

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

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

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

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

- сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, домашнего и/или служебного адреса (на который будут высланы авторские экземпляры журналов), телефона, адреса электронной почты — на русском и английском языках;
- перевод названия материала на английский язык;
- аннотация объемом от 100 до 120 слов, отражающая актуальность и цели статьи, используемые методы, полученные результаты и выводы, и 5–10 ключевых слов — на русском и английском языках (перевод аннотации на английский язык должен быть качественным, использование автоматических систем перевода не допускается);
- пристатейный библиографический список, оформленный в соответствии с требованиями ГОСТ — на русском языке.

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

Рукописи авторам не возвращаются, рецензии предоставляются авторам по запросу.

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

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

Издается Саратовским филиалом Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук

Мнение редакции может не совпадать с мнениями авторов.

Полнотекстовая версия номеров журнала доступна на

www.ssla.ru • www.igpran.ru

Редакция академического и вузовского

юридического научного журнала «Правовая политика и правовая жизнь»

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

Тел.: (845-2) 29-91-22, тел./факс: (845-2) 29-92-18, e-mail: i_gp@ssla.ru

DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:

ИНН 7704067766 КПП 645402001

УФК по Саратовской области

(СФ ИГП РАН, л/с 20606Ш10238)

Банк: Отделение Саратов г. Саратов

Р/сч - 40501810900002000002 БИК: 046311001

КБК 0000000000000000440

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77—5708 от 30 октября 2000 г.

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2021
© Саратовская государственная юридическая академия, 2021
© Ассоциация юридических вузов, 2021

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

1 (87) • 2022

САРАТОВ • МОСКВА

Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по специальностям:

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

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

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

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

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

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

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

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

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

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

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

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

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

Редакционная коллегия:

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

Редакционный совет:

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

Editorial board:

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

Editorial council:

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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика России в сфере антимонопольного регулирования на современном этапе 12
- Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Генезис правовой политики в области нормативной регламентации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности 22
- Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Выявление транснациональных преступлений как направление уголовного политики Российской Федерации 33
- Полякова Т.А., Троян Н.А. (Москва, ИГП РАН)*
Формирование научно-правовых подходов к развитию системы применения цифровых технологий в нормотворчестве 43
- Федюнин А.Е., Перетяцько Н.М. (Саратов, СГЮА)*
Современные тенденции правовой политики в области реформирования института прекращения уголовного дела 59
- Герасимов А.М. (Саратов, СГЮА, докторант)*
Уголовно-правовая политика по увеличению роли суда в установлении уровня общественной опасности преступления 68
- Туманова Д.С. (Саратов, СГЮА)*
Правовая политика в области реализации упрощенного производства в цивилистическом процессе 74

II. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН, СГЮА),
Богатырева Н.В. (Саратов, СГЮА)*
Требования к выращиванию сельскохозяйственных культур, полученных с помощью геномных технологий, в России и за рубежом 79
- Шмелева М.В. (Саратов, СГЮА)*
Предложения по модели правового регулирования внутригосударственного и межгосударственного взаимодействия по вопросам развития и внедрения устойчивых цифровых государственных и муниципальных закупок 90
-

Зайкова С.Н. (Саратов, СГЮА)

Систематизация задач государственного управления
в области обеспечения транспортной безопасности 97

III. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

Колесников А.В. (Саратов, СГЮА)

Удаление главы муниципального образования:
организационная ответственность в публичной сфере 106

Заметина Т.В., Гавриленко В.И. (Саратов, СГЮА)

Проект Федерального закона о QR-кодах:
к вопросу о конституционно-правовых основаниях
ограничения прав и свобод граждан
в условиях пандемии 117

Волос А.А. (Саратов, СГЮА)

Институт наследования по закону
и цифровизация общества 126

Горячева Т.С. (Саратов, СГЮА)

Законодательное регулирование медико-биологических
исследований с участием человека:
историко-правовой аспект 132

IV. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Еремян В.В. (Москва, ЮИ РУДН),

Еремян Э.В. (Москва, НКО «Фонд современной истории»)

Должна ли Россия копировать «западную» модель демократии
в том виде, как мы ее знаем? (часть I) 141

Раттур М.В. (Москва, ИГП РАН)

Формирование правовой политики в сфере общественного
признания подданных в Российской империи:
исторические уроки 162

Неупокоев А.П. (Москва, ИГП РАН)

Обеспечение законности процессуального акта
нормами уложения о наказаниях уголовных
и исправительных 1845 г. 170

V. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Лапин Е.С. (Саратов, СГЮА)

