полного комплекта таких документов по каждой поднадзорной кредитной организации в электронном виде с использованием Прикладного программного комплекса «Электронный фонд юридических дел кредитных организаций».

лизации стала и возможность за счет сокращения структурных подразделений, осуществлявших банковский надзор на местах, уменьшить общее количество сотрудников надзорного блока без потери качества надзорного воздействия.

До проведения в 2017–2018 гг. полной централизации надзорных полномочий децентрализовано на уровне территориальных учреждений Банка России осуществлялись полномочия по надзору за текущей деятельностью кредитных организаций, включая отдельные вопросы лицензирования банковской деятельности, текущего документарного надзора, применения ряда мер воздействия. На уровне же центрального аппарата Банка России принимались решения о выдаче/отзыве лицензии у кредитной организации, допуске в систему страхования вкладов, назначения временной администрации и др. Таким образом, основным критерием разграничения полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями в области банковского надзора была значимость регулируемых явлений, что представляется обоснованным в условиях функционирования Банка России, как единой централизованной системы с вертикальной структурой управления¹.

После завершения централизации часть надзорных функций, которые ранее выполняли территориальные учреждения Банка России, были переданы в Службу текущего банковского надзора Банка России. При этом для контактного взаимодействия по надзорным вопросам с кредитными организациями и их подразделениями на местах, в каждой территории присутствия Банка России находятся работники Службы текущего банковского надзора, которые по поручению службы проводят надзорные мероприятия на соответствующей территории.

Ранее выполнявшиеся территориальными учреждениями Банка России функции по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг в связи с деятельностью кредитных, а также иных финансовых организаций взяла на себя Служба Банка России по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг. В структуре службы в 2016 г. были созданы подразделения (ХАБы), которые рассматривают письменные обращения граждан по всей России и территориально располагаются в г. Саратове и г. Владимире. Для организации функции лицензирования банковской деятельности в структуре Департамента допуска и прекращения деятельности финансовых организаций Банка России создано два центра — Западный и Восточный центры допуска финансовых организаций в г. Санкт-Петербурге и в г. Екатеринбурге соответственно. Этим подразделениям были преданы полномочия по лицензированию банковской деятельности, ранее осуществлявшиеся территориальными учреждениями Банка России на местах².

Следует отметить, что такие преобразования в организации банковского надзора привели к определенной унификации надзорных практик и снижению временных затрат за счет эффекта масштаба. Так, можно отметить, что жалобы и обращения потребителей финансовых услуг стали обрабатываться быстрее, создана единая методическая база для подготовки обоснованных и быстрых

¹ См. ст. 83 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

² См.: Приказ Банка России от 24 июля 2017 г. № ОД-2087 «О передаче полномочий территориальных учреждений Банка России по государственной регистрации кредитных организаций и лицензированию банковской деятельности в центральный аппарат Банка России» // Вестник Банка России. 2017. № 63.

ответов на обращения. Помощь от Банка России потребители могут получить и в режиме реального времени, позвонив в контактный центр Банка России. Думается, что такая практика соответствует современным форматам информационного взаимодействия с гражданами, помогает не только оперативно разрешить вопрос потребителя финансовых услуг, но и способствует повышению финансовой грамотности населения.

Как показывает опыт функционирования регулятора в условиях централизации надзорной функции, действительно такая форма управления имеет неоспоримые преимущества. Ю.А. Тихомиров справедливо, в качестве таких плюсов, указывает на быстроту принятия решений, согласованность действий участников, жесткую исполнительскую дисциплину [1, с. 103]. Созвучно и мнение С.Н. Махиной, которая отмечает, что «...централизация — метод, подчеркивающий преимущества централизованного управления, свободного от узковедомственных интересов и располагающего значительными ресурсными возможностями» [2, с. 21].

Минус централизации, связанный с отрывом от региональной специфики и отсутствием контакта с поднадзорными, в определенной степени нивелируется наличием сотрудников Службы текущего банковского надзора Банка России, которые территориально расположены в регионах присутствия кредитных организаций. Кроме того, в составе подразделений территориальных учреждений Банка России созданы и функционируют группы визуального контроля, которые собирают по поручению центрального аппарата Банка России информацию, необходимую для принятия обоснованных надзорных решений.

Вместе с тем представляется необходимым усилить взаимодействие центрального аппарата Банка России и его территориальных учреждений в части обмена надзорной информацией, значимой для реализации функций территориальных учреждений Банка России на соответствующей территории. Это позволит грамотно транслировать принимаемые надзорные решения в отношении кредитных организаций на региональном уровне.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что при наличии неоспоримых преимуществ централизованно осуществляемой функции при такой форме организации управленческой деятельности в определенной мере ослабляется связь как с поднадзорными, так и с иными субъектами экономической деятельности на местах. В этой связи представляется целесообразным полнее использовать потенциал территориальных учреждений по функциям, которые непосредственно связаны с работой в регионах, например, противодействие финансовому мошенничеству. Это позволит повысить качество реализации надзорной функции Банка России, обоснованность принимаемых им надзорных решений и, в конечном итоге, обеспечить защиту вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, обеспечить финансовую стабильность.

Библиографический список

1. Тихомиров Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 99–105.
2. Махина С.Н. Децентрализация и централизация государственного управления: целевое назначение и проблемы реализации в современной России // Российский юридический журнал. 2005. № 4. С. 16–25.

References

1. *Tikhomirov Yu.A.* Centralization and Decentralization: Correlation Dynamics // Journal of Russian law. 2007. No. 2. P. 99–105.
2. *Makhina S.N.* Decentralization and Centralization of Public Administration: Purpose and Implementation Problems in Modern Russia // Russian Journal of Law. 2005. No. 4. P. 16–25.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-233-240
УДК 347.73

А.В. Устинова

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ТАМОЖЕННОМ КОНТРОЛЕ ПОСЛЕ ВЫПУСКА ТОВАРОВ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ «ЦИФРОВОЙ ТАМОЖНИ»

Введение: представляется важным определить общие положения о таможенном контроле после выпуска товаров в условиях становления «цифровой таможни».

Цель: на основе действующего законодательства и статистических данных определить общие положения о таможенном контроле после выпуска товаров в условиях становления «цифровой таможни». **Методологическая основа:** общенаучные методы (синтез, диалектический метод), метод сравнительно-правового анализа и формально-юридический метод. **Результаты:** проведенный анализ деятельности таможенных органов при проведении таможенного контроля после выпуска товаров определил его значимость в целях пополнения доходной части бюджета государства. **Выводы:** определена динамика результатов проведения таможенного контроля после выпуска товаров в условиях развития цифровых технологий.

Ключевые слова: таможенный контроль, выпуск товаров, таможенные проверки, таможенные платежи, цифровизация таможни.

A. V. Ustinova

GENERAL PROVISIONS ON CUSTOMS CONTROL AFTER THE RELEASE OF GOODS IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF «DIGITAL CUSTOMS»

Background: on the basis of the current legislation and statistical data, to determine the general provisions on customs control after the release of goods in the conditions of the formation of “digital customs”. It seems important to determine the general provisions of customs control after the release of goods in the conditions of the formation of the “digital customs”. **Objective:** on the basis of the current legislation and statistical data to determine the general provisions of customs control after the release of goods in the conditions of the formation of “digital customs”. **Methodology:** general scientific methods (synthesis, dialectical method), the method of comparative legal analysis and the formal legal method. **Results:** the analysis of the activities of customs authorities in carrying out customs control after the release of goods determined its importance in order to replenish the revenue part of the state budget. **Conclusions:** the dynamics of the results of customs control after the release of goods in the context of the development of digital technologies is determined.

Key-words: customs control, release of goods, customs checks, customs payments, digitalization of customs.

© Устинова Анастасия Васильевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Ustinova-104@mail.ru

© Ustinova Anastasia Vasilyevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor N. I. Khimicheva (Saratov State Law Academy)

Одним из современных направлений в области внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД) является развитие «цифровой таможни». В Российской Федерации уже функционирует интегрированная информационная система, обеспечивающая взаимодействие таможенных органов и участников ВЭД. Но для ускорения процесса интеграции необходимы современные информационные инструменты. Поэтому одной из главных задач ФТС России является развитие информационных технологий в своей деятельности.

«Таможня — это в значительной степени уникальный орган, потому что в нем сосредоточены и правоохранительные функции, и административные, и фискальные. Важнейший инструмент государства в обеспечении своих интересов»¹, — отмечает Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. Реализация данных функций и создание «цифровой» таможни неразрывно связаны с развитием современных информационных технологий, которые позволяют выстроить систему взаимодействия между участниками таможенного процесса таким образом, чтобы еще до прибытия товаров обладать всей информацией о них. По мнению руководителя ФТС России Владимира Булавина: «Чем выше уровень насыщения таможенной сферы цифрой, тем больше в этой сфере прозрачности и взаимного доверия»².

Таможенная служба применяет информационные технологии в тех случаях, когда это экономически выгодно и эффективно не только для нее, но и для частных субъектов. Такой подход положен и в основу проведения таможенного контроля после выпуска товаров. Ускорение и упрощение таможенного администрирования при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС и «...смещение акцентов с этапа декларирования товаров на этап контроля после выпуска товаров подтвердило необходимость совершенствования таможенного контроля после выпуска товаров как инструмента, обеспечивающего минимизацию издержек участников ВЭД при перемещении товаров и недопущения нарушений таможенных правил, в том числе связанных с уклонением от уплаты таможенных платежей, поступающих в федеральный бюджет государства» [3].

Необходимо отметить, что контрольно-надзорная деятельность таможенных органов в условиях пандемии связана с мерами стимулирующего и пресекающего характера, мягкого регулирования и временно административно-процедурными упрощениями, которые направлены как на обеспечение безопасности граждан государств-членов ЕАЭС, так и на поддержку развития национальных экономик, в рамках Таможенного кодекса Евразийского экономического союза³ (далее — ТК ЕАЭС).

Основная цель таможенного контроля после выпуска товаров заключается в определении с помощью различного рода проверок соответствия проводимых участниками таможенно-правовых отношений операций и действий требованиям норм таможенного законодательства, а также выявление, пресечение и предупреждение совершения нарушений в данной области правового регулирования.

¹ См.: Встреча Президента Российской Федерации Владимира Путина с главой ФТС России Владимиром Булавиным // Интернет-портал «Российская газета». URL: <https://rg.ru/2019/10/25/putin-nazval-tamozhniu-unikalnoj.html> (дата обращения: 23.03.2022).

² См.: Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/> (дата обращения: 23.03.2022).

³ См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29 мая 2019 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основными направлениями таможенного контроля после выпуска товаров являются: обеспечение мер по защите национальной безопасности государства, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды; выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и выявление признаков преступлений, производство неотложных следственных действий по уголовным делам; обеспечение защиты прав правообладателя на объекты интеллектуальной собственности; обеспечение принятия мер, направленных на довызыскание и уплату таможенных платежей в случаях выявления неуплаты или неполной уплаты по результатам таможенной проверки.

С.А. Агамагомедова отмечает, что: «...эффективный таможенный контроль — это совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения законодательства и необременительных для бизнеса мер, необходимых в той степени и той форме, которые являются минимально достаточными для обеспечения базовых целей таможенного контроля — соблюдения законодательства» [1]. Главным показателем эффективности таможенного контроля в современных условиях является достижение оптимального баланса между задачами содействия внешней торговли и обеспечения соблюдения законодательства, контроль, за исполнением которого, возложен на таможенные органы. При этом, А.Н. Козырин полагает, что: «...для того, чтобы таможенное законодательство не расходилось с принципами таможенного права, необходимо прежде всего организовать законодательную процедуру таким образом, чтобы она в максимально полной степени могла уловить интересы не только государства, но и различных частнопредпринимательских кругов» [2]. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»¹ содержится позиция относительно поддержания баланса публичных и частных интересов в рамках мероприятий по таможенному контролю после выпуска товаров. Конституционный суд Российской Федерации придерживается аналогичной позиции, учитывая, что конкретная правовая регламентация контролирующих органов государственной власти является одним из способов поддержания интересов². Определение современного состояния таможенного контроля после выпуска товаров приобретает особую актуальность, так как является приоритетным направлением в таможенной политике государства.

Осуществление мероприятий в рамках проведения таможенного контроля после выпуска товаров возложено на должностных лиц подразделений таможенного контроля после выпуска товаров, полномочия которых закреплены

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Российская газета. 2019. 6 дек.

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2012 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона „О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” и статьи 24 Закона Российской Федерации „О государственной тайне” в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2016 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона „О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела 1 части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Е.В. Потоцкого». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в различных правовых актах¹. Уполномоченные должностные лица в рамках таможенного контроля запрашивают необходимые документы, которые были выданы участникам ВЭД иными органами государственной власти, однако возникают временные затраты на их запрос и проверку. При этом существуют примеры из судебной практики об оспаривании постановления таможенного органа о привлечении к административной ответственности за непредоставление документов, запрошенных при проведении таможенного контроля в целях проверки достоверности сведений, заявленных в таможенной декларации и иных документах на этапе таможенного контроля после выпуска товаров. Например, организация обратилась в Арбитражный суд Вологодской области с заявлением об оспаривании постановления Вологодской таможни по делу об административном правонарушении. По мнению заявителя, проверка документов и сведений, как самостоятельная форма таможенного контроля возможна лишь до выпуска товаров, тогда как после их выпуска таможенный контроль осуществляется только в форме таможенной ревизии. Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 октября 2005 г. № А 13-5803/2005 иск организации не удовлетворен, так как довод о том, что проверка документов и сведений как самостоятельная форма таможенного контроля возможна лишь до выпуска товаров противоречит таможенному законодательству, поскольку указанная проверка документов является универсальной формой таможенного контроля, применяемой как до, так и после выпуска товаров.

По этой причине совершенствование информационной базы таможенных органов по проведению проверки документов в рамках таможенного контроля после выпуска товаров в автоматизированном режиме является приоритетным. Электронное взаимодействие осуществляется через информационный сервис «Таможенная проверка» в АПС «Личный кабинет участника ВЭД». Примечательно, что для обеспечения безопасности при работе с информационными ресурсами таможенных органов, с 1 апреля 2022 года доступ к Личному кабинету участника ВЭД (в том числе к информационному сервису «Таможенная проверка») предоставлен пользователям, подтвердившим учетную запись на портале Госуслуг.

Использование электронных средств передачи документов не всегда положительно оказывает влияние на участников ВЭД. В настоящее время сложилась практика о непризнании законным передачи определенной документации по электронным каналам связи. К неоднозначному выводу пришел суд при рассмотрении вопроса о передаче импортеру документации по электронным каналам связи по делу № А55-31601/2019. Так, АО обратилось в суд с заявлением о признании незаконным решения таможни по результатам таможенного контроля после выпуска товаров. Из материалов дела следует, что таможня провела в отношении АО камеральную таможенную проверку, по результатам которой составила акт проверки, вынесла решение и направила уведомление о неуплачен-

¹ См., например: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 15 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5082; 2022. № 16, ст. 2594; Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2021 г. № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 19 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 18, ст. 3146; 2021. № 26, ст. 4962.

ных в установленный срок обязательных платежах. Основанием для принятия решения и направления уведомления послужил довод о том, что АО незаконно (без декларирования) переместило через таможенную границу ЕАЭС товар — проектную документацию¹. По мнению АО, пакет документов был получен как результат услуги посредством использования электронных каналов связи, а, следовательно, отсутствовала обязанность по декларированию товара. Однако Арбитражный суд Самарской области решил, что перечень способов прибытия товаров на территорию ЕАЭС не является закрытым, а передача по электронным каналам связи документов является ввозом товара, так как фактически перемещается через таможенную границу ЕАЭС. Такой подход к определению статуса документов при передаче через электронные каналы связи встречается и в иных судебных решениях². Представляется, что участники ВЭД, передавая документы по электронным каналам связи, могут неверно толковать законодательные требования, что влечет привлечение подконтрольных субъектов к юридической ответственности.

При проверке документов на предмет законности ввезенных товаров таможенные органы запрашивают необходимые сведения у иных органов государственной власти, а иногда ошибки при оформлении документов участниками ВЭД устанавливаются в рамках судебного разбирательства. Так, должностными лицами отдела таможенного контроля после выпуска товаров в отношении ООО проведена камеральная таможенная проверка и установлено, что при совершении таможенных операций по таможенному декларированию товаров, представлена декларация с недостоверными сведениями о протоколе испытаний, следовательно, не подтверждающая соответствие товаров требованиям законодательства. В рамках судебного процесса поступили документы из территориального учреждения Роспотребнадзора с указанием о соответствии недостоверных сведений о протоколе испытаний, на основании которого принята декларация. Таможенный орган считает постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания ООО законным, поскольку факт совершения ООО административного правонарушения был установлен как в ходе таможенной проверки, так и в судебном процессе. ООО, являясь декларантом, имело возможность не допускать нарушений установленного законодательством порядка, но не приняло все зависящие от него меры для этого, предоставив при совершении таможенных операций по декларированию товаров недействительный документ. Арбитражный суд поддержал позицию таможенного органа и привлек ООО к административной ответственности³.

Таким образом, автоматизация процессов таможенного контроля после выпуска товаров позволяет снизить нагрузку на должностных лиц таможенных органов и исключить возможные нарушения при проведении проверок. Учитывая финансовую значимость результатов таможенных проверок, качество отбора проверяемых лиц определяет полноту перечисления таможенных платежей в бюджет государства. Как отмечено ранее, проведение таможенного контроля

¹ См.: Решение Арбитражного суда Самарской области от 11 марта 2020 г. по делу № А55-31601/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 5 августа 2019 г. по делу № А57-5238/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Решение Арбитражного суда Курской области от 15 декабря 2020 г. по делу № А35-8012/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

при обороте товаров на внутреннем рынке с 2020 г. носит ограниченный характер в связи с предпринимаемыми мерами нераспространению коронавирусной инфекции. Проведено 120 мероприятий таможенного контроля, что на 53% меньше, чем в 2019 г. (256 мероприятий). Вместе с тем, исходя из сравнительной статистики результатов деятельности таможенных органов в период приостановления выездных таможенных проверок¹, с учетом оптимизации применения контроля после выпуска товаров удалось обеспечить рост результатов проверочной деятельности и должный уровень выявления и пресечения правонарушений в таможенной сфере. В 2020 г. общая сумма доначисленных денежных средств составила 24 млрд руб.², увеличилось количество изъятых таможенными органами товаров на 192% (1 194,3 т), количество уничтоженных товаров на 1% (539 т)³.

Несомненно, при проведении таможенных проверок после выпуска товаров важным вопросом является взаимодействие таможенных и налоговых органов в рамках выявления нарушений таможенных правил, которые могут повлиять на обязательства участников ВЭД. Задача ФТС России заключается в проверке соблюдения требований законодательства, ФНС России — анализирует финансовые возможности и результаты проверяемого субъекта. За январь 2022 г. совместно налоговыми и таможенными органами проведено 29 проверочных мероприятий и дополнительно начислено таможенных платежей в размере 392 млн 65 тыс. руб.⁴ По состоянию на март 2022 года проведено 57 совместных проверочных мероприятий, дополнительно начислено 972 млн 818 тыс. руб., взыскано — 822 млн 91 тыс. руб.⁵

В Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.⁶ отмечено, что приоритетом в организации деятельности ФТС России является «...создание и совершенствование информационно-программных средств и технологий, обеспечивающих автоматизацию таможенного контроля после выпуска товаров, выявления схем уклонения от уплаты таможенных платежей в целях эффективного пополнения бюджета государства»⁷ и создание «цифровых двойников»⁸. В целях автоматизации проведения таможенного контроля после выпуска товаров в 2021 г. осуществлена апробация «витрины данных», разработанная для обеспечения возможности представления участником ВЭД в режиме-онлайн сведений из систем учета товаров о хозяйственных операциях с товарами в целях их сопоставления на этапе таможенного контроля после

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 мая 2020 г. № 671 «О внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 21, ст. 3256.

² См.: Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/itogideyatel-nosti-tamozhennykh-organov-po-osushhestvleniyu-tamozhennogo-kontrolya-posle-vypuskatovarov/document/267656> (дата обращения: 15.03.2022).

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: План мероприятий на период 2021–2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 22, ст. 3572.

⁸ См.: Приказ ФТС России от 17 сентября 2013 г. № 1761 «Об утверждении Порядка использования Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов при таможенном декларировании и выпуске (отказе в выпуске) товаров в электронной форме, после выпуска таких товаров, а также при осуществлении в отношении них таможенного контроля» // Российская газета. 2014. 12 марта.

выпуска товаров со сведениями, заявленными при совершении таможенных операций. Участники ВЭД успешно реализовывают доработку информационных систем в соответствии с требованиями проводимого тестирования и обеспечивают возможность предоставления полного набора сведений, необходимых для реализации функции таможенного контроля после выпуска товаров, и в целях обеспечения взаимодействия с информационными системами таможенных органов, в целом. К концу 2022 г. таможенные органы должны обеспечить проведение новых методов таможенного контроля — «таможенный мониторинг» и «цифровые двойники», которые представляют собой технологию, позволяющая более точно определять объекты таможенной проверки и формировать досье проверяемого лица, все аспекты его финансово-хозяйственной деятельности, что позволит в краткие сроки выявлять схемы уклонения от уплаты таможенных платежей.

«Витрину данных» планируется использовать в качестве дополнительного источника данных при проведении таможенного мониторинга, внедрение которого запланировано Стратегией развития таможенных органов до 2030 года. Внедряемый механизм позволит участникам ВЭД заранее увидеть ошибки и принять меры по их устранению. Преимуществами «таможенного мониторинга» для участников ВЭД являются сокращение объема представляемых документов на этапе после выпуска товаров и возможность избежать проведения таможенных проверок. В процессе мониторинга подконтрольные субъекты имеют возможность оперативно узнать о найденных ошибках и устранить их (например, добровольно уплатить таможенные платежи, избежав штрафных санкций)¹.

Благодаря активному использованию цифровых технологий уровень организации таможенного контроля после выпуска товаров в Российской Федерации характеризуется достаточно высокими и результативными показателями. Подобные технологии существенно смягчают нагрузку на бизнес-субъекты, упрощают совершение таможенных операций и частично исключают применение такими субъектами различных схем уклонения от уплаты таможенных платежей.

Внедрение информационных технологий в процесс осуществления таможенного контроля после выпуска товаров позволило ФТС России, при обеспечении поддержки собственных таможенных процессов и содействии международной торговле, создать благоприятные условия для международного товарооборота, минимизировать влияние человеческого фактора на таможенные процессы, сократить расходы на государственное управление. Проводимая ФТС России работа по автоматизации таможенного контроля после выпуска товаров призвана обеспечить исключение необоснованной административной нагрузки на бизнес с целью содействия созданию благоприятной конкурентной среды в условиях становления «цифровой» таможни.

Библиографический список

1. Агамагомедова С.А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 79–88.
2. Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. 404 с.

¹ См.: Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/document/text/330059> (дата обращения: 22.04.2022).

3. *Ворона А.А., Яковлев К.В.* Направления таможенного администрирования в деятельности Федеральной таможенной службы и совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2020. № 1 (73). С. 9–12.

4. *Бакаева О.Ю., Устинова А.В.* Основные направления применения цифровых методов и технологий в таможенной сфере: правовые вопросы. Вопросы экономики и права. 2019. № 128. С. 27–39.

References

1. *Agamamedova S.A.* Administrative Barriers During Customs Control: the Concept, Types and Methods of Overcoming // Journal of Russian Law. 2017. No. 6. P. 79–88.

2. *Kozyrin A.N.* Legal Regulation of the Customs and Tariff Mechanism: Comparative Legal Research: diss. ... Doc. of Law. M., 1994. 404 p.

3. *Vorona A.A., Yakovlev K.V.* Directions of Customs Administration in the Activities of the Federal Customs Service and Improvement of Customs Control After the Release of Goods // Scientific notes of the St. Petersburg branch of the Russian Customs Academy named after V.B. Bobkov. 2020. No. 1 (73). P. 9–12.

4. *Bakaeva O.Yu., Ustinova A.V.* The Main Directions of Application of Digital Methods and Technologies in the Customs Sphere: Legal Issues. Issues of Economics and Law. 2019. No. 128. P. 27–39.

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-241-245

УДК 349.6

И.П. Кожокарь

ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРА БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСНЫМ УЧАСТКОМ

Введение: неотъемлемой составляющей правового режима лесопользования выступает институт договора безвозмездного пользования лесным участком. Нормы права, составляющие содержание данного института права, устанавливаются как на уровне закона, так и подзаконных нормативных правовых актов, что предполагает использование системного способа их толкования на практике и порой затрудняет уяснение их содержания. **Цель:** формирование авторского понимания правовой природы договора безвозмездного пользования лесным участком. **Методологическая основа:** основным методом исследования является формально-юридический. В дополнение к нему применяется сравнительно-правовой и функциональный. **Результаты:** предложено авторское видение основных правовых характеристик договора безвозмездного пользования лесным участком. **Выводы:** структура типового договора безвозмездного пользования лесным участком во многом схожа со структурой договора купли продажи лесных насаждений и договора аренды лесного участка, что признается оправданным, поскольку отвечает требованию о должном уровне унификации договорного инструментария в сфере лесопользования. Однако договор безвозмездного пользования лесным участком наряду с унифицирующими признаками обладает и рядом специфических отличий, что предусматривает в его содержании наличие специальных положений и условий.

Ключевые слова: Лесной кодекс, лесной участок, безвозмездное пользование, типовой договор.

I.P. Kozhokar

LEGAL CHARACTERISTICS OF A GRATUITOUS CONTRACT USE OF THE FOREST AREA

Background: an integral part of the legal regime of forest management is the institution of an agreement on the gratuitous use of a forest plot. The rules of law that make up the content of this institution of law are established both at the level of the law and by-laws, which implies the use of a systematic way of interpreting them in practice

© Кожокарь Игорь Петрович, 2022

Доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, заведующий сектором философии права, истории и теории государства и права (Институт государства и права Российской академии наук); e-mail: 89272234877@mail.ru

© Kozhokar Igor Petrovich, 2022

Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher, Head of the Department of Philosophy of Law, History and Theory of State and Law (Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences)

*and sometimes makes it difficult to understand their content. **Objective:** formation of the author's understanding of the legal nature of the contract for the gratuitous use of a forest plot. **Methodology:** the main research method is formal legal. In addition to it, comparative legal and functional are applied. **Results:** the author's vision of the main legal characteristics of the contract for the gratuitous use of a forest plot is proposed. **Conclusions:** the structure of a standard agreement for a gratuitous forest plot is in many respects similar to the structure of a contract for the sale of forest plantations and a lease agreement for a forest plot, which is recognized as justified, since it meets the requirement for an adequate level of unification of contractual instruments in the field of forest management. However, the contract for the gratuitous use of a forest plot, along with unifying features, also has a number of specific differences, which provides for the presence of special provisions and conditions in its content.*

Key-words: Forest Code, forest area, free use, standard contract.

До 18 декабря 2018 г. в Лесном кодексе РФ отсутствовали специальные статьи, посвященные договору безвозмездного пользования лесным участком. Однако с принятием Федерального закона от 18 декабря 2018 г. № 471-ФЗ¹ в нем появились три статьи, направленные на регулирование основных вопросов, касающихся данного вопроса. Так, согласно ч. 1 ст. 74.2 Лесного кодекса РФ: «...по договору безвозмездного пользования лесной участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицам, использующим леса, в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». Сразу заметим, что таких случаев, когда лесной участок предоставляется на основании указанной договорной конструкции в Лесном кодексе РФ, всего три: для ведения сельского хозяйства гражданами для собственных нужд (ч. 4 ст. 38 ЛК РФ) [1, с. 67–72]; для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов гражданам и юридическим лицам (ч. 3 ст. 45 ЛК РФ); для осуществления религиозной деятельности религиозным организациям (ч. 3 ст. 47 ЛК РФ).

Как и все остальные договоры в сфере лесопользования, договор безвозмездного пользования лесным участком (далее по тексту ДВП ЛУ) является срочным и заключается на срок от одного года до пяти лет. Для этой договорной конструкции предусмотрен не конкурсный, а заявительный порядок заключения.

Лаконичность тех нормативных предписаний Лесного кодекса РФ, которые посвящены исследуемой договорной конструкции, компенсируется за счет двух основных подзаконных актов: Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта РФ в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование (далее по тексту — Административный регламент)² и Приказа Мин-

¹ См.: Федеральный закон от 18 декабря 2018 г. № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления лесных участков в безвозмездное пользование» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

² См.: Приказ Минприроды России от 25 октября 2016 г. № 559 «Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2017).

природы России от 10 июля 2020 г. № 435 «Об утверждении типовых договоров безвозмездного пользования лесными участками»¹.

Проанализируем типовые ДБП ЛУ, которых всего три, что соответствует трем целям использования леса, о которых говорилось выше. Структура типового ДБП ЛУ во многом напоминает структуру как договора купли-продажи лесных насаждений, так и договора аренды лесного участка (далее по тексту ДА ЛУ), что выглядит вполне логичным, поскольку создает в некоторой степени идентичность договорного инструментария в сфере лесопользования. Обратим внимание, что стороны ДБП ЛУ называются типично для договора безвозмездного пользования (ссуды), регламентированного нормами главы 36 ГК РФ, — «Ссудодатель» и «Ссудополучатель».

Предмет ДБП ЛУ — это действия ссудодателя по предоставлению ссудополучателю лесного участка во временное пользование для достижения конкретной цели. Следует обратить внимание на то, что лесной участок подлежит строгой индивидуализации, поэтому составной частью предмета договора выступает описание его объекта: площади, местоположения, категории защитности, вида разрешенного использования лесного участка. Анализ раздела I типового ДБП ЛУ — «Предмет Договора» — позволяет сделать вывод о том, что предмет этого договора сложно-структурный, то есть состоит из трех неотъемлемых компонентов: описания собственно действий, которые совершает одна сторона обязательства в пользу другой; идентификации объекта договора; указания на цель лесопользования. Последний компонент ДБП ЛУ является нормообразующим признаком этого договора.

Взаимодействие сторон, под которым законодатель понимает комплекс их прав и обязанностей, раскрывается через правовой статус ссудодателя и ссудополучателя. Так, за ссудодателем закрепляется всего два права: осуществлять осмотр лесного участка и реализовывать проверки, направленные на установление факта соблюдения/нарушения условий ДБП ЛУ. Комплекс обязанностей ссудодателя несколько шире и представлен следующими действиями: передать лесной участок; обратиться к государственному регистратору с заявлением о государственной регистрации права безвозмездного пользования лесным участком; направить ссудополучателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию о факте подачи соответствующего заявления; проводить комплекс мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, если она вызвана лесным пожаром; направить ссудополучателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию о планируемой проверке соблюдения условий ДБП ЛУ; направить ссудополучателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию об осуществлении мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, если она вызвана лесным пожаром; осуществлять федеральный государственный лесной надзор или муниципальный лесной контроль (лесную охрану); принять лесной участок по окончании соответствующего договора; по заявлению ссудополучателя предоставлять ему сведения о возможности и местах приобретения районированного посевного и посадочного материала. Таким образом, можно сделать следующий общий вывод: правовой статус ссудодателя во многом напоминает правовой статус арендатора в договоре

¹ См.: Приказ Минприроды России от 10 июля 2020 г. № 435 «Об утверждении типовых договоров безвозмездного пользования лесными участками» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2020).

аренды лесным участком, что обусловлено смежным характером сопоставляемых договорных конструкций. Так, правовой статус ссудодателя, аналогично правовому статусу арендатора, заключается в комплексе контрольно-надзорных прав и преимущественно информационных обязанностей.

Ссудополучатель имеет право: обратиться к государственному регистратору с заявлением о государственной регистрации права безвозмездного пользования лесным участком и в таком случае направить ссудополучателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию о факте подачи соответствующего заявления¹; приступить к использованию лесного участка в предусмотренные договором сроки; заниматься созданием лесной инфраструктуры, для чего допускается рубка лесных насаждений, но в предусмотренном договором объеме; получать от ссудодателя юридически значимые сообщения, содержащие информацию о планируемых рубках лесных насаждений на лесном участке, который является объектом ДБП ЛУ; реализовывать свою деятельность с соблюдением лесного плана субъекта РФ, а также лесохозяйственного регламента лесничества; получать от ссудодателя юридически значимые сообщения, содержащие информацию о возможности и местах приобретения районированного посевного и посадочного материала.

Что касается обязанностей ссудополучателя, то, традиционно для всех гражданско-правовых договоров в сфере лесопользования, которые, как мы уже отметили ранее, отличаются наличием публичных элементов, объем их значительно превышает перечень правомочий. Так, ссудополучатель по ДБП ЛУ обязан: принять лесной участок; использовать его в соответствии с целевым назначением; осуществлять установленный ДБП ЛУ вид использования лесов; представлять ссудополучателю проекты лесовосстановления при проведении соответствующих работ; не нарушать режимы особо охраняемых природных территорий, сохранять растения/животных, занесенных в Красную книгу РФ и красную книгу соответствующего субъекта РФ, осуществлять мероприятия по сохранению биоразнообразия; сохранять на лесном участке природные ландшафты, объекты животного мира, растительного мира и водные объекты; осуществлять превенцию лесных пожаров; при обнаружении пожара на лесном участке незамедлительно обратиться в диспетчерскую службу; осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия, мероприятия по воспроизводству лесов; обеспечивать сохранность объектов лесного семеноводства; при повреждении гумуса или водных объектов в результате виновных действий осуществить восстановительные мероприятия; то же самое осуществлять в отношении объектов лесной инфраструктуры и объектов, не относящихся к ней; передать лесной участок в день окончания ДБП ЛУ либо досрочно; за шестьдесят дней направить ссудодателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию о намерении расторгнуть ДБП ЛУ; при прекращении ДБП ЛУ очистить лесной участок от строений, сооружений и при необходимости осуществить рекультивацию соответствующего земельного участка; направить ссудодателю юридически значимое сообщение, содержащее информацию об изменении собственных реквизитов или иной юридически зна-

¹Заметим, что регистрация права безвозмездного пользования квалифицирована законодателем одновременно и как обязанность ссудодателя, и как право ссудополучателя. При этом очевидно, что при реализации этого правомочия или обязанности стороны договора ссуды должны согласовать свои действия.

чимой информации (например, места нахождения); представлять ссудодателю отчетную документацию.

В научном и практическом планах представляется важным соотношение двух обязанностей ссудополучателя — его обязанности использовать лесной участок по назначению и его обязанности осуществлять установленный ДБП ЛУ вид использования лесов. Из системного толкования этих обязанностей следует, что ссудополучатель, с одной стороны, не должен использовать лесной участок не по целевому назначению (в том числе запрещается его использовать для иных целей), а с другой стороны, ссудополучатель не вправе не заниматься той самой деятельностью, ради которой он получил этот лесной участок в ссуду (то есть речь идет о ведении сельского хозяйства, о строительстве, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, об осуществлении религиозной деятельности).

Раздел III типового ДБП ЛУ именуется «Ответственность сторон». В нем традиционно для типовых договоров в сфере лесопользования содержатся уже обозначенные нами ранее общие и специальные правила об ответственности: общие правила представлены указанием на привлечение к гражданско-правовой ответственности стороны, допустившей неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств, по правилам, предусмотренным ГК РФ, а специальные — неустойкой, размер которой варьируется от вида правонарушения. Так, десятикратная стоимость срубленных или поврежденных деревьев уплачивается за все количество срубленных или поврежденных до степени прекращения роста деревьев за пределами лесосек на смежных с ними пятидесятиметровых полосах; пять тысяч рублей — за уничтожение или повреждение кварталных столбов; трёхкратная стоимость соответствующих затрат — за невыполнение и несвоевременное выполнение противопожарных мероприятий и т.д.

В отличие от договора купли-продажи лесных насаждений и договора аренды лесного участка, законодатель допускает внесение любых изменений в ДБП ЛУ, что обусловлено, самим порядком заключения соответствующих договоров: так, уже было отмечено, что ДБП ЛУ заключается без проведения конкурсных процедур, в административном порядке. Единственное требование, предъявляемое к порядку внесения изменений в ДБП ЛУ, это соблюдение письменной формы таких изменений.

Библиографический список

1. Рыженков А.Я. Правовой режим природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве: вопросы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 67–72.

References

1. *Ryzenkov A.Ya.* The legal regime of natural resources used in agriculture: questions of theory and practice // *Laws of Russia: experience, analysis, practice.* 2021. No. 6. P. 67–72.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-246-250

УДК 349.6+551.588.7

Д.А. Агапов

К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РФ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

Введение: необходимость учета изменений климата в качестве одного из ключевых долговременных факторов продовольственной и национальной безопасности страны выдвигает проблему глобального изменения климата в ее национальном и международном измерениях в число приоритетов политики РФ на современном этапе развития. **Цель:** проведение анализа имеющейся нормативной правовой базы в сфере обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития в условиях глобального изменения климата. **Методологическая основа:** диалектический метод, метод анализа и синтеза, сравнительно-правовой, формально-логический и формально-юридический методы и др. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно ключевых долговременных факторов продовольственной и национальной безопасности страны в условиях глобального изменения климата в ее национальном и международном измерениях на современном этапе развития государства. **Выводы:** для достижения поставленной цели необходимо осуществлять анализ имеющийся нормативной правовой базы с целью выявления нового подхода к заявленной проблематике.

Ключевые слова: климатическая доктрина, изменение климата, продовольственная безопасность, устойчивое развитие.

D.A. Agarov

ON ENSURING FOOD SECURITY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF GLOBAL CLIMATE CHANGE

Background: the need to consider climate change as one of the key long-term factors of food and national security of the country puts the problem of global climate change in its national and international dimensions among the priorities of policy of the Russian Federation at the present stage of development. **Objective:** to analyze the existing regulatory framework in the field of food security and sustainable development in the context of global climate change. **Methodology:** dialectical method, method of analysis and synthesis, comparative legal, formal logical and formal legal methods, etc. **Results:** the author's position on the key long-term factors of food and national security of the country in conditions of global climate change in its national and international dimensions at the present stage of development of the state was argued. **Conclusions:** to achieve this goal, it is necessary to analyze the existing legal framework in order

© Агапов Дмитрий Александрович, 2022

Кандидат педагогических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: agarovda@mail.ru

© Agarov Dmitry Aleksandrovich, 2022

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

to identify a new approach to the stated problem. in order to achieve this goal, it is necessary to analyze the existing regulatory legal framework in order to identify a new approach to the stated problem.

Key-words: *climate doctrine, climate change, food security, sustainable development.*

В настоящее время глобальное изменение климата, как известно, является одной из ключевых проблем человечества. Критическое увеличение антропогенного воздействия на окружающую среду, приводящее к увеличению количества парниковых газов (ПГ) в атмосфере выдвигает на первый план решение данного вопроса на международном, межгосударственном уровне. Так, например, для целей подготовки соответствующих исследований в области оценки изменения климата в 1988 г. Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирной метеорологической организацией (ВМО) была образована Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Данной проблемой стали заниматься и иные как международные, так и региональные объединения, и организации, включая «Группу семи», «Группу двадцати», БРИКС, Всемирный экономический форум и т.д.

Россия со своей стороны, также принимает активное участие в формировании климатической политики, принятой международным сообществом, являясь равноправной стороной Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Киотского протокола к ней, Парижского соглашения и международных договоров по охране озонового слоя¹. В соответствии с обязательствами, принятыми на себя Россией, на государственном уровне разрабатываются соответствующие стратегические документы, в том числе в области противодействия и максимально эффективной адаптации к происходящим негативным изменениям климата, принимаются меры, направленные на постепенное сокращение выбросов ПГ.

Несмотря на то, что современная национальная климатическая политика России на международном фоне развивалась достаточно медленно, в настоящее время она приобретает весьма четкие и эффективные формы. Войдя в активную фазу только в конце 2009 г. — с принятием Климатической доктрины Российской Федерации², закрепила соответствующий приоритет имеющихся национальных интересов государства при разработке и реализации внутренней политики в области климата. С 2010 г. по настоящее время детализированы мероприятия, обращенные на достижение обозначенных целей.