О сущности оперативно-разыскного мероприятия
«Получение компьютерной информации» 181

Пономаренко Е.В., Копишева К.О. (Саратов, СГЮА) Соблюдение принципа справедливости и правил криминализации при установлении уголовной ответственности за распространение заведомо ложной общественно значимой информации: проблемные аспекты . . . . .	.187
Иванов А.Н. (Саратов, УМО прокуратуры Саратовской области), Лапунин М.М. (Саратов, СГЮА) Проверка показаний на месте с использованием онлайн-трансляции. . . . .	.193
Ванин Д.В. (Саратов, СГЮА), Калинкин А.В. (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургская академия Следственного комитета), Углонова О.А. (Саратов, СГЮА) Проблемы обеспечения конституционных прав личности в досудебном производстве по уголовным делам. . . . .	.201
Домнина О.В. (Саратов, СГЮА) К вопросу о профессиональной правовой культуре в контексте механизма реализации правоохранительной функции государства. . . . .	.214

VI. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Батова В.Н. (Саратов, СГЮА, аспирант) Изъятие животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных: проблемы административно-правового регулирования. . . . .	.219
Колыбин А.В. (Саратов, СГЮА, соискатель) Становление конституционного закона: опыт России и зарубежных стран . . . . .	.227
Исайчева А.А. (Саратов, СГЮА, аспирант) К вопросу о расширении финансовой правосубъектности федерального казначейства . . . . .	.236
Слипченко А.А. (Саратов, СГЮА, аспирант) Договор об оказании услуг по предоставлению информации: существенные условия и признаки . . . . .	.242
Очкина А.А. (Саратов, СГЮА, аспирант) Способы защиты прав и интересов отцов в Российской Федерации . . . . .	.249
Фаисханов Р.Р. (Саратов, СГЮА, аспирант) К вопросу о выдаче лицензии на приобретение оружия гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления . . . . .	.257

<i>Ковалькова А.С. (Ярославль, ЯГУ, аспирант)</i>	
Техника регламентации преступлений против личной свободы в уголовных кодексах России, Беларуси и Казахстана: сравнительный анализ . . . . .	.264
<i>Меньков В.В. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i>	
Налогово-правовое стимулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития . . . . .	.275
<i>Увайдов М.И. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
Субъекты государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе . . . . .	.282
<i>Камин А.В. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i>	
Факультативное регулирование корпоративных отношений как элемент предреализационной стадии осуществления корпоративных прав . . . . .	.290

VII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН),</i>	
<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса («Лазаревские чтения – 2022»): обзор . . . . .	.297

CONTENT

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> Legal policy of Russia in the sphere of anti-monopoly regulation at the present stage.	12
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i> The genesis of legal policy in the field of regulatory regulation of special administrative and legal regimes of economic activity	22
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i> Detection of transnational crimes as a direction of criminal policy of Russian Federation	33
<i>Polyakova T.A., Troyan N.A. (Moscow)</i> Formation of scientific and legal approaches to the development of a system for the use of digital technologies in rule-making	43
<i>Fedyunin A.E., Peretyatko N.M. (Saratov)</i> Modern trends in legal policy in the field of reforming the institution of termination of a criminal case	59
<i>Gerasimov A.M. (Saratov)</i> Criminal law policy to increase the role of the court in establishing the level of public danger of crime	68
<i>Tumanova D.S. (Saratov)</i> Legal policy in the field of implementation of simplified production in the civil process	74

II. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Sokolov A.Yu., Bogatyreva N.V. (Saratov)</i> Requirements for the cultivation of agricultural crops obtained using genomic technologies in Russia and abroad	79
<i>Shmeleva M.V. (Saratov)</i> Proposals for a model of legal regulation of intra-state and interstate interaction on the development and implementation of sustainable digital public and municipal procurement.	90
<i>Zajkova S.N. (Saratov)</i> Systematization of the tasks of state management in transport security	97

III. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Kolesnikov A.V. (Saratov)

Removal of the head of the municipality:
organizational responsibility in the public sphere 106

Zametina T.V., Gavrilenko V.I. (Saratov)

Draft Federal Law on QR Codes:
on the question of the limits of restriction
of constitutional rights and freedoms of citizens. 117

Volos A.A. (Saratov)

Institute of inheritance by law and digitalization of society. 126

Goryacheva T.S. (Saratov)

Legislative regulation of biomedical research
with human participation: historical and legal aspect 132

IV. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

Eremyan V.V., Eremyan E.V. (Moscow)

Should Russia copy the «western» model
of democracy as we know it? (part I) 141

Rattur M.V. (Moscow)