Согласно опросу ВЦИОМ от сентября 2020 г., большинство россиян согласны с тем, что на планете происходят изменения климата (93% опрошенных), и отмечает, что они оказывают влияние на их жизнь (57%). При этом если 52% опрошенных россиян относят глобальное потепление к действительно серьезным проблемам, то 40% характеризуют эту проблему как «надуманную и раздутую» 8% — затруднились с ответом. Россияне в основном не готовы платить больше за

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2011 г. № 780 «О мерах по реализации статьи 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата» (вместе с «Положением о реализации статьи 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата») (в ред. от 3 октября 2018 г.) // Сетевое издание Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.05.2022).

² См.: Климатическая доктрина Российской Федерации (утверждена распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-пр). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902190830#6540IN> (дата обращения: 18.05.2022).

товары и услуги, даже при условии, что эти средства пойдут на внедрение альтернативных источников энергии или повышение энергоэффективности (62–76% опрошенных в зависимости от товара или услуги)¹. Чаще всего представители российского бизнеса тоже высказываются против введения соответствующих «климатических» сборов, лежащих на них дополнительным бременем и сопровождающимся высоким потенциальным ростом издержек. Однако в поддержку необходимости усиления российской национальной климатической политики активно выступает ряд экспертов и преобладающая часть представителей научного сообщества. Анализируя полученные данные, можно прийти к выводу, что климатическая политика в России является одним из направлений, наиболее сложных и противоречивых в плане разработки и внедрения.

Также вопрос климатических изменений носит межведомственный и междисциплинарный характер, в связи с чем ее разработка и реализация находится в ведении нескольких органов исполнительной власти (см. табл.).

<p>Минэкономразвития</p> <p>Регулирование в области устойчивого развития, включая вопросы экономического обеспечения экологической и климатической безопасности, а также адаптации экономики и общества к изменениям климата</p>		<p>Минприроды</p> <p>Регулирование в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и в области защиты окружающей среды, включая выбросы вредных (загрязняющих) веществ и их инвентаризацию</p>	
<p>Межведомственная рабочая группа по экономическим аспектам охраны окружающей среды и регулирования выбросов ПГ</p>	<p>Межведомственная рабочая группа по вопросам развития инвестиционной деятельности и привлечения внебюджетных средств в проекты развития</p>	<p>Рослесхоз</p> <p>Защита и воспроизводство лесов</p>	<p>Росгидромет</p> <p>Выполнение обязательств России по международным договорам, в том числе по РКИК ООН</p>

Положения климатической доктрины тесным образом связаны с другими ключевыми понятиями. Так, в соответствии Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.² последствия изменения климата причислены к вызовам, а соответствующее международное взаимодействие по реализации государственной климатической политики и ближайшему переходу к так называемой «зеленой экономике» — к вызовам Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации³; в Энергетическую стратегию Российской Федерации на период до 2035 г.⁴ вошло направление по охране окружающей среды и противодействию изменениям климата.

Очевидная необходимость детально регламентированного учета соответствующих изменений климата России в качестве одного из важнейших долговременных факторов обеспечения продовольственной и, соответственно, национальной

¹ См.: Изменение климата и как с ним бороться // ВЦИОМ. 2020. 30 сент.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «Об утверждении Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Сетевое издание. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.05.2022).

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Сетевое издание. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.05.2022).

⁴ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // Сетевое издание. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.05.2022).

безопасности бесспорно выдвигает на лидирующие позиции проблему глобального изменения климата.

8 февраля 2022 г. была принята Климатическая программа РФ¹, которая, по оценкам экспертов, должна помочь защитить российских производителей от ряда существующих зарубежных ограничений в данной сфере, а ее реализация позволит создать необходимые условия для успешной разработки и внедрения новейших низкоуглеродных, а также экологически чистых технологий в различные отрасли российской экономики.

Представленная программа современного экологического развития России и происходящих климатических изменений в период до 2030 года создает надежное научное обоснование всей дальнейшей защиты российских товаропроизводителей от существующих зарубежных ограничений, зачастую вводимых под предлогом возможной экологической и/или климатической безопасности. Именно об этом, в частности, говорится в официально обнародованном тексте программы.

Также, исполнение принятой Программы позволит государству и российским предпринимателям обеспечить соответствующую разработку и дальнейшее внедрение низкоуглеродных, и экологически чистых технических решений и технологий в различные сферы и отрасли экономики. Помимо этого, она способствует дальнейшему достижению высокого уровня «в части наукоемких технологий мониторинга и прогнозирования состояния окружающей среды и климата, включая опасные природные явления. Кроме того, программа обеспечит использование высокого адаптационного потенциала России к изменениям климата и повышение эффективности мер по адаптации для различных экологических систем, социальных групп, отраслей экономики и регионов»².

В основном, благодаря принятию новой Программы в стране будет создана соответствующая система мониторинга существующих потоков выделяемых парниковых газов и углеродного цикла. Она подразумевает разработку, создание и дальнейшее применение современных низкоуглеродных технологий в российских отраслях экономики; осуществление новых систем и элементов климатического и экологического мониторинга. Так, например, должна появиться современная система оценки концентрации в воздухе примесей черного углерода; планируется создание климатического мониторинга существующих поверхностных вод суши, также ледников и снежников, многолетней мерзлоты и почв. Как сообщалось ранее, на федеральную научно-техническую программу в области экологического развития и климатических изменений до 2030 г. из федерального бюджета будет выделено 5,9 млрд руб. на ближайшие 3 года [8].

Таким образом, вызовы, формируемые сегодня текущими направлениями мировой климатической политики, диктуют нам необходимость дальнейшего активного развития не только мер адаптации, но и наступательной стратегии — своевременных мер по максимальному противодействию происходящим в России климатическим изменениям.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2022 г. № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 8, ст. 1151.

² URL: https://tass.ru/ekonomika/13701935?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения: 18.05.2022).

Особенно важно выявить меры, после эффективного внедрения которых, можно будет ожидать положительные изменения. По заявлению аналитиков, в их число можно включить такие:

совершенствование учета и защиты лесного фонда;

внедрение национальной системы отчетности и мониторинга выбросов ПГ (Минэкономразвития России был подготовлен соответствующий законопроект);

создание условий для реализации добровольных инициатив по сокращению выбросов ПГ (Минэкономразвития России была подготовлена соответствующая концепция);

формирование образа России как страны ответственно подходящей к проблеме климата;

расширение возможностей для продвижения российских низкоуглеродных технологий на зарубежные рынки;

минимизация возможных рисков снижения производимой продукции сельского хозяйства, включая разработку и реализацию комплекса мер по адаптации сельскохозяйственного производства к климатическим изменениям, и разработку соответствующей методики расчета рисков и оценки ущерба от климатических изменений для сельского хозяйства.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-251-256

УДК 349.6

О.В. Куликова, Е.Н. Абанина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА СДЕРЖИВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Введение: в статье рассматриваются направления развития лесного и климатического законодательства и правоприменительной практики в сфере адаптационных мер, применяемых в лесном хозяйстве России. **Цель:** проанализировать правовые основы и содержание правового механизма сдерживания изменения климата посредством лесохозяйственных мероприятий. **Методологическая основа:** системно-структурный, формально-юридический методы, метод анализа. **Результаты:** разработаны авторские предложения о направлениях развития правового регулирования механизма адаптации лесного хозяйства к возможным изменениям климата. **Выводы:** в качестве возможных путей оперативного реагирования на глобальное изменение климата предложены меры по совершенствованию всех видов лесохозяйственной деятельности с учетом адаптационных целей.

Ключевые слова: лес, правовая охрана лесов, пожары, лесное хозяйство.

O.V. Kulikova, E.N. Abanina

LEGAL REGULATION OF CLIMATE CHANGE MITIGATION MECHANISM IN FORESTRY

Background: the article discusses the directions of development of forest and climate legislation and law enforcement practice in the field of adaptation measures used in forestry in Russia. **Objective:** to analyze the legal basis and content of the legal mechanism to curb climate change through forestry activities. **Methodology:** system-structural, formal-legal methods, method of analysis. **Results:** the authors' proposals on the directions of development of the legal regulation of the mechanism of adaptation of forestry to possible climate changes have been developed. **Conclusion:** as possible ways of rapid response to global climate change, measures are proposed to improve all types of forestry activities, taking into account adaptation goals.

Key-words: forest, legal protection of forests, fires, forestry.

Проблемы глобального изменения климата, оказывающие влияние на все сферы экономики и экологии, вышли в настоящее время на первый план в на-

© Куликова Ольга Валентиновна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kulikovaov.sgap@rambler.ru

© Абанина Елена Николаевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: elena-abanina@yandex.ru

© Kulikova Olga Valentinova, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

© Abanina Elena Nikolaevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

циональной политике. «Независимо от причин изменения климата, человек и экономика должны адаптироваться к последствиям и принимать меры по сдерживанию изменений климата» [1].

Глобальное влияние на изменение климата имеют леса России, учитывая их площадь, объем стока углерода и потенциал в качестве возобновляемого ресурса. Леса являются естественным способом поглощения углерода, что способствует снижению концентрации в воздухе парниковых газов и, как следствие, снижению изменения климата. На фоне проблем значительной вырубке лесов, с которой столкнулись, например, Бразилия и Индонезия, Россия является по лесным запасам одной из основных стран, на территории которой осуществляется естественное природное поглощение углерода [2].

Изменение климата влечет разные последствия воздействия на российские леса. К положительным изменениям относят повышение продуктивности лесов в части увеличения массы древесных ресурсов в результате потепления климата. Среди отрицательных последствий изменений климата называются: разрушение древостоя за счет экстремальных погодных явления (ветровалы, засуха), рост вспышек размножения вредных организмов (жизнеспособных растений любых видов, сортов или биологических типов, животных либо болезнетворных организмов любых видов, биологических типов, которые способны нанести вред лесам и лесным ресурсам) и повышение пожароопасности в лесных массивах.

Необходимость формирования специального правового механизма сдерживания изменения климата в лесном хозяйстве подтверждается объективными данными, представленными в официальной информации Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, представленной в ряде докладов и закрепляющей результаты мониторинга климата за период до 2020 г. включительно.

«На территории России потепление климата происходит примерно в 2,5 раза интенсивнее, чем в среднем по Земному шару: в период 1976–2016 гг. оно составило 0,45°C за 10 лет»¹, а на отрезке 1976–2020 годов составляет 0,51°C за десятилетие². «Наиболее быстро (0,052°C/год) повышается температура на европейской территории России. Далее следуют Восточная Сибирь (0,050°C/год), Средняя Сибирь (0,043), Приамурье и Приморье (0,039), Прибайкалье и Забайкалье (0,032), Западная Сибирь (0,029°C/год). Из федеральных округов наиболее высокие темпы прироста температуры в Центральном, наименьшие — в Сибирском (соответственно 0,059 и 0,030°C/год)» [3].

Наиболее опасным последствием изменения климата является увеличение числа лесных пожаров. Так, в России в год регистрируется от 9 тыс. до 35 тыс. лесных пожаров, охватывающих площади от 500 тыс. до нескольких млн га. Согласно данным Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз), «с начала 1992 года по конец 2018 года в России было зарегистрировано более

¹ Доклад о климатических рисках на территории Российской Федерации. Санкт-Петербург. 2017. 106 с. URL: <https://meteoinfo.ru/images/media/books-docs/klim-riski-2017.pdf> (дата обращения: 17.04.2022).

² Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2020 год. Москва, 2021. 104 с. URL: <https://www.meteorf.gov.ru/press/news/23886/> (дата обращения: 17.04.2022).

630 тыс. лесных (затронувших земли лесного фонда) пожаров»¹. По подсчетам Рослесхоза, в среднем размер ущерба от лесных пожаров в год составляет порядка 20 млрд руб., из них от 3 до 7 млрд — ущерб лесному хозяйству (потери древесины). Остальные потери — расходы на тушение и последующую расчистку горелых площадей, ущерб от гибели животных, загрязнения продуктами горения, затраты на восстановление леса и так далее².

Несмотря на антропогенную обусловленность многих пожаров, климатические факторы играют в данном явлении немаловажную роль. Как верно отмечают специалисты в сфере гидрометеорологии: «...фактическая горимость лесов определяется двумя основными факторами — погодными условиями и уровнем деятельности по профилактике и борьбе с лесными пожарами. Прогнозируемое для территории Российской Федерации повышение температуры, сопровождаемое увеличением продолжительности периодов без осадков, приведет к повышению вероятности возникновения пожароопасных ситуаций, что подтверждается прогнозами, свидетельствующими об увеличении числа пожароопасных суток в мае–сентябре 2080–2099 годов по сравнению с 1981–2000 годами по одному из существующих сценариев изменения климата на планете» [4].

Таким образом, в качестве основных целей лесной политики любого государства в настоящее время выступают: ведение лесного хозяйства таким образом, чтобы поглотительная способность лесов повысилась, специальные экологические исследования и экономические расчеты и формирование правового механизма сдерживания изменения климата в лесном хозяйстве. Правовую основу такого механизма составляет лесное и климатическое законодательство, которое детально регламентирует вопросы по проведению в стране климатической политики, в том числе направленной на сохранение и восстановление лесов.

Первоисточниками регулирования климатических отношений во всех сферах является Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата³, Киотский протокол⁴ и Парижское соглашение⁵, к которому присоединилась Россия в 2019 году. Одним из основных условий участия России в Парижском соглашении был максимальный учет поглощающей способности лесов и других экосистем.

Основополагающим национальным актом в рассматриваемой сфере является Климатическая доктрина Российской Федерации⁶. Несмотря на ненормативный характер данного документа, закрепленные в нем положения уже несколько лет являются отправной точкой проведения в России климатической политики. Значимость сохранения и повышения потенциала лесов применительно к вопросам изменения климата подчеркнута в п. 41 Концепции внешней политики России⁷.

¹ URL: <https://tass.ru/info> (дата обращения: 17.04.2022).

² URL: https://www.ng.ru/economics/2022-05-10/1_8431_fires.html (дата обращения: 17.04.2022).

³ См.: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (подписан в г. Киото 11 декабря 1997 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Парижское соглашение (заключено в г. Париже 12 декабря 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-р. «О Климатической доктрине Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 51, ст. 6305.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, ст. 6886.

Также к базовым документам относится Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г.¹, в соответствии с положениями раздела 6 «Климатическая политика» которой необходимо «комплексное решение задач по адаптации лесов к изменению климата и реализации комплекса мер по совершенствованию регулирования выбросов парниковых газов в лесном хозяйстве» в соответствии с поставленной Президентом Российской Федерации задачей сокращения выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема выбросов 1990 года и прогнозируемый объем поглощения углерода российскими лесами в период 2022–2030 гг. должны быть не ниже 600 млн т в год. Кроме того, нормативно закреплён факт увеличения «усиленных последствиями изменения климата угроз гибели лесов от пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов», утраты лесами биологического разнообразия.

В соответствии с указанными документами основными являются два направления правового регулирования механизма адаптации лесного хозяйства к возможным изменениям климата:

повышение эффективности сохранения лесов (в части их охраны от пожаров и защиты от иных негативных факторов);

повышение эффективности лесовосстановления и лесоразведения, включая мероприятия по уходу за лесами.

Связующим звеном при реализации всех указанных направлений выступает государственное управление лесным хозяйством как «организационно-правовая деятельность исполнительных органов государственной власти, направленная на регулирование использования лесов, учет лесных ресурсов, воспроизводство лесов, лесоразведение, охрану и защиту лесов» [5].

С учетом климатических угроз важнейшее место в мероприятиях по сохранению лесов занимает охрана лесов от пожаров, которая включает «комплекс организационных, технических, правовых и других мер, направленных на предотвращение, своевременное обнаружение и ликвидацию лесных пожаров» [6]. В настоящее время охрану лесов от пожаров обеспечивают: наземная лесная охрана — около 16,4% площади лесов; наземная лесная охрана в сочетании с авиационным обнаружением лесных пожаров — на площади около 10,5%; авиационная охрана (обнаружение и тушение лесных пожаров авиационными методами) — на площади около 47,2%. Неохраняемая часть площади лесов составляет около 25,9% площади земель лесного фонда [7]. Представленные выше статистические данные и ежедневные сведения весны 2022 г. о динамике лесных пожаров свидетельствуют о том, что охрана лесов от пожаров в настоящее время не является эффективной.

Лесовосстановление представляет собой систему организационных и технологических мероприятий (искусственное лесовосстановление) или природных процессов и организационных и технологических мероприятий по содействию таких природных процессов (комбинированное лесовосстановление) по образованию лесов. Признанно, что создание новых и реконструкция существующих систем лесных насаждений является одним очевидных вариантов лесовосстановления в России. Об эффективности такого направления свидетельствуют данные государственного доклада: «в 2020 году площадь искусственного лесовосстановления

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р. «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.04.2022).

превысила «площадь погибших лесных насаждений и составила 193,5 тыс. га, в то время как площадь погибших лесных насаждений составила 145,7 тыс. га» [8, с. 224].

В последние годы активно обсуждается возможность увеличения лесистости территории страны посредством лесоразведения, которое осуществляется на нелесных землях, где леса ранее не произрастали, в том числе на землях не лесного фонда. В частности, речь идет о так называемом лесном фермерстве — лесоразведении на частных землях сельскохозяйственного назначения. Таких лесов на землях сельскохозяйственного назначения в настоящее время составляет порядка десяти процентов всех российских лесов. До 2020 г. такие земли, принадлежащие частным лицам, на которых вырос лес, считались заросшими сорной и древесно-кустарниковой растительностью. В 2020 г. с принятием постановления Правительства РФ от 21 сентября 2020 г.¹ появилась возможность ведения частного лесоводства без приватизации земель лесного фонда (т.е. выращивать частный лес на частной земле). Это могло бы помочь в достижении цели восстановления площадей земель, покрытых лесными насаждениями.

Принимая во внимание обязательства России по климатической повестке, все виды лесохозяйственной деятельности должны соответствовать адаптационным целям. В сфере охраны лесов от пожаров необходимо уделять больше внимания противопожарным мероприятиям не только посредством законодательного закрепления дополнительных обязанностей лесопользователей, но и реальной поддержкой в части внедрения технических средств обнаружения лесных пожаров; предоставления техники и специалистов в области устройство барьеров и дорог противопожарного назначения; в сфере лесовосстановления: активное создание лесных плантаций, финансовая поддержка лесопитомников, карбоновых полигонов; в сфере лесоразведения: поддержка развития частного лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения.

В заключение следует подчеркнуть, что леса нашей страны представляют собой крупный поглотитель углерода, и именно эффективное ведение лесного хозяйства будет способствовать достижению климатических обязательств Российской Федерации.

Библиографический список

1. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. 2022. № 1. С. 2–8.
2. Корпоо А., Гутброд М., Ситников С. Российское право об изменении климата // Оксфордский справочник международного права в области изменения климата. Оксфорд: Изд-во Оксфордского ун-та, 2016 г. С. 700–723.
3. Замолодчиков Д., Краев Г. Влияние изменений климата на леса России: зафиксированные воздействия и прогнозные оценки // Устойчивое лесопользование. 2016. № 4 (48). С. 23–31.
4. Шерстюков Б.Г., Шерстюков А.Б. Лесные пожары при потеплении климата в XXI веке // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2013. Т. 25. С. 300–314.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2020 г. № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39, ст. 6081.

5. *Абанина Е.Н.* Правовые основы современного государственного управления лесным хозяйством // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 31–37.
6. *Куликова О.В.* Отдельные аспекты охраны лесов от пожаров // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 222–228.
7. Справочник лесничего / под ред. А.Н. Филипчука. М.: ВНИИЛМ, 2013. 640 с.
8. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году». М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021. 864 с.