The Formation of Legal Policy in the Sphere
of Public Welfare of Subjects in the Russian Empire:
Historical Lessons 162

Neupokoev A.P. (Moscow)

Ensuring the legality of the procedural act
by the norms of the criminal and correctional
punishments ordinance of 1845 170

V. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

Lapin E.S. (Saratov)

On the essence of the operational-search measure
«Obtaining computer information» 181

Ponomarenko E.V., Kopsheva K.O. (Saratov)

Compliance with the principle of justice and the rules
of criminalization when establishing criminal responsibility
for the distribution of knowingly false publicly significant
information: problem aspects 187

Ivanov A.N., Lapunin M.M. (Saratov)

Checking the readings on the spot using an online broadcast. 193

Kamin A.V. (Saratov)

Optional regulation of corporate legal relations
as an element of the pre-implementation stage
of the implementation of corporate rights290

VII. REVIEWS

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A. Yu. (Saratov)

Actual problems of the science of administrative law
and administrative process ("Lazarev readings - 2022"):
overview297

А.Ю. Соколов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии,
директор Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

A.Yu. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
aysockolov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-12-21

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена значительной ролью анти-монопольной политики в обеспечении развития конкуренции на рынке и согласовании интересов участников хозяйственного оборота. Развитая конкуренция приводит к продуктивному росту рынка товаров и услуг, способствует повышению качества продукции, а также технологическому прогрессу. Цель статьи заключается в анализе тенденций развития антимонопольной политики в Российской Федерации, а также в определении ее ключевых проблем на современном этапе. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что на содержание правовой политики в сфере антимонопольного регулирования оказывает влияние текущая экономическая ситуация. Определены предпочтительные направления развития антимонопольной политики, которыми надлежит руководствоваться законодателю и правоприменителю в целях обеспечения соответствия антимонопольного регулирования тенденциям цифровизации экономики.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, цифровая экономика, интеллектуальная собственность, правовая политика, конкуренция.

LEGAL POLICY OF RUSSIA IN THE SPHERE OF ANTI-MONOPOLY REGULATION AT THE PRESENT STAGE

Abstract: the relevance of the article is due to the significant role of antimonopoly policy in ensuring the development of competition in the market and harmonizing the interests of participants in economic turnover. Developed competition leads to productive growth of the market for goods and services, improves product quality, as well as technological progress. The purpose of the article is to analyze the trends in the development of antimonopoly policy in the Russian Federation, as well as to identify its key problems at the present

stage. The tasks set were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. It concluded that the content of the legal policy in the field of antimonopoly regulation influenced by the current economic situation. The preferred directions for the development of antimonopoly policy been identified, which should guide the legislator and law enforcer in order to ensure that antimonopoly regulation is in line with the trends in the digitalization of the economy.

Keywords: antimonopoly legislation, digital economy, intellectual property, legal policy, competition.

В юридической науке «антимонопольная политика» определяется как основные направления деятельности государства по формированию конкурентных рыночных структур, содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, защите прав потребителей [1, с. 87]; комплексная система экономических, правовых, финансовых, налоговых, психологических и других мер, принимаемых и обеспечиваемых государственными органами, направленных на усиление и защиту добросовестной конкуренции путем предупреждения, ограничения и пресечения монопольной власти компаний [2, с. 98]; мероприятия антимонопольных органов и органов по регулированию деятельности субъектов временных и естественных монополий в части осуществления государственного контроля соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, относящихся к системе конкурентного права [3, с. 39].

В правовых актах Российской Федерации определения понятий «антимонопольное регулирование», «антимонопольная политика» не закреплены. Однако в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) [4], антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из Закона о защите конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Содержание статьи 1 Закона о защите конкуренции позволяет сделать вывод, что задачами антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Функция по защите конкуренции, предупреждению и пресечению противозаконной монополистической деятельности в различных государствах носит различные наименования. В Российской Федерации – это антимонопольное регулирование (антимонопольная политика), в США – антитрестовская или конкурентная политика (antitrust policy, competition policy), в Германии – антикартельная политика (Anti-Kartell-Politik).

Антимонопольная политика в Российской Федерации является относительно молодым правовым явлением. Формирование антимонопольного законодательства, органов антимонопольного регулирования происходило в условиях трансформации политической и социально-экономической системы, перехода к рыночной экономике.

В 1990 г. был создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, а в 1991 г. принят Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [5], впервые закрепивший определения недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности. Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации [6] в ст. 34 закрепила запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Специфика антимонопольного регулирования в данный период проявлялась в политике децентрации и демонополизации, что было обусловлено преобладанием в экономике крупных предприятий с узкой специализацией.