References

1. *Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu.G.* Climatic Aspects of the National Environmental Policy. Lawyer. 2022. No 1. P. 2–8.
2. *Korpoо A., Gutbrod M., Sitnikov S.* Russian Law on Climate Change // The Oxford Handbook of International Climate Change Law / C.P. Carlarne, K.R. Gray, R.G. Tarasofsky (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2016. P.700–723.
4. *Sherstyukov B.G., Sherstiukov A.B.* Forest Fires in Russia Under Climate Warming in XXI Century. Problems of Ecological Monitoring and Modeling of Ecosystems. 2013. Vol. 25. P. 300–314.
5. *Abanina E.N.* Legal Framework for Modern State Management of Forestry. Legal Policy and Legal Life. 2021. No 2. P. 31–37.
6. *Kulikova O.V.* Certain Aspects of Forest Protection from Fire. Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2018. No 3 (122). P. 222–228.
7. Handbook of a Forest Ranger / Edited by A.N. Filipchuk. Moscow: VNIILM, 2013. 640 p.
8. State Report «On the State and Environmental Protection of the Russian Federation in 2020». Moscow: Ministry of Natural Resources of Russia; Moscow State University named after M.V. Lomonosov, 2021. 864 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-257-261

УДК 349.6

Ю.В. Сорокина, Ю.А. Плотникова

ПРАВОВЫЕ ПУТИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ КЛИМАТА, НАРУШЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ЭНЕРГЕТИКИ

Введение: состояние и тенденции изменения климата на территории РФ позволяют разрабатывать и реализовывать политику в области климата, нарушенного в результате эксплуатации объектов энергетики. Освоение и внедрение водородных технологий является одним из перспективных направлений прогрессивного развития низкоуглеродной энергетики, поскольку использование водорода в качестве энергоносителя не приводит к выбросам парниковых газов. **Цель:** проанализировать сложившийся подход в мировой практике освоения и внедрения водородных технологий, который позволит исключить риски, связанные с глобальным потеплением. **Методологическая основа:** обоснование необходимости разработки устойчивой системы эколого-правового сопровождения уменьшения углеродного следа при эксплуатации объектов энергетики. **Результаты:** аргументирована позиция авторов в связи с реализацией правового механизма создания эколого-правового сопровождения уменьшения углеродного следа при эксплуатации объектов энергетики с учетом международного опыта. **Выводы:** потребление энергии в мире в настоящее время обеспечивается в значительной степени из таких источников энергии как уголь, газ, нефть. Производственный процесс энергетики оказывает воздействие на окружающую среду, поскольку выбросы углекислого газа в атмосферу приводят к изменению климата. В этой связи увеличение объемов использования водорода способствует низкоуглеродному развитию мировых экономик. Россия должна использовать эту возможность для развития экономики страны и сохранения климата, а Энергетическая стратегия РФ до 2035 года является важным шагом в этом направлении.

Ключевые слова: изменение климата, энергетика, водородная энергетика, топливно-энергетический комплекс России.

Yu.V. Sorokina, Yu.A. Plotnikova

LEGAL WAYS TO RESTORE THE CLIMATE DISTURBED BY THE OPERATION OF ENERGY FACILITIES

Background: the state and trends of climate change in the territory of the Russian Federation make it possible to develop and implement a policy in the field of climate

© Сорокина Юлия Викторовна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: al-sorokin@yandex.ru

© Плотникова Юлия Анатольевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: plotn-yulya@yandex.ru

© Sorokina Yulia Viktorovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

© Plotnikova Yulia Anatolyevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

disturbed as a result of the operation of energy facilities. The development and implementation of hydrogen technologies is one of the promising areas of progressive development of low-carbon energy, since the use of hydrogen as an energy carrier does not lead to greenhouse gas emissions. Objective: to analyze the existing approach in the world practice of the development and implementation of hydrogen technologies, which will eliminate the risks associated with global warming. Methodology: substantiation of the need to develop a sustainable system of environmental and legal support for reducing the carbon footprint during the operation of energy facilities. Results: the position of the authors in connection with the implementation of the legal mechanism for the creation of environmental and legal support for reducing the carbon footprint during the operation of energy facilities, taking into account international experience, is reasoned. Conclusion: energy consumption in the world is currently provided largely from such energy sources as coal, gas, and oil. The energy production process has an impact on the environment, as carbon dioxide emissions into the atmosphere lead to climate change. In this regard, the increase in the use of hydrogen contributes to the low-carbon development of world economies. Russia should use this opportunity to develop the country's economy and preserve the climate, and the Energy Strategy of the Russian Federation until 2035 is an important step in this direction.

Key-words: *climate change, energy, hydrogen energy, fuel and energy complex of Russia.*

В настоящее время одной из глобальных экологических проблем в России и мире является проблема изменения климата, от решения которой зависит дальнейшая обеспеченность благосостояния жизнедеятельности всего человечества, а также объектов животного мира и естественной среды их обитания. Угрозы, обуславливающие эти риски, могут оказать воздействие на устойчивость преимущественных отраслей мировой экономики¹.

Изменению климатических показателей в мире способствует деятельность человека, а также прогнозируемые долгосрочные изменения средних климатических показателей, включая такие аномалии, как наводнения, невыносимая жара, сильные штормы и иные природные катаклизмы. Согласно статистическим данным Росгидромета, на территории России за последнее десятилетие скорость потепления существенно превосходит среднюю по земному шару и на отрезке с 1976 г. по 2020 г. составляет 0,51°C. В настоящее время статистически отмечается стабильное сокращение ледового покрова Арктики; с 1980-х гг. в районе Северного морского пути установлено уменьшение примерно в семь раз; в 2020 г. площадь ледового покрова арктических шельфовых евразийских морей к началу осени сократилась до предельно низкого уровня — 26 тыс. км². При этом на юге Европейской части России в летний период на фоне быстрого роста средних температур возрастает риск засухи².

На проблему изменения климата в своих выступлениях обращает внимание В.В. Путин, отмечая при этом, что: «Ответственность за климатические процессы в мире несут все страны, но Москва поставила амбициозную цель — сделать так,

¹ См.: The Global Risks Report 2020 // World Economic Forum, in partnership with Marsh & McLennan companies and Zurich Insurance Group. URL: <https://www.weforum.org> (дата обращения: 27.05.2022).

² См.: Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2020 год. URL: http://www.meteorf.ru/upload/pdf_download/doklad_klimat2020.pdf (дата обращения: 27.05.2022).

чтобы в следующие 30 лет накопленный объем чистой эмиссии парниковых газов в России был ниже, чем в Европе. Россия поставила цель сократить выбросы на 36% к 2030 году и на 48% — к 2050 году». Далее Президент РФ добавляет: «За 31 год в России благодаря кардинальной перестройке промышленности и энергетики удалось сократить выбросы парниковых газов сильнее, чем в других странах. Эти выбросы уменьшились в два раза — с 3,1 млрд т эквивалента CO₂ до 1,6 млрд т»¹.

К отраслям мировой экономики, наиболее подверженным воздействию рисков экстремальных погодных явлений и рисков стихийных бедствий, как правило относят отрасль сельскохозяйственного производства, строительство, туристическую деятельность, транспортный сектор и энергетику.

Активная деятельность мирового сообщества в сфере противодействия климатическим изменениям привела к появлению другого аспекта климатического риска, не связанного с прямым воздействием стихийных бедствий или экстремальных погодных явлений, а ставшего следствием стимулирования перехода общества к низкоуглеродной экономике², так называемого «энергетического перехода», который обусловлен расширением использования «зеленых» источников энергии и сопутствующей этому модернизацией мировых энергетических рынков.

Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации (далее по тексту — ТЭК России) обеспечивает не только возрастающие потребности всех отраслей экономики и жизнедеятельности населения страны в электрической и тепловой энергии, но и экспортирует газ, электроэнергию, товары из группы «нефть и нефтепродукты» в Китай, Индию, страны Евросоюза. При этом следует учесть и то, что ТЭК России является не только основой экономики страны, поскольку он формирует существенную часть государственных доходов, но и обеспечивает населению рабочие места. Поэтому только качественно новый ТЭК — эколого-безопасный, технологически прогрессивный и оказывающий наименьшее антропогенное влияние на климат — может соответствовать «новым» реалиям развития в контексте развития международных энергетических отношений.

Целями энергетики, соответствующей нормам сегодняшнего дня, являются совершенствование национальных стандартов и укрепление позиций России на современных энергетических рынках. Для достижения поставленных целей в условиях прогнозируемых изменений мировой экономики и экономики России, согласно Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 г.³, потребуются опережающий переход (модернизационный рывок) к более оперативной, действенной и безопасной энергетике, способной соответственно отреагировать на все вызовы и угрозы в энергетической сфере и разрешить «назревшие» проблемы. Приоритетными направлениями энергетической политики России в настоящее время являются энергетическая эффективность, рациональное природопользование, сокращение воздействия объектов энерге-

¹ См.: Путин объяснил, почему природа «сошла с ума». URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/06/2021/60dc5f4d9a7947e9e3860da4> (дата обращения: 27.05.2022).

² См.: ЦБ предупредил о негативном влиянии климатических рисков на банки. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4373161?> (дата обращения: 27.05.2022).

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 24, ст. 3847.

тики на окружающую среду, повышение результативности функционирования и управления ТЭК России и др.

В соответствии с утвержденной Правительством РФ Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.¹ устойчивое развитие мировой энергетики рассматривается в международной повестке в контексте перехода на технологии, использующие не только солнечную энергию, энергию ветра, геотермальную энергию, биомассы, энергии ветра, энергии приливов и отливов, но и ядерную энергию, а также водород. Согласно данной Стратегии, развитие энергетики страны должно осуществляться по двум направлениям: инерционный и интенсивный.

Второстепенным является инерционный план развития российской энергетики, по которому предполагается:

а) снизить доходы бюджета в соответствии с сокращением экспорта энерго-ресурсов;

б) продолжать осуществление длительного перехода на инновационные технологии в обеспечении энергетики.

В такой ситуации «зеленая энергетика» не рассматривается в качестве перво-степенной задачи и целей по достижению углеродной нейтральности не ставится.

Первостепенным, то есть основным, признается интенсивный план разви-тия российской энергетики, в котором одной из основных целей достижения является внедрение высокотехнологичных отраслей экономики. Отмечается, что доля экспорта энергоресурсов в период с 2031 по 2050 гг. планомерно будет сокращаться (в год на 2,1%). Углеродоемкость российской экономики предпола-гается снизить примерно в два раза. В энергетике изменения должны привести к сокращению генерирующей мощности на угле на безуглеродную или низкоуг-леродную, например, использование водорода. Планируется использование в угольной отрасли инновационных технологий улавливания углекислого газа, а также энергетическая утилизация отходов коммунального хозяйства. Деятель-ность по снижению выбросов парниковых газов (установка систем улавливания и захоронения углекислого газа) будет стимулироваться государством².

Россия в сложной современной международной ситуации планирует произ-водить и экспортировать водород, который является альтернативным энергоно-сителем согласно мировым тенденциям развития низкоуглеродных экономик. Занимая нишу на всемирном рынке, Россия имеет преимущества в направлении развития водородной энергетики по сравнению с другими странами-участниками рынка, поскольку обладает значительными резервами мощности в энергетике, развитой и действующей транспортной инфраструктурой, выгодным местора-сположением относительно потенциальных потребителей водорода, а также новейшими водородными технологиями. В перспективе Россия может занять лидирующие позиции в сфере производства, хранения и транспортировки водо-рода на глобальный рынок.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р «Об утверждении стра-тегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 45, ст. 7556.

² См.: «Газпром» и «Росатом» начнут производить «чистый» водород в 2024 году. Из-за мирового тренда на отказ от нефти и газа он должен частично заменить углеводороды. URL. <https://www.rbc.ru/business/22/07/2020/5f1565589a794712b40faedf?ysclid=l3w5p568o2> (дата обращения: 27.05.2022).

Аналитики International Renewable Energy Agency (IRENA) Международного агентства по возобновляемым источникам энергии в Руководстве по принятию политических решений, связанных с зеленым водородом, отмечают «необходимость интегрированного политического подхода к тому, чтобы «зеленый водород из качества нишевого игрока перешел в качество распространенного энергоносителя». Согласно статистическим данным, в 2020 г. потребление чистого водорода в мире составило около 115 млн т, однако только около 3 млн т были выработаны с низким углеродным следом¹.

В последние годы водородные стратегии были утверждены и в других странах мира. Так, Япония с 2017 г. ориентируется на импорт водорода («зеленого» водорода после 2040 г.); в Евросоюзе в 2020 г., согласно Водородной стратегии, для климатически нейтральной Европы предполагается использование водорода на основе энергии ветра и солнца: в Германии с 2020 г. Национальной водородной стратегией устанавливаются ориентиры на импорт и внутреннее производство «зеленого» водорода и развитие технологий Power-to-X; Норвегия планирует расширить мощности электролиза и внутреннее производство «зеленого» водорода с использованием CCS на платформе Водородной стратегии 2020 г. Согласно оценкам аналитиков, к 2040 г. глобальный рынок торговли водорода достигнет порядка 70–160 млрд долларов в год.

В России в развитии технологий водородной энергетики заинтересованы, прежде всего, «Росатом» и Группа «Газпром». Осенью 2019 г. между ГК «Росатом», ОАО «РЖД» и АО «АО «Трансмашхолдинг» было заключено соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в сфере организации транспортной деятельности с использованием поездного состава на водородных топливных элементах. В 2018 г. АО «Концерн Росэнергоатом» и АО «ОКБМ Африкантов» заключили контракт на обоснование разработки проектных предложений по производству водорода на АЭТС (к 2030 г. должно быть завершено строительство АЭТС). В Самаре и Уфе реализуются два инновационных проекта по получению метано-водородного топлива. В целом, на промышленных объектах группы «Газпром» в настоящее время производится ежегодно более 350 тыс. т водорода и водородосодержащего газа.²

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящий исторический момент рынок водорода окончательно не сформирован, однако явно присутствуют тенденции расширения производства, рынков сбыта и освоения новых технологических процессов в этой области. Их интенсификация позволит значительно повысить эффективность использования сырьевых ресурсов газовой промышленности (около 75% водорода в мире получают из природного газа). Кроме того, в энергетическом комплексе необходимо обеспечить дальнейшую разработку и внедрение новейших энергетических технологий водородной энергетики для снижения рисков мировой климатической политики и обеспечения социально-экономического развития стран мира.

¹ См.: Renewable Energy Policies in a Time of Transition. URL: <https://irena.org/publications/2018/Apr/Renewable-energy-policies-in-a-time-of-transition> (дата обращения: 27.05.2022).

² См.: Развитие водородной энергетики в России: новая энергополитика. URL: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/razvitie-vodorodnoy-energetiki-v-rossii-novaya-energopolitika/> (дата обращения: 27.05.2022).

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-262-270

УДК 349.6

Е.А. Сухова

МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И РАЗРЕШЕНИИ СУДЕБНЫХ СПОРОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КЛИМАТА

Введение: реакция международного сообщества на изменение климата первоначально сосредоточилась на глобально скоординированных коллективных действиях. Однако международными соглашениями невозможно добиться успеха, если они не подкреплены законодательными действиями на национальных уровнях. Именно поэтому законы в сфере защиты климата во многих странах стремительно разрабатываются и совершенствуются. Кроме того, за последние несколько десятилетий экологическими организациями и гражданами-активистами по всему миру подано более 1800 исков о защите климата. По мере роста числа и разнообразия судебных исков прослеживается усиление их влияния на политику и законодательную деятельность. Анализ мирового опыта в этой связи представляет особый научный и практический интерес. **Цель:** выявить и обобщить основные тенденции в законодательстве и судебных разбирательствах по вопросам изменения климата. **Методологическая основа:** сравнительно-правовой, формально-юридический и системно-структурный метод. **Результаты:** определены мировые тренды в развитии климатической политики и системы правового регулирования отношений в сфере защиты климата, проанализированы национальные прогрессивные меры и средства достижения климатических целей. **Вывод:** глобальное решение проблемы изменения климата в конечном итоге должно быть закреплено в национальном законодательстве, создающем правовую основу для принятия государством соответствующих мер. Именно поэтому число стран, принимающих климатическое законодательство, с каждым годом возрастает. Реализация политики в области изменения климата в настоящее время осуществляется как путем разработки рамочных законов об изменении климата, так и посредством включения положений, связанных с изменением климата, во множество существующих (или новых) отраслевых законов и стратегий. Следует учитывать тот факт, что рост климатического законодательства предоставляет новые возможности для привлечения правительств к ответственности, если они оказываются неспособными достичь климатических целей. В этой связи судебные разбирательства в мировой практике начинают рассматриваться как важный механизм, стимулирующий участников рынка и политиков к созданию и внедрению на национальном уровне эффективных способов адаптации и смягчения последствий изменения климата.

Ключевые слова: защита климата, национальное законодательство, судебное разбирательство, чрезвычайна климатическая ситуация, международное соглашение, климатическая политика.

© Сухова Елена Александровна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: suhova-elena@yandex.ru

© Sukhova Elena Aleksandrovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Land and Ecological Law (Saratov State Law Academy)

E.A. Sukhova**GLOBAL TRENDS IN CLIMATE PROTECTION
LEGISLATION AND LITIGATION**

Background: the international community's response to climate change initially focused on globally coordinated collective action. But international agreements cannot succeed if they are not backed up by legislative action at the national level. This is why climate protection laws are rapidly evolving and improving in many countries. In addition, in the last few decades, more than 1,800 climate protection lawsuits have been filed worldwide by environmental organizations and citizen-activists. As the number and diversity of lawsuits grows, their influence on policy and lawmaking intensifies. An analysis of global experience in this regard is of particular scientific and practical interest. **Objective:** to identify and summarize the main trends in legislation and litigation on climate change. **Methodology:** comparative legal, formal-legal and system-structural method. **Results:** global trends in the development of climate policy and the system of legal regulation of relations in the field of climate protection were identified, and national progressive measures and means of achieving climate goals were analyzed. **Conclusions:** the global solution to climate change must ultimately be enshrined in national legislation, providing the legal basis for state action. This is why the number of countries adopting climate change legislation is growing every year. The implementation of climate change policy is currently being carried out both through the development of framework laws on climate change and through the inclusion of climate change-related provisions in a multitude of existing (or new) sectoral laws and policies. Consideration should be given to the fact that the growth of climate legislation provides new opportunities to hold governments accountable if they fail to meet climate goals. In this regard, litigation is beginning to be seen globally as an important mechanism to encourage market actors and policymakers to create and implement effective ways to adapt and mitigate climate change at the national level.

Key-words: climate protection, national legislation, judicial proceedings, climate emergency, international agreement, climate policy.

Проблематика регулирования сферы изменения климата — одна из ключевых тем современной мировой политической повестки. В Шестом оценочном докладе МГЭИК «Изменение климата 2022: воздействия, адаптация и уязвимость»¹ отмечается, что антропогенное изменение климата является следствием более чем столетнего выброса парниковых газов в результате нерационального использования энергии, изменений в землепользовании, образе жизни людей и моделях потребления и производства. В свою очередь, оно создает серьезные угрозы для окружающей среды, экономики, здоровья населения и безопасности стран по всему миру, в связи с чем только эффективные и справедливые меры по смягчению последствий изменения климата могут изменить данную траекторию.

Защита климата предполагает одновременно три аспекта: сдерживание действий, потенциально ускоряющих качественное изменение климата или увеличивающих его интенсивность; разработка мер воздействия на климат, которые противодействуют или компенсируют, по крайней мере, на региональном уровне, негативные последствия глобального изменения климата; разработка адаптации

¹См.: IPCC Sixth Assessment Report Mitigation of Climate Change. URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> (дата обращения: 24.05.2022).

онных и защитных действий, способствующих безопасности и благополучию всех людей, а также социальному и экономическому развитию, совместимому с изменяющейся природной средой. В свою очередь, это требует использования различных инструментов: политических, финансовых, управленческих, технологических инноваций, а также изменения в поведении и образе жизни людей (энергосбережение и др.). Особая роль при этом возложена на механизм правового регулирования, представляющий собой «систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права» [1]. Как подчеркнул президент NRDC Manish Varma: «Для нашей экономической и национальной безопасности, а также для будущего всей жизни на планете Земля законодатели должны действовать без промедления».

Важной вехой в адаптации к изменению климата стало принятие в 2015 году Парижского соглашения¹, заявленная цель которого состоит в том, чтобы удерживать рост глобальной температуры «намного ниже» 2°C и «приложить усилия» к его ограничению до 1,5°C. На сегодняшний день к Соглашению присоединились 193 стороны (192 государства и Евросоюз), взявших на себя обязательства контролировать свои выбросы посредством определяемых на национальном уровне вкладов, и в настоящее время в мире существует более 1300 национальных законов, связанных со смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним.

Реализация политики в области изменения климата на национальных уровнях в настоящее время осуществляется, во-первых, путем разработки конкретного закона об изменении климата, который затрагивает отдельные или все вопросы, связанные с этой сферой. Так, одним из первых рамочных законов в мире стал Закон Великобритании об изменении климата, вступивший в силу в ноябре 2008 г.². Закон обязал Великобританию сократить выбросы парниковых газов на 80% к 2050 г. по сравнению с уровнем 1990 г. Основными положениями данного акта стали введение обязанности формирования системы углеродного бюджета, учреждение Комитета по изменению климата и разработка Национальной программы адаптации для управления последствиями неизбежного изменения климата.

Обзор Закона Великобритании об изменении климата³, проведенный Грэнтемским научно-исследовательским институтом по вопросам изменения климата и окружающей среды в 2018 г., показал, что введение Закона и его углеродные бюджеты способствовали сокращению выбросов в Великобритании, особенно в энергетическом секторе при сохраняющемся росте экономики. В связи с чем в 2019 г. Великобритания поставила еще более амбициозную цель — свести все выбросы парниковых газов к нулю к 2050 г.

¹ URL: https://unfccc.int/sites/default/files/russian_paris_agreement.pdf (дата обращения: 25.05.2022).

² См.: Climate Change Act 2008. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> (дата обращения: 24.05.2022).

³ См.: 10 years of the UK Climate Change Act. URL: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf (дата обращения: 24.05.2022).

Еще одним примером является (уже второй по счету) Закон Дании о климате, принятый 26 июня 2020 г.¹ Цель этого Закона состоит в том, чтобы Дания сократила выбросы парниковых газов в 2030 г. на 70% по сравнению с уровнем выбросов в 1990 г. и достигла климатически нейтрального общества не позднее 2050 г. Закон устанавливает ряд обязательств по отчетности для Правительства, включая ежегодную парламентскую проверку действий правительства по достижению целей. Среди обязанностей Правительства следует выделить подготовку данных о влиянии своей климатической политики на датский импорт и потребление, а также ежегодную разработку глобальной стратегии, в которой должны отражаться: как внешняя политика правительства, политика развития и торговая политика, которые совместно обеспечивают роль Дании как основного игрока в международной климатической политике.

28 ноября 2019 г. Европейский парламент, учитывая последние научные данные о разрушительном воздействии изменения климата и принимая во внимание то, что только немедленные и амбициозные действия имеют решающее значение для ограничения глобального потепления до 1,5°C и предотвращения массовой утраты биоразнообразия, объявил чрезвычайную климатическую ситуацию и призвал Комиссию, государства-члены и всех глобальных игроков заявить о своей приверженности безотлагательно принять конкретные меры, необходимые для борьбы с этой угрозой и ее сдерживании, пока не стало слишком поздно².

Логичным результатом такого заявления явилось принятие Европейского климатического закона³, вступившего в силу 29 июля 2021 г. и закрепившего цель, изложенную в Европейском зеленом соглашении о климатической нейтральности к 2050 году, что означает достижение нулевого уровня выбросов парниковых газов для стран ЕС в целом, главным образом за счет сокращения выбросов, инвестиций в экологически чистые технологии и защиты окружающей среды. Закон направлен на то, чтобы вся политика ЕС способствовала достижению этой цели и чтобы все секторы экономики и общества играли свою роль. Закон о климате включает меры по отслеживанию прогресса и соответствующей корректировке действий на основе существующих систем, таких как: национальные планы государств-членов в области энергетики и климата, регулярные отчеты Европейского агентства по окружающей среде и последние научные данные об изменении климата и его последствиях. Прогресс будет оцениваться каждые пять лет в соответствии с подведением итогов в соответствии с Парижским соглашением. Как справедливо отмечают Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов: «Учитывая, что все принятые директивы носят обязательный характер для всех стран, входящих в Еврзону, и рассчитаны на расходы в сумме более 1 трлн евро в течение 10-летнего периода, речь идет не о климатических проектах, а о полном изменении экономического и технологического тренда» [2], что ознаменовало новую тенденцию в законодательстве зарубежных госу-

¹ См.: Lov om klima nr 965 af 26/06/2020. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/965> (дата обращения: 24.05.2022).

² См.: European Parliament resolution of 28 November 2019 on the climate and environment emergency (2019/2930(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html (дата обращения: 24.05.2022).

³ См.: Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj> (дата обращения: 24.05.2022).

дарств — признание чрезвычайной ситуации в области климата как угрозы национальной безопасности и новый виток законодательных мер и обязательств, направленных на борьбу с изменением климата.

Так, в Законе Франции № 2021-1104 о борьбе с изменением климата и устойчивости¹, государство, подтвердив свое обязательство соблюдать цели по сокращению выбросов парниковых газов в соответствии с регламентом ЕС 2018/842 и Парижским соглашением, закрепило нормы, ограничивающие рекламу продуктов и услуг, оказывающих чрезмерное воздействие на климат, в частности, ископаемого топлива (2022 г.) и автомобилей с высоким уровнем загрязнения (2028 г.). С 1 марта 2022 г. производители автомобилей должны указывать в рекламе класс выбросов CO₂ своего автомобиля. Кроме того, были введены меры, связанные с транспортом:

- 1) обязательство для городов или мегаполисов с населением более 150000 жителей создать зону мобильности с низким уровнем выбросов до 31 декабря 2024 г.;
- 2) запрет полетов над территорией Франции, когда поездка также может осуществляться на национальном железнодорожном транспорте без стыковки или с несколькими ежедневными стыковками продолжительностью менее 2:30 ч;
- 3) предоставление регионам возможности вводить дорожный экологический налог с 2024 г. в отношении транспорта весом свыше 2,6 т, использующих в качестве топлива газ, некоторые виды биотоплива, электричество и водород.

Закон также установил долгосрочную цель отказа от дальнейшей искусственной обработки почв.

Одним из законов в рассматриваемой сфере, вступившим в силу в 2022 г. и являющимся развитием Парижского соглашения, Европейского зеленого соглашения и Европейского закона о климате, следует назвать Закон 98/2021², устанавливающий основы климатической политики Португалии. Данный Рамочный климатический закон признает чрезвычайную климатическую ситуацию, придерживается цели достижения углеродной нейтральности к 2050 г., устанавливает 14 целей и 11 принципов климатической политики, закрепляет право на климатический баланс, устанавливает связанные с климатом права и обязанности, в том числе: право вмешиваться и участвовать в административных процедурах, касающихся климатической политики; обязанность защищать, сохранять, соблюдать и обеспечивать поддержание климатического баланса. Новый закон также затрагивает как государственный, так и частный сектор, включая инвесторов, финансовые организации и широкую общественность, устанавливая новые и строгие обязательства, помимо наличия собственной схемы штрафных санкций в случае нарушения. Рамочный закон о климате стал еще одним фактором, который компании должны учитывать при ведении своего бизнеса. Среди новых финансовых инструментов можно выделить создание новой категории налоговых вычетов — IRS Verde (зеленый личный подоходный налог), который будет устанавливать льготы налогоплательщикам, которые приобретают, потребляют или используют экологически безопасные товары и услуги.

¹ См.: LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2021/8/22/2021-1104/jo/texte> (дата обращения: 24.05.2022).

² См.: Lei de Bases do Clima n.º 98/2021. URL: <https://cms.law/pt/prt/publication/meet-the-law-lei-n.o-98-2021-de-31-de-dezembro> (дата обращения: 24.05.2022).

Политика в области изменения климата, включающая как смягчение последствий (сокращение выбросов), так и адаптацию (устойчивость к изменению климата), связана со многими другими политическими вопросами. Переход к низкоуглеродной устойчивой к изменению климата экономике требует реформ всей экономики. В связи с этим законы об изменении климата охватывают действия в ряду секторов и взаимодействуют с другими приоритетами политики, такими как: энергетика, транспорт, промышленность, лесное хозяйство и землепользование, качество воздуха, бедность и продовольственная безопасность. Поэтому реализация политики в области изменения климата в настоящее время осуществляется, во-вторых, путем включения положений, связанных с изменением климата, во множество существующих (или новых) отраслевых законов и стратегий. Примером может служить тенденция принятия законов, способствующих использованию возобновляемых источников энергии или добавление парниковых газов в списки регулируемых загрязнителей, включение соображений, связанных с изменением климата, в общие законы об охране окружающей среды. Оба подхода не являются взаимоисключающими, и почти все страны приняли комбинированный подход. Некоторые государства придерживаются более узкой направленности (например, энергетика или лесное хозяйство), другие включают изменение климата в более широкие рамки, такие как стратегии экономического развития или планы зеленого роста.

Помимо законодательных актов по всему миру растет число и масштабы судебных разбирательств, связанных с изменением климата, особенно после подписания Парижского соглашения в декабре 2015 года. Судебные разбирательства в мировой практике — это еще одно средство достижения климатических целей, поскольку позволяет обращаться в суды как к правительствам с требованием сократить выбросы парниковых газов и принять другие меры для смягчения последствий, связанных с климатом, так и к компаниям с требованием возместить вред, связанный с изменением климата. Причины судебных разбирательств в разных странах варьируются, но общая идея на которой они основаны заключается в том, чтобы стимулировать изменения в политике в сторону усиления действий по смягчению последствий изменения климата.

Термин «судебный процесс по вопросам изменения климата» в настоящее время все чаще используется для обозначения широкого круга споров, рассматриваемых в национальных или международных судах и трибуналах, где претензии сторон основаны «на применении законных прав, чтобы повлиять на результаты, которые либо смягчат, уменьшат, либо даже могут привести к улучшению последствий изменения климата» [3].

Защита окружающей среды, а также людей в результате судебных разбирательств по вопросам изменения климата стремительно распространяется по всему миру (например, в Великобритании, Австралии, Европейском Союзе, США и Канаде). Толчком для многих из этих дел послужил 2019 г, когда голландская некоммерческая организация Urgenda, занимающаяся вопросами устойчивого перехода, выиграла иск против правительства Нидерландов, аргументировав иск тем, что государство предпринимает недостаточные действия для решения проблемы изменения климата.

Климатическое законодательство предоставляет гражданам возможности для обращения в национальные суды за защитой своих прав и (в более общем плане) за климатической справедливостью. Согласно данным, приведенным

Грэнтемским научно-исследовательским институтом, по состоянию на 2021 г. 58% дел за пределами Америки, которые были завершены, имели исходы, благоприятные для сторон, стремящихся к принятию дополнительных мер в отношении климата и только 32% результатов были неблагоприятными¹. Следует констатировать тенденцию усиления влияния судебных разбирательств на национальное климатическое законодательство. Так, в феврале 2020 г. группа немецкой молодежи во главе с Нойбауэр подала судебный иск против Федерального закона Германии о защите климата («Bundesklimaschutzgesetz» или «KSG»), утверждая, что цель KSG по сокращению выбросов парниковых газов на 55% к 2030 г. по сравнению с уровнем 1990 г. недостаточна. Заявители утверждали, что таким образом KSG нарушил права человека, охраняемые Конституцией Германии. 29 апреля 2021 г. Федеральный конституционный суд вынес решение в пользу истцов; он постановил, что законодательный орган обязан защищать климат и стремиться к достижению климатической нейтральности. Принимая доводы о том, что законодательный орган должен следовать подходу углеродного бюджета, чтобы ограничить потепление значительно ниже 2°C и, если возможно, до 1,5°C, суд пришел к выводу, что законодательный орган не пропорционально распределил бюджет между нынешним и будущими поколениями. В результате этого постановления в закон Германии об изменении климата были внесены поправки, направленные на сокращение выбросов парниковых газов на 65% (вместо 55%) к 2030 г. по сравнению с уровнями 1990 г.

Однако существуют некоторые проблемы, которые мешают положительному исходу: для многих судей разбирательства в национальных судах по вопросам бездействия на национальном или субнациональном уровне для решения проблемы глобального изменения климата являются новаторскими. Правительства аргументируют, что и климатическое законодательство, и политика неоправданы, что выбросы их страны являются минимальными по сравнению с общими глобальными выбросами или что постановление суда, требующее от одной страны сократить свои выбросы парниковых газов, не может возместить глобальный ущерб [4], и в результате суды разных инстанций приходят к противоположным выводам. Показательным здесь может служить пример рассмотрение иска британской некоммерческой организации «Друзья Земли» против государственного секретаря по транспорту, суть которого сводилась к тому, что недостаточное внимание к изменению климата оказало влияние на расширение международного аэропорта Хитроу. Госсекретарь утверждал, что план строительства стоимостью 18 млрд долларов должен был разрешить дополнительные 260 000 рейсов в год и данный проект будет стимулировать британскую экономику, особенно после Brexit, поскольку увеличит спрос на путешествия и международную торговлю. Однако истцы заявляли, что новая взлетно-посадочная полоса увеличит выбросы углерода и загрязнение воздуха, что противоречит целям Парижского соглашения, к которому присоединилась Великобритания.

Высокий суд Ее Величества не усмотрел у госсекретаря каких-либо обязательств по рассмотрению климатических целей Парижского соглашения либо подтвержденных научных данных, лежащих в основе этих климатических целей, либо более строгих потенциальных будущих климатических целей, необходимых для выполнения Парижского соглашения. Апелляционный же суд в

¹ См.: *Lawsuits aimed at greenhouse-gas emissions are a growing trend*. URL: <https://www.economist.com/international/2022/04/23/lawsuits-aimed-at-greenhouse-gas-emissions-are-a-growing-trend> (дата обращения: 26.05.2022).

своем решении от 27 февраля 2020 г. признал одобрение взлетно-посадочной полосы незаконным и потребовал от правительства пересмотреть свои обязательства по Парижскому соглашению и другим международным обязательствам. Данное решение Апелляционного суда было расценено защитниками окружающей среды как историческое и впоследствии были возбуждены соответствующие дела против планов строительства большего количества дорог и газовых электростанций в Великобритании. Однако компания, управляющая аэропортом, его обжаловала, и 16 декабря 2020 г. Верховный суд отменил решение Апелляционного суда, придя к выводу, что правительство в достаточной мере учло воздействие на климат в отношении предыдущих, менее строгих целей в области климата.

Анализ данного дела приводит к выводу, что хотя суды в целом признают важность проблемы изменения климата, ими еще не разработана четкая судебная практика в этой области. В связи с этим в мировой практике наметилась новая тенденция — реформирование национальных судебных процедур и правил доказывания, основанное на выпущенном Международной ассоциацией юристов в 2020 г. «Типовом уставе для производства по делу об оспаривании бездействия правительства в связи с изменением климата».

Обобщая проведенный обзор международно-правового опыта в сфере борьбы с изменением климата, можно обозначить следующие тенденции:

за последние несколько лет законы, касающиеся изменений климата, значительно расширились, наблюдается рост количества стран, в которых на нормативном уровне чрезвычайная климатическая ситуация признается угрозой национальной безопасности;

реализация политики в области изменения климата в настоящее время осуществляется как путем разработки комплексных законов об изменении климата, так и посредством включения положений, связанных с изменением климата, во множество существующих (или новых) отраслевых законов и стратегий;

рамочные законы в мировой практике признаются важным инструментом для координации и продвижения действий по борьбе с изменением климата как в отношении сокращения выбросов парниковых газов, так и устойчивости к изменению климата. Однако основополагающим должно служить понимание того, что отсутствие Основного закона о климате намного лучше, чем наличие «слабого» закона. Именно поэтому эффективный климатический закон должен содержать конкретные цели, устанавливать четкие обязанности, ответственность и обеспечивать ясность в отношении долгосрочного направления движения;

практика показывает, что общеэкономические многолетние цели могут позволить определить гибкий путь к достижению долгосрочной климатической цели, а для обеспечения последовательной реализации политики и принятия решений необходимым признается учреждение независимого компетентного органа;

стремительный рост климатического законодательства предоставляет новые возможности для привлечения правительств к ответственности, если они не способны достичь общих целей, в связи с этим судебные разбирательства начинают рассматриваться как важный механизм, стимулирующий участников рынка и политиков к созданию и внедрению на национальном уровне эффективных способов адаптации и смягчения последствий изменения климата. Как заявил Федеральный конституционный суд Германии, вынося решение по делу Нойбауэр, «...тот факт, что ни одно государство не может решить проблемы изменения климата самостоятельно... не лишает законной силы национальное обязательство принимать меры по борьбе с изменением климата».

Библиографический список

1. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. изд. 5-е. М.: Дело; РАНХиГС, 2020. 528 с.
2. *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Климатическое законодательство Российской Федерации: возможности и потенциал в условиях энергетического перехода // *Lex russica (Русский закон)*. 2022. № 1(182). С. 29–37.
3. *Pepper R.* 'Climate Change Litigation: A Comparison Between Current Australian and International Jurisprudence. 2012. P. 1–16.
4. *Estrin, David and Galvao Ferreira, Patricia.* Advancing Climate Justice: the New IBA Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change (February 13, 2020). 2-nd World Environmental Law Congress (23–27 March 2020) IUCN World Commission on Environmental Law (WCEL).

References

1. *Matuzov N.I., Malko A.V.* Theory of State and Law. Publ.. 5. M.: Delo; RANKH and GS, 2020. 528 p.
2. *Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B.* Climatic Legislation of the Russian Federation: Opportunities and Potential in Conditions of Energy Transition // *Lex russica (Russian Law)*. 2022. No. 1(182). P. 29–37.
3. *Pepper R.* 'Climate Change Litigation: A Comparison Between Current Australian and International Jurisprudence. 2012. P. 1–16.
4. *Estrin, David and Galvao Ferreira, Patricia.* Advancing Climate Justice: the New IBA Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change (February 13, 2020). 2nd World Environmental Law Congress (23–27 March 2020) IUCN World Commission on Environmental Law (WCEL).

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-271-275

УДК 341.161

А.В. Афанасьевская, О.В. Содель

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ТОРГОВЛИ

Введение: в статье раскрываются особенности правового регулирования электронной подписи, рассмотрены законодательные акты в данной сфере. **Цель:** рассмотреть понятие электронной торговли, проанализировать виды электронных торговых площадок в России, а также их особенности. **Методологическая основа:** общенаучные методы (анализ и синтез) используется также сравнительно-правовой метод. **Результаты:** путем сравнения различных норм и авторских выводов были выделены основные модели реализации электронной торговли в стране. **Выводы:** по результатам проведенного исследования авторы пришли к выводу, что активное распространение электронной торговли привело к значительному росту предпринимательства как в стране, так и во всем мире, что, безусловно, является положительным моментом.

Ключевые слова: электронная торговля, b2b-продажи, b2c-продажи, государственные закупки, электронная коммерция, электронная сделка, электронный ключ.

A. V. Afanasyevskaya, O. V. Sodel

LEGAL REGULATION OF ELECTRONIC COMMERCE

Background: the article reveals the peculiarities of the legal regulation of electronic signatures, reviewed the legislation in this area. **Objective:** to consider the concept of electronic commerce, to analyze the types of electronic trading platforms in Russia, as well as their features. **Methodology:** general scientific methods (analysis and synthesis) the comparative legal method is also used. **Results:** by comparing various norms and author's conclusions, the main models for the implementation of electronic commerce in the country were highlighted. **Conclusions:** according to the results of the study, the authors came to the conclusion that the active spread of electronic commerce has led

© Афанасьевская Анна Валерьевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Fly78@list.ru
© Содель Олег Викторович, 2022
Соискатель кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: o-novikov@yandex.ru

© Afanasyevskaya Anna Valeryevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of Civil Law (Saratov State Law Academy)
© Sodel Oleg Viktorovich, 2022
Applicant degree of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Prof. N.I. Khimicheva (Saratov State Law Academy)

to a significant increase in entrepreneurship both in the country and around the world, which is certainly a positive thing.

Key-words: *electronic commerce, b2b-sales, b2c-sales, public procurement, e-commerce, electronic transaction.*

Быстрое развитие электронного обмена данными, обновление технологии, используемые в бизнес-среде, радикально изменили способы осуществления торговых операций. Миллионы людей ежедневно продают и покупают товары, оказывают различного рода услуги посредством сети Интернет и прочее.

Обеспечение мер соблюдения социальной дистанции и изоляции во время пандемии COVID-19 привели к значительному росту электронной торговли. Люди, оставаясь дома или выходя на улицу только в случае необходимости, зачастую вынуждены приобретать товары онлайн. По данным Statista¹, розничные продажи электронной торговли в 2021 г. достигли примерно 4,9 триллиона долларов США по всему миру. Прогнозируется, что эта цифра вырастет на 50% в течение следующих четырех лет, достигнув около 7,4 триллиона долларов к 2025 г. Переход к онлайн покупкам принес огромный финансовый прирост ряду крупных ритейлов, таких как Amazon, Walmart, Target, Ozon, Wildberries.