В дальнейшем правовую основу антимонопольного регулирования составили Постановление Правительства РФ «О государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации» [7] и Федеральный закон «О естественных монополиях» [8]. Принятие Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» [9] обусловило распространение антимонопольного регулирования на сектор финансового рынка.

Принятый в 2006 г. Закон о защите конкуренции закрепил новые критерии определения монопольно высокой цены, уточнил понятия товара, товарного рынка, группы лиц, критерии отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе лиц, определил понятие координации деятельности хозяйствующих субъектов третьим лицом. Антимонопольное законодательство стало применяться к достигнутым за пределами территории России соглашениям между российскими или иностранными лицами или организациями. Введение правила экстерриториальности было обусловлено необходимостью усиления

контроля за деятельностью международных корпораций, способных нанести ущерб экономическим интересам страны.

В данный период в законодательстве был закреплен так называемый антимонопольный иммунитет для правообладателей интеллектуальной собственности, что проявляется в нераспространении запретов на злоупотребление доминирующим положением на действия по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг. Данное нововведение, по мнению исследователей, было обусловлено подготовкой к вступлению России во Всемирную торговую организацию. По справедливому замечанию А.Ю. Иванова, «усиленная система охраны наносит вред национальной экономике и была введена в результате прямого торга с западными компаниями и торговыми представителями от США и других западных стран в рамках процесса вступления России в ВТО, но продолжает действовать несмотря ни на что» [10].

Пакет поправок в антимонопольное законодательство, принятый в 2009 г. и получивший название «второго антимонопольного пакета» [11], регламентировал процедуру проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства; уточнил определения, признаки, последствия установления и применения монопольно высоких или монопольно низких цен; ужесточил уголовную ответственность за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений, причинивших крупный ущерб гражданам, организациям или государству, либо повлекших извлечение дохода в крупном размере. Ужесточена административная ответственность для должностных лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства, посредством расширения оснований применения наказания в виде дисквалификации.

Модернизация антимонопольного регулирования продолжилась с принятием «третьего антимонопольного пакета» [12] в 2011 г., закрепившего институты предупреждений и предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства. Если предупреждение антимонопольного органа выносится при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства (но не его факта, поскольку факт нарушения антимонопольного законодательства устанавливается по результатам рассмотрения дела по правилам Закона «О защите конкуренции»), то основанием для направления предостережения является публичное заявление субъекта о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства

и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. С принятием данных изменений в Закон «О защите конкуренции» вектор антимонопольной политики сместился в сторону превентивного реагирования. Эффективность данного шага обусловлена наличием заинтересованности самих хозяйствующих субъектов в устранении признаков нарушения антимонопольного законодательства, поскольку в данном случае они получают возможность избежать привлечения к административной ответственности. Расширение перечня оснований для вынесения предупреждений в дальнейшем позволило значительно снизить число дел, возбужденных по фактам нарушения антимонопольного законодательства, – на 65 процентов [13].

В Закон о защите конкуренции также были внесены поправки, закрепившие понятие картелей как незаконных соглашений между конкурентами – то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу или приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок; повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков); сокращению или прекращению производства товаров; отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

Необходимость развития конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок послужила основанием для принятия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14].

Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15], получивший наименование «четвертого антимонопольного пакета», обозначил курс на либерализацию антимонопольного регулирования, сокращение административных ограничений для субъектов предпринимательства. Так, закреплена обязанность антимонопольных органов устанавливать доминирующее положение в каждом конкретном случае. Из ст. 5 Закона «О защите конкуренции» исключено положение о том, что доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта с долей менее 35 %, а также исключена возможность применения запрета на злоупотребление доминирующим положением в случае,

если такие действия приводят только к ущемлению интересов лиц, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Установлена возможность административного обжалования решений и предписаний антимонопольных органов. Закреплена процедура согласования с антимонопольным органом договоров о совместной деятельности.

Проведенный анализ эволюции антимонопольного законодательства в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что его основная цель – регулирование отношений, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, с течением времени наполнялась различным содержанием. Выбор конкретных методов антимонопольного регулирования зависел от текущих экономических реалий. При возникновении новых вызовов, вызванных развитием экономики и права, содержание правовой политики в сфере антимонопольного регулирования подлежит адекватному изменению.

Несмотря на непростой путь развития антимонопольного законодательства в России, представляется верным вывод о том, что на сегодня существуют все условия для дальнейшего развития и создания высокоэффективной государственно-правовой базы, регулирующей конкурентные правоотношения [16, с. 130].

В настоящее время актуальной задачей антимонопольного регулирования является разработка новых механизмов правовой защиты конкуренции на цифровых рынках, что подтверждается стратегическими нормативными актами [18] [19]. Еще в «Стратегии единого цифрового рынка» (Digital Single Market Strategy), разработанной Европейской комиссией, отмечалось, что глобальная экономика стремительно становится цифровой [19].

Вместе с тем антимонопольное регулирование на текущем этапе характеризуется отсутствием нормативных правовых актов, закрепляющих новые понятия, определения, методы оценки рыночной власти компаний на цифровых рынках. План законопроектной деятельности ФАС России на 2021 год [20] предусматривал необходимость разработки изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части совершенствования антимонопольного законодательства в соответствии с требованиями цифровой экономики, однако такие изменения в законодательство внесены не были. Недостатки правового регулирования в некоторой мере компенсируются возможностями судебного толкования. Так, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. «О некоторых вопросах,

возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» разъясняет вопрос о распространении его положений на деятельность цифровых компаний, представляющих товары и услуги по так называемой «нулевой цене» при условии последующего получения дохода от потребителя таких товаров за плату (например, при продлении договора на использование программного обеспечения) [21].

Антимонопольные органы в последние годы активно используют потенциал законодательства, применяя его к деятельности цифровых компаний, выявляя и пресекая практики, которые могут быть расценены как злоупотребление доминирующим положением или ограничение конкуренции [22]. Однако возможности традиционных механизмов антимонопольного регулирования в условиях изменяющейся экономики весьма ограничены, в связи с чем еще в 2018 г. был разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», получивший наименование «пятый антимонопольный пакет» [23]. Данный законопроект предусматривает закрепление критериев для определения доминирующего положения компании на рынке, в том числе понятие « сетевого эффекта», определение «цифровой платформы». Немаловажной новеллой антимонопольного законодательства может стать закрепление дополнительного критерия предварительного согласования сделок с антимонопольным органом – цена сделки выше 7 миллиардов рублей, что обусловлено спецификой слияний и поглощений на цифровых рынках.

При разработке механизмов антимонопольного регулирования важно обращение к опыту других стран, в которых уже приняты нормативные правовые акты, закрепившие принципы взаимодействия участников хозяйственного оборота в цифровой среде. Примером может служить принятый 15 декабря 2020 г. Закон о цифровых рынках (Digital Markets Act) [24] Европейского Союза, подробно регламентирующий вопросы взаимодействия в рамках цифровых платформ; Закон о цифровых услугах (Digital Services Act) [25], направленный на создание безопасного цифрового пространства, в котором защищены основные права потребителей.

Одним из отличий российского антимонопольного законодательства от зарубежного является наличие иммунитетов в отношении объектов интеллектуальной собственности. Важность отмены данных иммунитетов на текущем этапе антимонопольного регулирования подтверждается тем, что их наличие сдерживает развитие конкуренции в цифровой экономике. Поскольку основным активом на цифровом рынке являются исключительные права, а взаимодействие участни-

ков рынка осуществляется посредством заключения лицензионных соглашений, большая часть сделок, заключаемых на цифровых рынках, находится вне сферы антимонопольного контроля. В данных условиях нельзя согласиться с позицией, что гражданско-правового регулирования достаточно для соблюдения баланса интересов правообладателей и потребителей. Антимонопольное регулирование должно обеспечивать прежде всего соблюдение баланса публичных и частных интересов, иначе речь должна идти о недобросовестном осуществлении гражданских прав, запрещенном законодательством.

Роль государства в рамках антимонопольного регулирования не должна быть ограничена контрольно-надзорной функцией. Трансформация антимонопольной политики в условиях цифровизации экономики предполагает разработку инструментов превентивного характера, гибкость мер, направленных на соблюдение баланса между стимулами к инновациям и необходимостью предупреждения антиконкурентных практик технологических компаний, содействие развитию национальных платформ и экосистем с целью поддержания их конкурентоспособности с международными экосистемами на российском рынке. Надлежащее антимонопольное регулирование цифровой экономики позволяет создать более справедливую деловую среду, обеспечить возможности для конкуренции и инноваций без необходимости соблюдать несправедливые условия, устанавливаемые компаниями, владеющими цифровой инфраструктурой (цифровыми платформами), обеспечить потребителям выбор более качественных услуг, прямой доступ к услугам и более справедливые цены.