С введением карантинных правил, электронная торговля начала отвоевывать свой рыночный сегмент у традиционных магазинов, что повлекло фундаментальные изменения во всех связанных с торговлей отраслях экономики. Поэтому не вызывает никаких сомнений, что электронная торговля (как и любой другой бизнес) нуждается в серьезной юридической поддержке.

Онлайн-покупки имеют много преимуществ: скорость, комфорт, экономию времени и огромный выбор товаров. Поэтому вполне возможно, что кибер-шопинг, который был очень популярен во время кризиса, будет продолжать оставаться популярным и после пандемии.

Отличительной чертой электронной торговли является то, что она чаще всего осуществляется именно посредством передачи электронных сообщений, то есть посредством информации передаваемой и получаемой посредством информационно-коммуникационной сети. В соответствии со ст. 2 Федерального Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» торговля — вид предпринимательской деятельности, которая связана с приобретением и продажей товаров.² Электронная торговля же — это такой вид торговли, который осуществляется именно через сеть Интернет.

Обратившись к трудам авторов на смежную тематику, отметим, что электронная торговля некоторыми авторами рассматривается как подсистема внутренней торговли и особый вид торговой деятельности. Так, И.М. Рассолов рассматривает ее как определенную совокупность коммерческих организаций, которые специализируются в основном на оптовых и розничных операциях по купле-продаже товаров. Такие организации занимаются данным видом электронной коммерческой деятельности профессионально. Если анализировать это заключение с

¹ См.: Объем мирового розничного рынка электронной коммерции в 2014–2023 годах. URL: <https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce> (дата обращения: 19.03.2022).

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 2.

точки зрения коммерческого права, то электронная торговля в качестве вида деятельности представляет собой такую многофункциональную профессиональную деятельность, которая заключается в основном в формировании товарных потоков, расширении и освоении новых рынков сбыта, установлении международных, региональных договорных связей по поставкам, накоплении товарных запасов и т.д.» [1, с. 98–99].

Другие же авторы заключают, что понятие «электронная торговля» идентично понятию «электронная коммерция» [2, с. 43; 3, с. 37]. Данная точка зрения основывается на том, что непосредственно понятие «электронная торговля» в русском языке является переводом термина «electronic commerce», которое, в свою очередь, Всемирной торговой организацией используется для обозначения производства, рекламы, продажи и дистрибуции продукции с помощью телекоммуникационных сетей.¹

Далее рассмотрим электронные торговые площадки (далее — ЭТП). Это такие площадки, на которых можно осуществлять сделки по купле-продаже между предприятиями, а также проводить торги в электронном формате и размещать информацию в открытом доступе об услугах или товарах.

Также ЭТП представляют собой сайты, которыми могут пользоваться заказчики (в лице государственных или коммерческих организаций) для размещения информации о заказе на закупку определенного товара или услуги, а поставщики (юридические или физические лица) в свою очередь откликаются на эти заказы, подают заявки. Контракт при этом заключается с тем поставщиком, который сделал наиболее качественное или выгодное предложение.

Рассматривая ЭТП в России, выделим несколько основных направлений:

1. ЭТП госзакупок (торги по 44-ФЗ).

На таких площадках в качестве заказчика всегда выступает государство, а поставщики должны пройти специальную аккредитацию ЭТП госзакупок. Эта процедура полностью для них бесплатна.

2. ЭТП для размещения заказов по 223-ФЗ.

Существует несколько площадок, на которых может проводиться электронная торговля по данному ФЗ. Важно отметить, что перечень данных площадок не установлен и постоянно обновляется. Важным также является то, что требования к поставщикам по их электронной подписи устанавливаются не федеральным законом, а конкретной ЭТП, на которой они планируют заключить договор. Как правило, для проведения торгов ЭТП в рамках № 223-ФЗ совмещают свою функциональность с процедурами, которые используются для размещения закупок коммерческими заказчиками².

3. Электронные торговые площадки по реализации имущества должников (банкротов).

Целью таких площадок является автоматизация процедуры проведения торгов в электронной форме для продажи имущества должников при реализации мер, применяемых в делах о банкротстве.

В настоящее время Комиссией Минэкономразвития РФ аккредитовано несколько десятков ЭТП по реализации имущества должников (банкротов).

¹ См.: GLOSSARY TERM by WTO. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/electronic_commerce_e.htm (дата обращения: 20.04.2022).

² См.: Савельев А.И. Электронная коммерция в России без ЭТП: Иллюзия или реальность. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для участия в электронных торгах необходимо наличие электронной подписи, применяемой электронной торговой площадкой. Она выдается Удостоверяющим Центром, аккредитованным Минкомсвязью России.

4. Электронные торговые площадки для коммерческих заказчиков.

Торги на таких площадках государственными компаниями не проводятся. При этом количество ЭТП такого типа значительно превышает количество ЭТП с государственными торгами.

Для коммерческих поставщиков существует два типа ЭТП.

1. Специализированные ЭТП создаются непосредственно под нужды одной компании. К примеру, для ПАО «Лукойл» или другой компании.

2. Многопрофильные электронные торговые площадки, они представляют очень широкий спектр услуг и товаров. Важной особенностью данного типа ЭТП является то, что любое предприятие может выступать как заказчиком, так и поставщиком. Самыми популярными являются B2B, Фабрикант и т.д.

Рассматривая общие особенности ЭТП, отметим следующее:

Некоторые торговые площадки могут самостоятельно устанавливать дополнительные требования к сертификатам.

Большинство площадок наряду с квалифицированной электронной подписью могут принимать и неквалифицированную подпись.

Между заказчиком и поставщиком полностью отсутствует личный контакт.

До того, как процедура закупки не завершена, заказчик не может требовать от поставщика идентификации каким-либо способом. Анонимность в данном случае позволяет создать справедливую и равную конкурентную борьбу.

Сделки имеют официальную юридическую значимость.

Далее рассмотрим модели, которые можно использовать для реализации электронной торговли.

1) B2B (бизнес-бизнес). Данная модель представляет собой такое сотрудничество, которое осуществляется между двумя компаниями. При этом модель ориентирована в наибольшей степени на маркетинговую и торговую деятельность для получения выгоды от оказания определенных услуг. Также важно, что в данной модели компании потребляют и реализуют товары и услуги с одной целью — для развития и реализации собственного бизнеса.

2) B2C (бизнес-потребитель). Характерной чертой данной модели является маркетинговая деятельность, основной целью которой являются прямые продажи услуг и товаров сразу конечному потребителю. Основная цель этой модели — удовлетворить индивидуальные потребности конечного потребителя.

3) C2C (потребитель-потребитель). Особенностью данной модели является то, что сделка заключается непосредственно между двумя конечными потребителями. При этом ни один из них не должен являться предпринимателем. Ярким примером реализации данной модели являются интернет-аукционы, а также порталы, где пользователи могут выкладывать объявления о купле-продаже¹.

На всех рассмотренных выше площадках электронной торговли, а также во всех моделях электронной торговли в качестве средства платежа могут выступать не только валюта, но также криптовалюта и цифровые финансовые активы.

¹ См.: E-commerce и взаимосвязанные области (правовое регулирование): сборник статей / А.А. Богустов, О.Н. Горохова, Д.А. Доротенко и др.; рук. авт. колл. и отв. ред. М.А. Рожкова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подводя итоги, отметим, что активное распространение электронной торговли привело к значительному росту предпринимательства как в стране, так и во всем мире. У поставщиков товаров и услуг, а также у покупателей практически полностью пропала зависимость от территориального расположения. Услуги могут оказываться дистанционно, товары могут доставляться в другие города и страны.

Библиографический список

1. *Рассолов И.М.* Электронная торговля и электронные платежи в свете нового российского законодательства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 4 (35). С. 98–99.
2. *Алексеев И.* Электронная торговля: правовые проблемы предпринимательской деятельности в Интернете // Юрист. 2000. № 3. С. 43–45.
3. *Терещенко Л.К.* Правовое регулирование электронной коммерции // Юридический мир. 2001. № 10. С. 36–42.

References

1. *Rassolov I.M.* Electronic Commerce and Electronic Payments in the Light of the New Russian Legislation // Scientific works of the Russian Academy of Advocacy and Notaries. 2014. No. 4 (35). P. 98–99.
2. *Alekseev I.* E-commerce: Legal Problems of Entrepreneurial Activity on the Internet // Lawyer. 2000. No. 3. P. 43–45.
3. *Tereshchenko L.K.* Legal Regulation of Electronic Commerce // Legal World 2001. No. 10. P. 36–42.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-276-281

УДК 342.4

Е.В. Комбарова, Е.В. Корнукова, У.А. Старшова

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ
СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Введение: в данной статье проанализированы основные идеи развития социального государства и проблемы их реализации. Социальное государство — основа конституционного строя, и его реальное воплощение является в определенной степени обязанностью государства. **Цель:** построение правового и демократического государства не представляется без его социальной основы. Функционирование любого современного цивилизованного государства невозможно без развитой социальной сферы, которая создает условия для обеспечения благосостояния людей, стабильности, установления социального мира и партнерства в обществе. Данные проблемы были подняты и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 21 апреля 2021 года, в котором важнейшими приоритетами названы «сбережение народа нашей страны, защиту семьи, укреплению социальных гарантий, развитие экономики, образования и культуры». **Методологическая основа:** диалектический и формально-юридический методы позволили показать взаимосвязь и взаимовлияние различных социальных функций государства, классифицировать и систематизировать их. Историко-правовой и сравнительно-правовой методы были задействованы при выявлении этапов правового регулирования институтов социального государства в разные периоды развития страны. **Результаты:** реализация конституционного принципа социального государства осуществляется через социальные функции. Авторами изучены и проанализированы некоторые из них. Особое внимание уделяется проблемам доступности образования и достойного труда в России. Социальные функции и их реализация государством непосредственно связаны с качеством и уровнем развития социальной ориентации государства. **Выводы:** современная концепция социального государства рассматривается во взаимосвязи с его социальными функциями. Данный вид деятельности государства осуществляется в рамках внутренней социальной политики, которая необходима для поддержания определенного уровня жизни. Более того, если исходить из цели

© Комбарова Елена Валерьевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kombarova_ev@mail.ru

© Корнукова Елена Владимировна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kornukovaev@mail.ru

© Старшова Ульяна Александровна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Starshova@yahoo.com

© Kombarova Elena Valeryevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law named after Professor I.E. Farber (Saratov State Law Academy)

© Kornukova Elena Vladimirovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law named after Professor I.E. Farber (Saratov State Law Academy)

© Starshova Ulyana Aleksandrovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law named after Professor I.E. Farber (Saratov State Law Academy)

социального государства, сформулированной в ст. 7 Конституции России, то речь идет о достойной жизни каждого человека и соблюдении гарантий особенно для тех, кто по объективным причинам не в состоянии реализовать свои возможности. Достижению этой цели должны способствовать социальные функции государства, такие как социальная защита и социальное обеспечение, доступное образование, здравоохранение, определенный набор социальных льгот и услуг, достойные условия труда и соразмерная заработная плата.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, социальное государство, социальные функции государства, социальные гарантии, право на образование, право на труд.

E.V. Kombarova, E.V. Kornukova, U.A. Starshova

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE CONCEPT OF THE SOCIAL STATE IN CONTEMPORARY RUSSIA

Background: this article analyzes the main ideas of social state development and the problems of their implementation. The social state is the basis of the constitutional order, and its real embodiment is to some extent the responsibility of the state. **Objective:** constructing a state based on the rule of law and democracy is not possible without its social basis. . No modern civilized state can function without a developed social sphere, which creates conditions for people's well-being, stability, maintaining public peace and community partnership. These problems were raised in the Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on April 21, 2021, in which top priorities were mentioned as "saving the people of our country, protecting the family, strengthening social guarantees, developing the economy, education and culture". **Methodology:** dialectical and formal-legal methods allowed to show the interrelationship and mutual influence of various social functions of the state, to classify and systematize them. Historical-legal and comparative-legal methods were used to identify the stages of legal regulation of social state institutions in different periods of the country's development. **Results:** the implementation of the constitutional principle of the social state is carried out through social functions. The authors have studied and analyzed some of them. Particular attention is paid to the problems of accessibility of education and decent labor in Russia. Social functions and their implementation by the state are directly related to the quality and level of development of social orientation of the state. **Conclusions:** the modern concept of the social state is considered in relation to its social functions. This type of state activity is carried out within the framework of domestic social policy, which is necessary to maintain a certain standard of living. Moreover, if we proceed from the goal of the social state, formulated in article 7 of the Constitution of Russia, it is about a worthy life of each person and the observance of guarantees especially for those who for objective reasons are not able to realize their capabilities. The achievement of this goal should be facilitated by the social functions of the state, such as social protection and social security, accessible education, health care, a certain set of social benefits and services, decent working conditions and commensurate wages.

Key-words: right to education, right to work, social guarantees, social state, social state functions, the Constitution of the Russian Federation.

Сегодня в Российской Федерации сложилась своя собственная концепция социального государства, основанная в первую очередь на нормах Основного Закона. Конституция Российской Федерации одной из основ конституционного строя в ст. 7 закрепляет социальное государство, основной целью которого явля-

ется обеспечение достойной жизни каждого человека. Современная концепция российского социального государства подразумевает, что обеспечить достойную жизнь себе и членам своей семьи — обязанность гражданина, а государство предоставляет каждому равные возможности для достижения этой цели.

Конституционные гарантии социального государства закрепляются, в первую очередь, в ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации. Это установленный государством минимальный размер оплаты труда (который сегодня не может быть ниже прожиточного минимума); обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан и т.п. Далее они находят свое продолжение в основных социально-экономических правах и свободах.

Авторы использовали общенаучные и частнонаучные методы познания. Диалектический и формально-юридический методы позволили показать взаимосвязь и взаимовлияние различных социальных функций государства, классифицировать и систематизировать их. Историко-правовой и сравнительно-правовой методы были задействованы при выявлении этапов правового регулирования институтов социального государства в разные периоды развития страны. Большое значение для исследования, проведенного в данной статье, имеет системный метод. Актуализация системного метода обусловлена все более настоятельной теоретической и практической необходимостью комплексного и системного подхода освоения и преобразования социальных условий жизни и соответствующих общественных отношений.

Современная концепция социального государства рассматривается во взаимосвязи с социальными функциями государства. Действительно, «...уровень и качество социальной ориентации государств напрямую связан с выполнением и содержанием социальных функций» [1, с. 57]. А.В. Шарков в своей работе рассматривал социальные функции государства как комплекс мер, применяемый в рамках внутренней государственной политики для воспроизводства населения и поддержания определенного уровня его жизни [2].

Некоторые ученые говорят о невозможности сосуществования демократического политического режима и социальных функций. Только рыночная экономика является фундаментом демократии [3, с. 203]. Ф. Хайек — крупнейший философ, классический либерал, выступавший против социалистических режимов, считал, что любая государственная деятельность, прямо нацеленная на распределительную справедливость, приведет к уничтожению господства права [4, с. 266]. На наш взгляд, данные выводы неконкурентоспособны. В передовых западных странах давно известна практика построения правового государства совместно с социальным. Так, ФРГ на уровне Основного Закона закрепила правовое социальное государство и осуществляет социально-ориентированную внутреннюю политику. В научной мысли превалировала доктрина о правовом социальном государстве, сущность которой заключается в данных функциях [5, с. 367]. В Конституции Японии 1947 г. (еще раньше, чем в Германии), провозглашается, что: «Во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья». Данная практика в последующем стала характерной для закрепления социального государства как конституционного принципа и в других странах. Так, в Конституции Испании 1978 г. И Португалии 1975 г. закрепляется правовое социальное государство, основная цель которого — справедливое и солидарное общество. Конституция

Швеции 1974 г. устанавливает обязанность государства в области обеспечения благосостояния граждан. Данный вектор развития поддержали и страны Восточной Европы. Например, Румыния «является правовым, демократическим и социальным государством». В современном мире абсолютное большинство стран так или иначе фактически ориентированы на социальное государство, независимо от закрепления такой нормы в основном законе.

Нельзя не согласиться с мнением Е.А. Кулагиной, что основными функциями социального государства являются социальная защита и социальное обеспечение, доступное образование, здравоохранение, определенный набор социальных льгот и услуг [6, с. 155]. На наш взгляд, сюда необходимо отнести и функцию обеспечения достойного труда и его оплаты.

Проблемы реализации современной российской концепции социального государства связаны, в том числе, с выполнением государством своих социальных функций. Невозможно поддержать определенный (высокий) уровень жизни гражданина без реализации и обеспечения основных социальных функций. Хотелось бы рассмотреть некоторые из них.

Так, защита детства — одно из главных направлений современной социальной политики России. В 2020 г. были внесены поправки в Конституцию РФ 1993 г., которые провозгласили детей важнейшим приоритетом и обязали государство создавать условия для всестороннего их развития.

С целью реализации этого положения Президент РФ, воспользовавшись своим правом законодательной инициативы, внес предложение об укреплении воспитательной функции образовательной системы. В июле 2020 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об образовании в Российской Федерации” по вопросам воспитания обучающихся».

Основной упор в законе делается на то, что воспитание должно способствовать всестороннему интеллектуальному и нравственному развитию. Воспитание должно быть направлено на развитие чувства любви к Родине, гражданственности, труду. В законе дается определение воспитания как деятельности, которая имеет определенную направленность. Это и развитие личности ученика, и создание условий для самоопределения и уважения закона, культурного наследия, окружающей среды.

7 мая 2018 г. Президент РФ подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В рамках реализации данного акта были приняты различные национальные проекты в сфере образования. Основная цель данных проектов — обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования, воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей.

Отдельно необходимо отметить федеральный проект «Цифровая образовательная среда» в рамках Национального проекта «Образование», который направлен на решение задачи по созданию к 2024 году современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней.

Современные подходы к организации образовательного процесса в России предполагают существенное обновление содержания образования:

- акцент на воспитательную составляющую;
- внедрение образовательных технологий;

обеспечение индивидуальных подходов к обучению через выстраивание индивидуальных образовательных траекторий;

выстраивание объективной системы оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся.

Должное развитие современной российской концепции социального государства сегодня не представляется без обеспечения достойного труда с определенным уровнем его минимальной оплаты. Право на труд в большинстве конституций стран мира появилось лишь после Второй мировой войны, однако в Советском Союзе данное право закрепилось несколько раньше. Так, например, уже в Конституции СССР 1936 года в ст. 118, 119 достаточно подробно фиксировалось что такое право на труд и отдых, чем они обеспечиваются. Данные права гарантировались политикой всеобщей занятости населения. В некоторых конституциях зарубежных стран (США, Япония) право на труд не закреплено, закрепляется лишь право на занятие предпринимательской (экономической) деятельностью. Предполагается, что право на труд является составляющей данного права.

Сегодня в России конституционализация трудовых отношений вышла на новый этап развития. В основной закон страны внесены изменения, затрагивающие размер минимальной оплаты труда. На высшем уровне узаконено, что он не может быть ниже прожиточного минимума. Это представляется абсолютно своевременным и правильным, так как право на достойный труд, который включает в себя и достойную его оплату, является одной из гарантий социального государства.

Еще принятие Декларации Международной организацией труда (МОТ) о социальной справедливости в целях справедливой глобализации от 10 июня 2008 года дало понимание того, что необходим комплексный подход к обеспечению права на достойный и справедливый труд. В ч. 2 ст. 7 Конституции РФ установлена одна из гарантий реализации социального государства — минимальный размер оплаты труда.

Однако в ст. 37 Конституции Российской Федерации нет положения, закрепляющего именно право на достойный труд, что позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования и развития данного принципа.

В Российской Федерации действует государственная Программа «Содействие занятости населения», вступившая в силу 1 января 2022 г. В ней закрепляются совокупность приемов и способов, обеспечивающих реализацию права граждан на защиту от безработицы. Это предоставление возможности гражданам повысить квалификацию, цифровизация данных процессов, формирование культуры безопасного труда и др. Итогом реализации различных мероприятий, заявленных в программе, должно повлиять на снижение уровня бедности среди населения, сохранение его и благополучие.