Список литературы:

1. Князева, И. В. Роль антимонопольной политики в формировании конкурентной среды : учеб. пособие / И. В. Князева. – Новосибирск : СибАГС, 2005. – 236 с.
2. Шишкин, М. В. Антимонопольное регулирование / под ред. Е. В. Полиевктова / М. В. Шишкин, А. В. Смирнов. – М.: Экономика, 2013. – 159 с.
3. Кинев, А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Ю. Кинев. – М., 2014. – 329 с.
4. О защите конкуренции : федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5180.
5. О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках : закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // БНА. – 1992. – № 2–13.

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.)

7. О Государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры) : постановление Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191 (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по конкурентной политике») (утратил силу) // САПП РФ. – 1994. – № 14, ст. 1052.

8. О естественных монополиях : федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 34, ст. 3426; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

9. О защите конкуренции на рынке финансовых услуг : федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3174.

10. Иванов, А.Ю. Миф о легальной монополии, или сказ о том, почему в России не развиваются инновации при упорной охране интеллектуальной собственности / А.Ю. Иванов // Закон. – 2020. – № 2. – С. 86–102.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29, ст. 3601.

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 401-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 50, ст. 7343.

13. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год // ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604> (дата обращения: 15.02.2022).

14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 45.

15. О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 41, ч. 1, ст. 5629.

16. Кротов, К.С. История правового регулирования недобросовестной конкуренции в России и за рубежом / К.С. Кротов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 1. – С. 128–131.

17. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817; 2020. – № 30, ст. 4884.

18. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (утв. протоколом Президиума ФАС России от 3 июля 2019 г. № 6) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. The EU's Digital Single Market Strategy. URL: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2015/05/the_eus_digital_single_market_strategy.pdf (дата обращения: 15.02.2022).

20. Об утверждении Плана законопроектной деятельности ФАС России на 2021 год : приказ ФАС России от 15 февраля 2021 г. № 108/21 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 года // БВС. – 2021. – № 5.

22. Предписание ФАС России от 28 августа 2020 г. по делу № 11/01/10-24/2019. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/6f1f3bbc-1f9d-4440-bd2d-28add03ff905/> (дата обращения: 15.02.2022).

23. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (дата обращения: 15.02.2022).

24. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). Brussels, 15.12.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> (дата обращения: 15.02.2022).

25. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=COM:2020:825:FIN> (дата обращения: 15.02.2022).

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-22-32

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОСОБЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью ускорения социально-экономического развития государства, что диктует необходимость обращения к историческому опыту правовой организации и функционирования территорий с преференциальным режимом хозяйствования и определения на этой основе перспектив дальнейшего их развития. Цель статьи заключается в выявлении тенденций правовой политики в сфере учреждения соответствующих режимов начиная с периода перестройки по настоящее время и определении основных недостатков, характеризующих деятельность законодателя и субъектов государственного управления в данном направлении. Поставленные задачи были реализованы с использованием общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя утратившие силу и действующие нормативные правовые акты, автор пришел к выводу о том, что бесконечное генерирование законодателем и органами государственного управления новых режимов хозяйствования не приводит к существенным социально-экономическим сдвигам. Это во многом связано с отсутствием единой государственной политики в данном направлении, которая выражается, в первую очередь, в принятии документов стратегического планирования. Правовая политика в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности должна быть направлена на формирование единой концепции их формирования и функционирования и с возможным принятием на этой основе комплексного законодательного акта о преференциальных режимах хозяйствования.

Ключевые слова: правовая политика, административно-правовой режим, экономическая деятельность, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

THE GENESIS OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF REGULATORY REGULATION OF SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES OF ECONOMIC ACTIVITY

Abstract: the relevance of the article is due to the need to accelerate the socio-economic development of the state, which dictates the need to refer to the historical experience of the legal organization and functioning of territories with a preferential management regime

and determine on this basis the prospects for their further development. The purpose of the article is to identify trends in legal policy in the field of the establishment of appropriate regimes from the period of perestroika to the present and to identify the main shortcomings characterizing the activities of the legislator and subjects of public administration in this direction. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the expired and current regulatory legal acts, the author came to the conclusion that the endless generation of new economic regimes by the legislator and public administration bodies does not lead to significant socio-economic shifts. This is largely due to the lack of a unified state policy in this direction, which is expressed, first of all, in the adoption of strategic planning documents. Legal policy in the field of organization of special administrative and legal regimes of economic activity should be aimed at forming a unified concept of their formation and functioning and with the possible adoption on this basis of a comprehensive legislative act on preferential economic regimes.

Keywords: *legal policy, administrative and legal regime, economic activity, public administration, legal regulation.*

Ускорение экономического развития является насущной необходимостью любого государства. Для этого разрабатывается государственная экономическая и правовая политика, принимаются акты стратегического планирования, формируются необходимые для этого управленческие структуры, определяется комплекс механизмов, способствующих интенсификации хозяйственных процессов, повышению предпринимательской активности. Организация особых административно-правовых режимов экономической деятельности – одно из новых направлений правовой политики в экономической области государственного управления России. Безусловно, стремление руководства государства к обеспечению поступательного экономического роста характерно не только для современного периода. На всех исторических этапах развития государства правящими органами предпринимались меры по повышению эффективности хозяйственной деятельности, основанные прежде всего на положениях тех или иных нормативных правовых актов. В 1920-е гг. распространены были создание концессий для привлечения иностранного капитала [1], с помощью которого интенсифицировались внешнеторговые процессы [2], стимулировалась строительная деятельность [3].

Вместе с тем функционирование каких-либо экономических институтов, применение тех или иных инструментов государственного воздействия на хозяйственные отношения советского периода нельзя охарактеризовать как особые административно-правовые режимы, поскольку они укладывались в общий механизм государственного управления экономикой. Даже в случаях установления перечня преференций, как в случае с иностранными концессиями, ключевой признак особых режимов осуществления экономической деятельно-

сти – установление территорий с особым порядком государственного управления и функционирования хозяйствующих субъектов – отсутствовал. Усилия государства были направлены на подъем экономики не за счет развития отдельно взятых территорий, а посредством общей модернизации производственной инфраструктуры, улучшения материальной базы предприятий, внедрения достижений науки и техники, что способствовало повышению объемов выпускаемой продукции, росту внешнего и внутреннего товарооборота.

В нашем государстве подобные территории появились после изучения успешного опыта создания преференциальных экономических режимов в иностранных государствах, благодаря нацеленности СССР на проведение экономических реформ в конце 1980-х гг. Первыми такими территориями стали зоны совместного предпринимательства, формирование которых было предписано п. 37 Постановления Совмина СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» [4]. Следует отметить, что социалистический тип хозяйствования не подвергался сомнению, а соответствующий правовой режим подлежал интеграции в плановую экономику. Тем не менее предполагалось ослабление командно-административной системы и развитие «социалистической предприимчивости». Указанный документ в большей степени носил декларативный характер и не предусматривал конкретных мер стимулирующего характера, подлежащих применению в рамках указанного режима. Не был установлен и порядок управления зонами совместного предпринимательства, которые должны были создаваться преимущественно в Дальневосточном экономическом районе.

При этом какой-либо концепции создания таких зон не существовало, не определялись критерии выбора территорий для организации на них преференциального экономического режима. Предложенное в 1988 г. наименование данных зон не было окончательным. Первые особые режимы, образование которых было поддержано на общесоюзном уровне, именовались зонами свободного предпринимательства, а территориальный критерий их формирования не был единообразным, поскольку предполагалось учреждение этих зон на территориях, находящихся под управлением как городских (Выборгский и Ленинградский), так и областных (краевых) советов народных депутатов (Приморский, Сахалинский, Калининградский и Читинский) [5]. Впоследствии подобная практика получила продолжение [6]. Одновременно на уровне нормативно-правового регулирования

оставалось в употреблении первоначальное их наименование – зоны совместного предпринимательства [7].

Однако первая реально созданная территория с преференциальным режимом хозяйствования, названная свободной экономической зоной, появилась в районе г. Находки и Партизанском районе Приморского края [8]. В основу организации управления данной территорией был заложен принцип, который с некоторыми изменениями используется и в настоящее время и состоит в создании особого органа публичного управления – Административного комитета, основанного на актуальном для того времени господстве коллегиальных начал в управлении, характеризующихся большей объективностью и взвешенностью принимаемых решений [9, с. 92]. Отличие от традиционного для того периода порядка управления состояло в отказе от схемы с местными советами с их исполнительными комитетами в пользу создания единого органа, председатель которого утверждался Советом министров РСФСР по представлению Партизанского райсовета и Находкинского горсовета. Эти же советы формировали основной штат предприятия. Административный комитет наделялся как собственными функциями, так и функциями, переданными от соответствующих советов. К собственным функциям относились: стратегическое планирование (выработка и осуществление стратегии развития свободной экономической зоны); аккредитационная деятельность (оценка и поддержка предложений иностранных и отечественных инвесторов); регистрационная деятельность (регистрация создаваемых на территории зоны представительств и филиалов); совещательная деятельность (подготовка предложений по совершенствованию преференциального режима); нормативно-правовое регулирование (выработка регламентирующих хозяйственную деятельность норм). Делегируемые функции определялись самими советами. К мерам, стимулирующим и иным образом обеспечивающим экономический рост, относились: таможенные и налоговые льготы; упрощенный порядок проведения импортно-экспортных операций; благоприятствующий иностранным инвестициям режим; недопущение направленных на изъятие иностранных инвестиций мер административного принуждения (конфискация, реквизиция и национализация); возможность самостоятельного принятия решения хозяйствующими субъектами о создании совместных предприятий; освобождение вывоза произведенных на территории зоны товаров от лицензий и квот; упрощенный порядок въезда и пребывания иностранцев; и др. [10].