Нельзя не согласиться с Е.Ф. Довгань, что: «...право на достойный труд тесно связывается с реализацией концепции устойчивого развития во всех трех компонентах (экономическом, экологическом и гуманитарном) и с правом на благоприятную окружающую среду...» [7, с. 40].

Результатом настоящего исследования является обоснование целесообразности дальнейшего реформирования в образовательной сфере с целью получения конкурентноспособного специалиста, способного достойно трудиться, обеспечивая себя, и, как следствие, реализации в полном объеме права на достойный труд с его соразмерной оплатой. Это является одной из гарантий построения социаль-

ного государства в России, главной целью которого является достойная жизнь и свободное развитие человека.

Проведенный анализ позволяет сделать ряд выводов. Без реализации основных социальных функций невозможно говорить о существовании российского социального государства. Новые подходы к организации образовательного процесса в России предполагают некое новое понимание содержания образования, которое кроме стандартных признаков, содержит внедрение новейших образовательных технологий, обеспечение развития индивидуальных подходов к обучению, а именно выстраивание индивидуальных образовательных траекторий, а также объективной системы оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся.

Для формирования современной концепции социального государства, именно достойный труд с соразмерно высокой его оплатой имеет первостепенное значение и, мы считаем, можно увидеть наличие непосредственной связи между образованием, воспитанием конкурентноспособного специалиста и правом на достойный труд.

Библиографический список

1. Сафонова О.Д. К вопросу о возможности изменения социальных функций в эпоху глобализации // Вестник СПбГУ. Сер.: 6. 2016. Вып. 1. С. 56–72.
2. Шарков А.В. Социальная функция государства: философский анализ проблемы. Пермь: Пермский государственный национальный исследовательский ун-т, 2018. 210 с.
3. Renfew Ch.B. The interaction of business and democracy in our political system. Democracy: Its strength and weakness. 1988.
4. Hayek F.A. The Road to Serfdom., University of Chicago Press, 1943. 266 p.
5. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юридическая литература, 1981. 368 с.
6. Кулагина Е.А. Доминантные функции социального государства: некоторые аспекты научной дискуссии // Вестник Волгоградского гос. ун-та. 2011. № 2 (20). С. 151–158.
7. Довгань Е.Ф. «Новые» права человека и международное право // Российское право он-лайн. 2018. № 3. С. 37–45.

References

1. Safonova O.D. On the Question of the Possibility of Changing Social Functions in the Era of Globalization // Bulletin of St. Petersburg State University. Ser.: 6. 2016. Issue 1. P. 56–72.
2. Sharkov A.V. The Social Function of the State: a Philosophical Analysis of the Problem. Perm: Perm State National Research University, 2018. 210 p.
3. Renfew Ch.B. The Interaction of Business and Democracy in Our Political System. Democracy: Its Strength and Weakness. 1988.
4. Hayek F.A. The Road to Serfdom., University of Chicago Press, 1943. 266 p.
5. Hesse K. Fundamentals of Constitutional Law of Germany. M.: Legal literature, 1981. 368 p.
6. Kulagina E.A. Dominant Functions of the Social State: Some Aspects of DScientific discussion // Bulletin of the Volgograd State University. 2011. No. 2 (20). P. 151–158.
7. Dovgan E.F. “New” Human Rights and International Law // Russian Law online. 2018. No. 3. P. 37–45.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-282-288

УДК 343

Е.В. Шадрина

ПРЕСТУПНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Введение: одной из разновидностей преступности является преступность среди сотрудников органов внутренних дел. Доктором юридических наук, профессором Саратовской государственной юридической академии А.Н. Варыгиным в результате проведенного научно-практического исследования впервые сформулировано предложение о существовании самостоятельного вида преступности — преступности сотрудников органов внутренних дел. **Цель:** определить сущность преступности сотрудников органов внутренних дел и проанализировать масштабы ее общественной опасности. **Методологическая основа:** совокупность общенаучных методов познания. Системный подход к изучению вопросов преступности характерен для криминологической науки, как и частнонаучные методы, такие как сравнительно-правовой, статистический, историко-правовой — традиционно используемые в отдельных криминологических исследованиях. **Результаты:** автор приходит к выводу, что любые виды преступлений, совершаемых органами внутренних дел ухудшают криминальную обстановку в государстве. Преступность не только сотрудников ОВД, но и любых других правоохранительных органов обладает повышенной степенью общественной опасности. Факт совершения преступления сотрудником правоохранительного органа преступления является оправданием и пропагандой преступности. **Выводы:** повышенной степенью общественной опасности обладает преступность сотрудников всех правоохранительных органов. Масштабность последствий преступности сотрудников правоохранительных органов очень велика и ставит под угрозу национальную безопасность государства. Высокий уровень преступности сотрудников правоохранительных органов может ставить под угрозу существование государства.

Ключевые слова: преступность сотрудников органов внутренних дел, преступность сотрудников правоохранительных органов, оправдание преступности, пропаганда преступности, общественная опасность преступности сотрудников правоохранительных органов.

E.V. Shadrina

CRIMINALITY OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS AS A THREAT TO NATIONAL SECURITY

Background: one of the varieties of crime is crime among employees of internal affairs bodies. Doctor of Law, Professor of the Saratov State Law Academy A.N. Varygin as a result of scientific and practical research was the first to formulate a proposal on the

© Шадрина Екатерина Викторовна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ev9297725567@yandex.ru

© Shadrina Ekaterina Viktorovna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Prosecutorial Supervision and Criminology (Saratov State Law Academy)

existence of an independent type of crime - crime of internal affairs officers. Objective: to define the essence of crime of internal affairs officers and analyze the scale of its public danger. Methodology: a set of general scientific methods of cognition. Systemic approach to the study of crime issues is characteristic of criminological science, as well as private scientific methods such as comparative-legal, statistical, historical and legal traditionally used in individual criminological studies. Results: the author concludes that any type of crime committed by internal affairs bodies worsens the criminal situation in the state. Crime not only of IAB employees, but also of any other law enforcement agencies has an increased degree of public danger. The fact of committing a crime by a law enforcement officer is a justification and propaganda of crime. Conclusions: the increased degree of public danger has a crime of all law enforcement officers. The magnitude of the consequences of crime by law enforcement officers is very large and threatens the national security of the state. The high level of crime of law enforcement officers can threaten the existence of the state.

Key-words: *crime of law enforcement officers, crime among employees of internal affairs bodies, justification of crime, propaganda of crime, public danger of crime of law enforcement officers.*

Особый вклад в развитие Российской криминологической науки в области характеристики преступности сотрудников органов внутренних дел сделал доктор юридических наук, профессор, А.Н. Варыгин. В своем научно-практическом исследовании «Преступность в органах внутренних дел» он предложил новые подходы к исследованию преступности особого вида — преступности сотрудников органов внутренних дел. Впервые А.Н. Варыгиным подробно обоснована необходимость исследования данного вида преступности, как самостоятельного вида. Такой подход к криминологическому исследованию вопросов преступности в начале 2000-х гг. обусловлен неблагоприятной криминальной обстановкой, сложившейся на тот период. Громкие преступления, которые совершались сотрудниками органов внутренних дел, имели большой резонанс. Учащались факты мздоимства и прочих преступлений, совершенных сотрудниками ОВД. По мнению А.Н. Варыгина: «Неблагоприятные тенденции этого вида преступлений, их тяжесть, последствия вызывают огромный общественный резонанс, выступают в определенной мере дестабилизирующим фактором в обществе, сказываются не только на эффективности деятельности органов внутренних дел, но и результатах воздействия на преступность в целом. Население страны перестает доверять как правоохранительным органам, так и государству. В некоторых регионах страны стали создаваться общественные организации по защите от произвола сотрудников милиции» [1, с. 4.] На период конца 90-х и начала 2000 гг. данные выводы носили прогрессивный характер. Ученый, осознавая большой негативный «потенциал» в преступности сотрудников органов внутренних дел, обозначил данную проблему в криминологии, отведя ей отдельное, самостоятельное место.

Прогрессивным шагом является исследование и выявление криминологических особенностей, свойств и качеств сотрудников, нарушающих закон, определение причин индивидуального преступного поведения и разработка эффективных мер их предупреждения. Автор убедил научно-практическую общественность в существовании специфического вида преступности — преступности сотрудников органов внутренних дел. Одним из главных весомых доводов, которые были положены в подтверждении правоты и справедливости

своих убеждений, была характеристика особенностей личности преступника. Безусловно, представитель государства, наделенный властными полномочиями в сфере борьбы с преступностью, обладая знаниями уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства свидетельствуют об особенном специальном субъекте преступления. Данные социальные, правовые, профессиональные характеристики личности преступника обусловили тяжесть совершаемых преступлений. Использование специальных познаний в области юриспруденции дает возможность более обдуманно спланировать преступные намерения, скрыть факт совершения преступления, что дает возможность избежать уголовной ответственности.

Особого внимания заслуживает вывод о том, что особенностями личности преступника, которыми являются сотрудники органов внутренних дел определяется ярко выраженная специфика предупреждения совершаемых ими преступлений [1, с. 5]. При определении системы современного воздействия на преступность, места и роли в ней органов внутренних дел, критериев оценки их деятельности, исследователем в основу была положена законность, в соответствии с которой ОВД обязаны действовать. В связи с чем были исследованы понятия «законность» и «нарушение законности», определены основные виды преступлений, совершаемых сотрудниками ОВД, разработана их классификация. Она включает «профессиональные» преступления сотрудников органов внутренних дел: коррупцию, общеуголовные преступления [1, с. 242]. Данные статистики на период проведения исследования. Так, среди осужденных сотрудников, на «профессиональные» преступления приходится 19,5%, на коррупцию — 28,2%, на общеуголовные — 52,3% [1, с. 241]. Необходимо учитывать, что высокая латентность данных деяний может отражаться на их действительном соотношении с общей преступностью. Однако выявленная тенденция к совершению общеуголовных преступлений лицами, являющимися сотрудниками органов внутренних дел, не могла оставить равнодушным ни представителей научной криминологической общественности, ни существующую систему органов внутренних дел.

Именно исследование проведенное Александром Николаевичем Варыгиным, явилось «спусковым крючком», во-первых, к развитию научно-исследовательской деятельности в данном направлении, во-вторых, к реформе органов внутренних дел.

Так, после защиты его диссертации на соискание ученой степени доктора юридически наук, были защищены целый ряд диссертаций, среди которых работы В.А. Фесунова, «Криминологическое изучение личности сотрудника правоохранительных органов, совершившего преступление» 2003 г., Ю.А. Аксенова «Криминологический анализ и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел» 2004 г. и др. [2; 3; 4; 5]

Современная действительность демонстрирует нам, что особое внимание к предупреждению и профилактике преступности сотрудников ОВД является необходимым и одним из приоритетных направлений деятельности Российских правоохранительных органов. Это связано с повышенной степенью и характером общественной опасности последствий преступности сотрудников ОВД. Когда преступность поглощает сотрудников органов внутренних дел, то, в сущности — это предательство. Если лицо, целью деятельности которого является противодействие преступности, а также решение задач охраны и защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, то факт совершения

им преступления — факт аморальный, недопустимый. Лицо использует свои специальные навыки познания, способы, методы, механизмы, отработанные навыков владения специальными средствами и орудиями, применяемыми в области противодействия преступности. То есть все, что необходимо для защиты от преступности — применяется в противоположных целях. Если обратиться к словарям, то значение слов «предать» — т.е. изменить, нарушить верность; изменнически выдать [6, с. 569], «верность» — стойкость и неизменность в исполнении своих обязанностей, долга [6, с. 71], «верный» — соответствующий истине, правильный, точный [6, с. 71]. А.Н. Варыгин не раз подчеркивал в своих работах, что считает преступность сотрудников ОВД аналогична измене Родине, т.к. нарушается верность первоначальным целям и задачам. По нашему мнению, преступность не только сотрудников органов внутренних дел, но и сотрудников любых других правоохранительных органов нами оценивается также как измена Родине. Ведь в соответствии с ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «Государственные служащие» предусмотрено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект Российской Федерации¹.

И на наш взгляд, не имеет значения какие по содержанию это преступления. Все преступления, совершенные сотрудниками любых правоохранительных органов, это всегда тревожный симптом и ухудшение криминогенной обстановки. Переход на сторону преступности сотрудников правоохранительных органов может привести к необратимым последствиям в обществе, создать реальную угрозу национальной безопасности и привести к гибели государства. Преступность усиливает свое противостояние благодаря «квалифицированной поддержке» со стороны сотрудника правоохранительных органов. Увеличивается ее привлекательность для неустойчивых граждан, т.к. перед ними не простой человек, а представитель власти, у которого был выбор, и он его сделал в пользу преступности. Это очень эффективный вариант пропаганды, обладающий колоссальным психологическим потенциалом.

Негативное воздействие социально-нравственного характера — это устойчивое, направленное противопоставление преступной субкультуры законопослушному образу жизни, в целях представление последней в качестве нормального общественного явления. Данное противопоставление представляет собой противостояние, т.е. постоянную борьбу за существование преступности в обществе. Это активная деятельность, которая включает оправдание и пропаганду преступности. Руководствуясь позицией законодателя в примечании к ст. 205.2 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма»² будет логично, на наш взгляд, использовать законодательное определение понятий оправдание и пропаганда. Под оправданием преступности следует понимать действия направленные на признание идеологии преступности (субкультуры осужденных) правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. Под пропагандой

¹ См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003, ст. 2063.

² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996, ст. 2954.

преступности понимается деятельность по распространению материалов и (или) информации, направленных на формирование у лица идеологии преступности (субкультуры осужденных), убежденности в ее привлекательности либо представления о допустимости осуществления преступной деятельности.

Существует постоянное противостояние, которое имеет место между законопослушной общественностью и общественностью, которая существует в рамках преступности. Под общественностью, существующей в рамках преступности, во-первых, нами понимаются лица совершившие преступления, признанные судом преступниками, осужденные, либо лица, совершившие преступления, но не подверженные уголовному преследованию (например, которым удалось избежать уголовной ответственности в силу латентного характера совершаемых преступлений). Во-вторых, это лица, не совершавшие преступления, но одобрительно относящиеся и разделяющие криминальную субкультуру, занимающиеся пропагандой субкультуры осужденных, реабилитирующие и оправдывающие преступников в глазах общественности, критикующие, враждебно настроенные в отношении лиц, противодействующих любому преступному поведению, равнодушных к нарушению законных прав и свобод человека, общества и государства.

Именно общественность, существующая в рамках преступности и «хорошо в ней себя чувствующая» обеспечивает наличие у преступности такого признака, как способность к самовоспроизводству. Он означает способность преступности существовать в обществе вне государства, при условии постоянной и интенсивной борьбы с ней. Представляется, что очень велика в поддержании самовоспроизводства преступности роль пропаганды определенного образа жизни, при помощи которой привлекаются новые кадры, обновляются и пополняются ее ряды. Применяется множество методов и способов, тактических приемов и отработанных механизмов для ее пополнения и усиления (которые проявляются в росте количества совершаемых преступлений и лиц их совершивших).

Наиболее ценными «кадрами» для преступности, на наш взгляд, выступают несовершеннолетние, и лица, которые будучи сотрудниками правоохранительных органов, совершающие преступления. Последние для преступности особо ценная категория лиц, т.к. сотрудник правоохранительного органа, актом совершения преступления оправдывает преступность и признает идеологию преступности (субкультуру осужденных) правильными, поддерживает ее и является примером для подражания. Субъект лично ранее бывший «лицом закона», представителем государственной власти своим переходом в преступную жизнь оправдывает преступность. Криминальное поведение среди сотрудников правоохранительных органов — это веский и убедительный довод формирования представления о преступности (субкультуры осужденных), убежденности в ее привлекательности, создании в обществе представления о допустимости осуществления преступной деятельности. В этой связи, на наш взгляд, преступность среди сотрудников правоохранительных органов обладает повышенной общественной опасностью, независимо от характера совершаемых преступлений.

Массовый характер данного вида преступности, приводит к последствиям, которые мы, к сожалению, в настоящее время можем наблюдать на территории Украины. Очевидно, что на территории господствует бандитская субкультура, которая выражается:

1) в извращении или в полном уничтожении всех общепринятых норм морали и нравственности;

2) в уничтожении всех прав и свобод человека (издевательство над людьми, геноцид);

3) пропаганде фашизма и иных преступных представлений;

4) в клевете добрых имен и намерений — все то, что приводит к гибели народа, а значит и страны. Итог, страна превратилась из правового государства в «разбойщину».

Противодействовать сложившейся 100% криминальной обстановке на территории Украины некому. В стране полностью отсутствует система охраны прав и свобод. Государство рискует исчезнуть вовсе. В этой связи такое сообщество опасно для близлежащих стран. Пограничные государства рискуют быть под интенсивным негативным преступным воздействием со стороны соседнего государства, что не может не вызывать тревоги и соответствующей защитной реакции.

В данном случае пророчество в исследованиях А.Н. Варыгина заключается в том, что он поднимает проблемы недооцененности и масштабности общественной опасности преступности среди сотрудников органов внутренних дел. Он стал одним из первых, чьи исследования являются предупреждением для всего общества о возможной непоправимости для государства последствий, наступивших в результате недостаточной внимательности к профилактической деятельности и предупреждению преступности среди сотрудников органов внутренних дел. Ярким примером недооцененности масштаба негативных последствий преступности сотрудников ОВД на современном этапе выступает Украина, Афганистан — государства, которые полностью поглотила преступность. Наличие в современном обществе преступности среди сотрудников правоохранительных органов подтверждается данными статистики, о ней можно судить на примере коррупционных преступлений в 2020 г. — в числе лиц, представших перед судом по обвинению в коррупционных преступлениях, 2804 взяточдателя и адвоката, не являющихся должностными лицами, 1434 сотрудника правоохранительных органов, 682 военнослужащих, 457 должностных лиц органов местного самоуправления, 302 работника образования и науки, 201 работник органов здравоохранения¹. На наш взгляд, структура преступности сотрудников правоохранительных органов не является решающим в степени ее общественной опасности, т.к. вредность ее всегда очень велика.

Подведем итог проведенному исследованию:

1) преступность сотрудников любых правоохранительных органов обладает повышенной опасностью и предупреждение данной преступности имеет ярко выраженную специфику;

2) преступность сотрудников правоохранительных органов обладает повышенной общественной опасностью;

3) преступность сотрудников правоохранительных органов расценивается нами как оправдание и пропаганда преступности, независимо от характера совершаемых преступлений;

4) масштабность последствий преступности сотрудников правоохранительных органов очень велика ставит под угрозу национальную безопасность государства;

5) высокий уровень преступности сотрудников правоохранительных органов может ставить под угрозу существование государства.

¹ См.: О состоянии коррупционной преступности в 2020 г. URL: <https://procrf.ru/news/print/2410410-o-sostoyanii-korrupsionnoy-prestupnosti.html> (дата обращения: 17.06.2022).

Библиографический список

1. *Варыгин А.Н.* Преступность в органах внутренних дел. М.: Саратов СЮИ МВД России, 2002. 248 с.
2. *Осипова А.Б.* Коррупционная преступность в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 165 с.
3. *Мирнова Л.И.* Превенция делинквентного поведения сотрудников органов внутренних дел: теоретико-прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 278 с.
4. *Рясова Д.А.* Преступность сотрудников органов внутренних дел: криминологический аспект: по материалам Ставропольского края: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. 203 с.
5. *Смирнов А.Ю.* Корыстные должностные преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел: уголовно-правовая и криминологическая характеристики: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2010. 239 с.
6. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд. М.: АЗЪ, 1996. 928 с.

References

1. *Varygin A.N.* Crime in the internal affairs bodies. Moscow: Saratov SUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2002. 248 p.
2. *Osipova A.B.* Corruption crime in the internal affairs bodies: dis. ... cand. jurid. nauk. SPb., 2005. 165 p.
3. *Mironova L.I.* Prevention of delinquent behavior of employees of internal affairs bodies: theoretical and applied aspects: dis. ... cand. jurid. nauk. N. Novgorod, 2007. 278 p.
4. *Ryasova D.A.* Criminality of law enforcement officers: criminological aspect: based on the materials of the Stavropol Territory: dis. ... cand. jurid. sciences'. Krasnodar, 2008. 203 p.
5. *Smirnov A.Yu.* Self-serving official crimes committed by employees of internal affairs bodies: criminal-legal and criminological characteristics: dis. ... cand. jurid. sciences'. Omsk, 2010. 239 p.
6. *Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. 3rd ed. Moscow: AZ, 1996. 928 p.

РЕЦЕНЗИИ

DOI 10.24412/2227-7315-2022-5-289-292
УДК 659.131.84

Т.А. Желдыбина, М.Н. Лядащева-Ильичева

**РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК Е.А. ФРОЛОВОЙ
«ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ
УЧЕНИЙ». 2-Е ИЗД., ПЕРЕРАБ. И ДОП.
М: ПРОСПЕКТ, 2021. 528 С.**

T.A. Zheldybina, M.N. Lyadascheva-Ilyicheva

**REVIEW OF THE TEXTBOOK BY E.A. FROLOVA «HISTORY
OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES». 2ND ED. REVISED
AND ENLARGED 528 P.**

Выход в свет рецензируемого учебника Елизаветы Александровны Фроловой по учебной дисциплине «История политических и правовых учений» является заметным явлением в юриспруденции. Особенности и динамика развития системы образования, правопонимания и системы теоретико-исторических правовых наук способствуют сохранению интереса научной юридической общественности к изменениям оценок наиболее значимых представителей всемирной политической и правовой мысли и истории политических и правовых учений России. Уже первое ознакомление с оглавлением издания позволяет сделать вывод о том, что оно носит фундаментальный характер и является результатом длительной плодотворной работы автора.

Актуальность содержания учебника определяется значимостью научно-познавательных задач, поставленных автором. Второе издание учебника было рекомендовано ученым советом юридического факультета Московского университета имени М.В. Ломоносова в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (квалификация

© Желдыбина Татьяна Анатольевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Лядащева-Ильичева Марина Николаевна, 2022
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Zheldybina Tatiana Anatolyevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)
© Lyadascheva-Ilyicheva Marina Nikolaevna, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)

«бакалавр») и магистрантов, обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (квалификация «магистр»).

Рецензируемый учебник предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей юридических, философских, политологических и других гуманитарных вузов и факультетов. Содержание учебника логически взаимосвязано, подача материала четко структурирована, интересен идейный авторский замысел учебника и методологические установки.

Высокой оценки заслуживает как содержание, так и внешний вид, полиграфическое исполнение книги. Следует отметить, что это уже второе, переработанное и дополненное издание. По своей структуре учебник делится на двадцать одну главу и заключение [1, с. 3–4].

Особое внимание автором уделяется основным политико-правовым теориям Древнего мира, Средних веков, Нового и Новейшего времени.

Автор на основе богатого эмпирического материала прослеживает достаточно важные для науки и учебной дисциплины «Истории политических и правовых учений» теоретические и методологические проблемы. В том числе, такие как закономерности и преемственность в науке история политических и правовых учений [1, с. 11–19].

Глава 1 «История политических и правовых учений в системе социальных наук» содержит авторскую позицию относительно содержания и задач науки истории политических и правовых учений. Особое внимание читателя учебника привлекает системный подход к осмыслению политико-правовых доктрин, содержащих по мнению автора следующие элементы: философско-теоретические основы (методологию), содержательную часть (теоретические проблемы государства и права) и программную часть, содержащую оценку цели и задач участников политической деятельности [1, с. 5].

Политико-правовая доктрина взята автором за основу осмысления периодизации и закономерностей развития истории политических и правовых учений. Автор акцентирует внимание обучающихся на смене систем мировоззрения, логико-методологических основ политико-правовых учений, конкретно-исторических условий в различных странах и эпохах.

К наиболее значимым вопросам, по мнению автора, всегда относились проблемы понятия и соотношения народа и государства, политики и морали. Определяющим при решении поставленных вопросов главным остается место человека в системе политических и правовых учреждений. Внимание читателя сосредоточено на программной части учений, связанных с государством, правом, политикой, общественным идеалом, получивших осмысление и оценки в программных требованиях и заявлениях мыслителей [1, с. 6–7].

Более того, подчеркивается, что «уяснения и оценки содержания доктрины важно» для целостного восприятия концепции [1, с. 8].

По мнению автора, историю политических и правовых учений справедливо называют историей теории государства и права [1, с. 9]. Данный подход определяется сферой научных интересов и правопониманием автора учебника.

В учебнике рассматривается связь истории политических и правовых учений с теорией государства и права. Дается оценка связи истории политических и правовых учений, философии права и социологии права [1, с. 10].

Учебник по дисциплине «История политических и правовых учений» создан, в том числе на основе многочисленных научных трудов автора, направленных

на понимание актуальных проблем в области исследования истории учений о праве и государстве. Особое внимание в научных работах уделяется методологическим проблемам в юриспруденции [2, с. 17–32], а также теории и философии права [3, с. 17–32].

Особый интерес для обучающихся и педагогического сообщества представляет параграф «Закономерности в истории политических и правовых учений». В частности, в нем обобщены основные подходы («классовые антагонизмы общества» и «соответствие теоретического уровня доктрин политической и правовой действительности»), сложившиеся в истории политических и правовых учений [1, с. 11–14].

Наука истории политических и правовых учений, по мнению ученого, идеологична по своей сути. В программных документах рассматриваемых мыслителей выражаются интересы и идеалы социальных групп [1, с. 12].

В параграфе «Преемственность в науке истории политических и правовых учений» подчеркивается связь политических и правовых доктрин разных эпох, обусловленная влиянием, накопленным мыслителями предшествующих времен. В последующих главах автор сохраняет приверженность идеи преемственности в развитии политико-правовой мысли [1, с. 14]. Ссылаясь на исследования Б.Н. Чичерина и С.Ф. Кечекьяна, автор справедливо акцентирует внимание обучающихся и научной общественности на теме преемственности [1, с. 15]. История политических и правовых учений есть отражение в понятийно-категориальном аппарате теории государства и права меняющихся исторических условий и интересов различных общественных групп [1, с. 17]. Политико-правовые концепции в их историческом развитии исследуются автором на фоне погружения в исторические события эпохи [1, с. 19].

Интересен критерий, от которого Е.А. Фролова отталкивается при логике построения учебника. Это географический, хронологический и идеологический факторы становления и развития политической и правовой мысли. Более того, все главы имеют четко определенную структуру. Дается оценка историческим эпохам, философским и политико-правовым концепциям, теориям, школам и направлениям, идеологиям.

Интересным, но дискуссионным является анализ идей ярких представителей политико-правовой мысли России в период возникновения и развития феодализма и образования единого русского государства. Выбор Е.А. Фроловой вполне обоснован. Представления о сильной княжеской власти, суверенитета государства нашли отражение в произведениях Илариона, Нестора, Владимира Мономаха, Даниила Заточника, величия московских государей в теории «Москва-третий Рим». Спор между представителями феодального реакционного направления и сторонниками централизованного государства получил воплощение в дискуссии между нестяжателями и иосифлянами. Борьба за укрепление самодержавия и создание сильной, независимой от боярства царской власти представлена взглядами И.С. Пересветова, идейная борьба по острым политическим проблемам преобразования государства отражена в переписке Ивана IV и А. Курбского. С нашей точки зрения, интересным было бы рассмотрение политико-правовых идей Ю. Крижанича, И. Тимофеева, протопопа Аввакума, С. Полоцкого, З. Оттенского, Д. Донского, с точки зрения данного авторского подхода.

В главе пятой «Политические и правовые учения в Западной Европе XVI в.» с наибольшей полнотой раскрываются положительные стороны учебника.

Рассматриваются не только принятые в этом ключе учения Н. Макиавелли, М. Лютера, Т. Мюнцера, Ж. Кальвина, Т. Мора, Т. Кампанеллы, но и У. Цвингли, Э. Роттердамского, идеи иезуитов, И. Лойола, тираноборцев, Ф. Готмана, Т. Беза, И. Альтузия, Э. ла Боэси.

Знакомство с учебником Е.А. Фроловой убеждает нас в том, что издание своевременно и представляет собой значимый вклад в развитие учебной дисциплины и науки «История политических и правовых учений» (история учений о праве и государстве). Оценки политических и правовых идеологий в их историческом развитии определяются такими подходами как исторический, системный, научно-биографический и проблемно-хронологический. Система науки и учебной дисциплины «История политических и правовых учений» судя по содержанию учебника испытывает влияние междисциплинарного подхода к исследованию политической и правовой мысли. Соответственно, рецензируемый учебник способствует подготовке высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции.

Библиографический список

1. *Фролова Е.А.* История политических и правовых учений: учебник. Изд. 2-е. М.: Проспект, 2021. 528 с.
2. *Фролова Е.А.* Методологический плюрализм правопонимания: проблемы теории и философии права // Правосудие. 2021. Т.3. № 3. С. 17–32.
3. *Фролова Е.А.* Философия права в России: неокантианство (вторая половина XIX – первая половина XX века). М.: Проспект, 2021. 535 с.

References

1. *Frolova E.A.* History of political and legal doctrines: textbook. Ed. 2-E. M.: Prospect, 2021. 528 p.
2. *Frolova E.A.* Methodological pluralism of legal understanding: problems of theory and philosophy of law // Justice. 2021. Vol.3. No. 3. P. 17–32.
3. *Frolova E.A.* Philosophy of law in Russia: Neo-Kantianism (the second half of the XIX – first half of the XX century). Moscow: Prospect, 2021. 535 p.

ЮБИЛЕИ

К ЮБИЛЕЮ КАФЕДРЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И КРИМИНОЛОГИИ

TO THE ANNIVERSARY OF THE DEPARTMENT OF PROSECUTORIAL SUPERVISION AND CRIMINOLOGY

В сентябре 2022 г. кафедра прокурорского надзора и криминологии отмечала свое 35-летие. История кафедры берет свое начало с момента создания кафедры «Правосудия и прокурорского надзора» в 1987 г. Оно было обусловлено в те годы возросшим значением для государства, необходимостью становления системы правосудия, усиления органов прокуратуры, реформирования государственного механизма, затрагивающим деятельность правоохранительных органов, а также развития научной специальности 12.00.11, посвященной исследованию проблем судебной власти, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности.

Созданная кафедра обеспечивала преподавание таких учебных дисциплин, как «Прокурорский надзор» и «Суд и правосудие», которые до 1987 г. вели преподаватели кафедры уголовного процесса. Поэтому, вполне закономерным представляется существование тесной взаимосвязи вновь созданной кафедры с кафедрой уголовного процесса, выступившей на первоначальном этапе источником научных изысканий и преподавательского состава. Именно на кафедре уголовного процесса были защищены (по теме прокурорский надзор) докторская диссертация В.Я. Чеканова «Правовые основы деятельности прокурора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования» (1978), кандидатские диссертации В. В. Гаврилова «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране социалистической собственности в системе государственной торговли» (1972) и В.А. Шишановой «Правовые и методические основы прокурорской проверки исполнения законов об охране социалистической собственности» (1985).

Кадровую основу созданной самостоятельной кафедры правосудия и прокурорского надзора составили специалисты в области прокурорского надзора и уголовного процесса: кандидаты юридических наук В.В. Гаврилов, О.И. Лавринович, Т.П. Николаева, В.А. Шишанова.

Первым заведующим кафедрой был кандидат юридических наук, доцент Виктор Викторович Гаврилов, участник Великой Отечественной войны, имевший значительный стаж и опыт работы в органах прокуратуры. Он внес большой вклад в развитие Академии в целом, являясь около десяти лет деканом дневного (судебно-прокурорского) факультета, а с 1987 по 1997 год — заведующим кафедрой. За этот период им, в соавторстве с Т.П. Николаевой и А.П. Чугуновым, опубликованы учебное пособие «Прокурорский надзор в России» (1995) и

«Практикум по прокурорскому надзору» (1995), а в 1998 г. издана монография «Слово государственному обвинителю». Его монография «Сущность прокурорского надзора в СССР» (1984) и широко используется и в учебном процессе, и при написании кандидатских и докторских диссертаций по прокурорскому надзору.

С 1997 г. по 2016 год кафедре возглавлял заслуженный юрист РФ, почетный работник прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент Александр Федорович Соколов. Им опубликовано около 100 научных, учебных и учебно-методических работ, посвященных различным проблемам уголовного процесса и прокурорского надзора. Под научным руководством А.Ф. Соколова подготовлены и защищены 3 кандидатских диссертации: И.В. Предеина («Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России», 2006), Е.С. Курохтина («Деятельность прокурора по обеспечению рассмотрения уголовного дела в суде первой инстанции», 2006), Е.Г. Лиходаев («Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела», 2007).

В вышеуказанный период велось преподавание курсов «Прокурорский надзор» и «Правоохранительные органы» на всех факультетах и во всех институтах академии, оно было обеспечено научно-педагогическим коллективом кафедры: кандидатами юридических наук, доцентами: О.И. Лавринович, Т. П. Николаевой, В.В. Соловьевым, В.Д. Шундиковым, О.В. Шутило, Е.Н. Асташкиной, В.А. Телегиной, Н.М. Селезневой, Е.С. Курохтиной, Е.Г. Лиходаевым, И.В. Предеиной, А.В. Шмелевым, С.Е. Якушевой, А.А. Никитиным, Т.М. Авдониной, А.А. Титовой, старшими преподавателями и преподавателями Е.В. Богатовой, О.А. Грачевой, К.А. Рыгаловой.

Преподаватели кафедры всегда стремились использовать в учебном процессе как традиционные, так и инновационные технологии обучения: широко применялось мультимедийное оборудование, демонстрировали студентам учебные фильмы по рассмотрению судом уголовных дел, предлагали решить казуальные ситуации, основанные на материалах конкретных уголовных дел.

Развитие юридического образования в указанные годы обуславливало необходимость соответствующих изменений в работе кафедры и в 2013 г. кафедра «Правосудия и прокурорского надзора» была переименована в кафедру «Прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности».

Кроме того, для улучшения качества образования поддерживается тесная связь с практикой и постоянно привлекаются к учебной и научной деятельности практические работники правоохранительных органов. Так, успешно передавали молодым преподавателям и студентам свой богатейший опыт практической работы ветеран Великой Отечественной войны, заслуженный юрист РФ, почетный работник прокуратуры СССР, государственный советник юстиции 3 класса А.П. Чугунов; почетный работник Прокуратуры РФ, Государственный советник юстиции 3 класса В.И. Шека и прокурор учебно-методического отдела Саратовского межрегионального центра повышения квалификации прокурорско-следственных работников и федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры РФ, советник юстиции Н.И. Булдыгина, а прокурор названного отдела, советник юстиции С.В. Колдин, продолжает сотрудничество с кафедрой по сей день.

Были заключены соглашения об основных формах взаимодействия и сотрудничества с прокуратурой Октябрьского района г. Саратова (2007), прокуратурой Ленинского района г. Саратова (2007), Кировского районного суда г. Саратова

(2008), Саратовским областным судом (2009). Основной целью данных соглашений является совершенствование профессионального мастерства молодых преподавателей и повышение качества подготовки будущих юристов.

Налажено постоянное поступление инструктивных материалов, таких как приказы, указания и обзоры практики деятельности Саратовской областной и Генеральной прокуратур РФ, обзоры судебной практики судов Саратовской области. Они используются для улучшения качества учебного материала преподавателей, подготовки студентами научных докладов и дипломных работ.

Дальнейшая модернизация высшего юридического образования, реформирование правоохранительной системы государства, а также изменения законодательства предопределили необходимость не только расширения штатной численности преподавательского состава кафедры, но и выработки новых подходов к формированию будущих кадров правоохранительных органов, способных эффективно профессионально решать задачи, в том числе, по профилактике преступлений и иных правонарушений.

В этой связи в июне 2016 г. кафедра «Прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности» преобразована в кафедру «Прокурорского надзора и криминологии», которую возглавил доктор юридических наук, профессор Александр Николаевич Варыгин.

А.Н. Варыгин специалист в области криминологии, вице-президент Российской криминологической ассоциации. За время научно-педагогической деятельности им опубликовано свыше 150 научных и научно-педагогических работ по различным проблемам теории криминологии и профилактики преступлений, подготовлено 22 кандидата и 2 доктора юридических наук. Вместе с ним в коллектив кафедры влились кандидаты юридических наук, доценты О.В. Шляпкина, И.Н. Вишневецкая, Р.А. Севостьянов, преподаватель П.А. Матушкин. В настоящее время на кафедре работают доктора наук, профессора С.Ю. Бытко, В.Г. Громов, И. А. Ефремова, М.А. Желудков, А.В. Яшин.

Сохраняя лучшие традиции в работе, научно-педагогический коллектив обеспечивает совершенствование ключевых направлений деятельности кафедры.

За период с 2016 г. по настоящее время сотрудники кафедры С.Ю. Бытко и А.А. Никитин с успехом защитили докторские диссертации, а Е.В. Богатова, О.А. Грачева, П.А. Матушкин, К.И. Рыгалова — кандидатские.

В рамках основных направлений научной деятельности, связанных с разработкой мер по оптимальному решению проблем теории и практики прокурорского надзора в России, актуальных проблем организации судебной и правоохранительной деятельности; вопросов предупреждения преступности и координации органами прокуратуры предупреждения преступности. В рамках этих и других направлений научной деятельности за последние три года сотрудниками кафедры подготовлены и изданы монографии, учебники, научные статьи объемом свыше 100 п.л. Среди научных работ последних лет можно отметить следующие: Е.В. Богатова «Контрольно-надзорная деятельность и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела» (2018 г.), О.А. Грачева «Проверка исполнения закона как основная форма надзора прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства» (2020 г.), А.А. Никитин «Феномен усмотрения в праве» (2021 г.), Р.А. Севостьянов «Предупреждение преступной активности лиц с диссоциальным расстройством личности» (2022 г.).

Большое внимание уделяется научно-исследовательской работе студентов. Преподаватели кафедры проводят научные студенческие конференции, круглые столы по наиболее актуальным проблемам организации и деятельности прокуратуры и других правоохранительных органов.

Продолжается активное взаимодействие кафедры с прокуратурой Саратовской области, ГУ МВД РФ по Саратовской области и другими правоохранительными органами страны.

История кафедры продолжается.

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ In Dissertation Councils

В июне 2022 г. — сентябре 2022 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени доктора юридических наук

1 июля 2022 года — Шмелевой Мариной Владимировной на тему «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор Е.В. Вавилин.

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

3 июня 2022 года — Сальниковой Дарьей Александровной на тему «Конституционно-правовое регулирование защиты свободы предпринимательской деятельности в Российской Федерации и в Республике Казахстан».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент В.С. Хижняк.

10 июня 2022 года — Домниной Ольгой Викторовной на тему «Формы реализации функции охраны правопорядка современного российского государства (общетеоретический аспект)».

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.

15 июня 2022 года — Исаевым Азером Элизбаровичем на тему «Безопасность в уголовном судопроизводстве: теоретический и прикладной аспекты».

Специальность 112.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Ю.В. Францифоров.

15 июня 2022 года — Шуваловой Анастасией Михайловной на тему «Насильственные преступления, совершаемые в отношении лиц, осуществляющих правосудие или предварительное расследование, и их предупреждение (уголовно-правовые и криминологические аспекты)».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент И.А. Ефремова.

17 июня 2022 года — Салманидиной Александрой Сергеевной на тему «Принципы судебного доказывания в гражданском процессе».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А.В. Чекмарева.

17 июня 2022 года — Токаревой Анной Алексеевной на тему «Конкуренция исков в цивилистическом процессуальном праве».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор С.Ф. Афанасьев.

29 июня 2022 года — Минаковой Ольгой Викторовной на тему «Уголовно-правовая охрана безопасности ведения строительных или иных работ».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент М.Н. Урда.

16 сентября 2022 года — Ахмеровым Рафаилем Ароновичем на тему «Система субъектов гражданского судопроизводства».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Т.В. Соловьева.

16 сентября 2022 года — Кружаловой Алёной Валерьевной на тему «Инновационные средства фиксации информации в арбитражном судопроизводстве».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Т.А. Григорьева.

16 сентября 2022 года — Усковой Мариной Сергеевной на тему «Страхование урожая: гражданско-правовой аспект».

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент О.М. Родионова.

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 или 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, 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, vestnik@ssla.ru

Сайт: <http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>