Аналогичный статус в мае 1991 г. был присвоен городам Ленинград и Выборг, на которые был распространен такой же преференциаль-

ный экономический режим, а понятия «свободная экономическая зона» и «зона свободного предпринимательства» были признаны синонимичными [11]. Функционирование зоны обеспечивалось специальным органом – Комитетом по управлению зоной свободного предпринимательства г. Ленинграда. К числу ее особенностей можно отнести возможность создания свободных таможенных и иных функциональных субзон [12]. В 1991 г. были приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие организацию еще восьми свободных экономических зон.

Единая нормативная основа организации свободных экономических зон была не развита. Изначально в качестве таковой рассматривались Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР от 5 июля 1991 г. № 2302-1 [13]. Свободным экономическим зонам в данном Законе была посвящена только ст. 42, в которой эти зоны определялись как территории с особым режимом хозяйственной деятельности для предприятий с иностранными инвестициями, а также для советских граждан и предприятий. Данное определение не содержало основных черт особых экономических режимов, в первую очередь наличие специфической организации публичного управления, а прерогатива по установлению свободных экономических зон принадлежала союзным республикам. Этим централизованное нормативно-правовое регулирование организации и функционирования данных территорий ограничивалось.

Одновременно с указанными Основами было разработано и соответствующее законодательство РСФСР, закрепившее общие черты преференциального режима хозяйствования в свободных экономических зонах, которые стали отражением ранее сформировавшейся практики их учреждения. В то же время были введены новые стимулирующие меры, в частности, упрощенный порядок регистрации предприятий с иностранными инвестициями; регистрация предприятий с объемом иностранных инвестиций до 75 млн рублей непосредственно в свободной экономической зоне уполномоченными на то органами. Был уточнен упрощенный порядок въезда иностранцев, предполагающий в том числе безвизовый режим [14]. Данный Закон частично упорядочил функционирование свободных экономических зон, в то время как вопросы организации публичного управления на основе единообразных правил решены не были.

Введение в действие единых законодательных правил о свободных экономических зонах не препятствовало учреждению особых экономических режимов, отличных от режима свободных экономических зон. Так, в ноябре 1991 г. была организована эколого-экономическая

зона «Горный Алтай» [15]. В основном правила ее создания и функционирования повторяли порядок, установленный для свободных экономических зон, за исключением специфики, которая была связана с необходимостью обеспечения особого экологического режима.

Распад Союза ССР ознаменовал ускорение социально-экономических реформ в России, на что было ориентировано новое законодательство независимого государства. На следующий день после указанного события был принят Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» [16], в котором не содержалось положений, обеспечивающих льготное налогообложение резидентов каких-либо особых территорий. Таким образом, был поставлен под сомнение особый порядок функционирования свободных экономических зон, поскольку льготный налоговый режим был одним из определяющих факторов для привлечения иностранных инвестиций.

Дальнейшая правовая политика в отношении территорий с преференциальным режимом осуществления предпринимательской деятельности связана с усилением роли президентской власти в проведении экономических и иных преобразований. В июне 1992 г. главой государства были подтверждены все льготы и гарантии, установленные нормативными правовыми актами РСФСР в отношении свободных экономических зон [17]. Президентом РФ впервые было введено понятие «особая экономическая зона» для определения ее как части свободной экономической зоны. В таком понимании особая экономическая зона была сформирована в административных границах Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского районов Сахалинской области внутри свободной экономической зоны «Сахалин». Принципиально иного содержания режим особой экономической зоны в данном случае не имел, его специфика состояла во введении ряда дополнительных льгот (упрощенный порядок лицензирования, введение норм ускоренной амортизации по согласованию с администрацией Сахалинской области, самостоятельное использование предприятиями производимой ими продукции) [18].

Новым стал также термин «зона свободной торговли», содержание которого заключалось в том, что названная зона одновременно была свободной таможенной зоной, учрежденной Президентом РФ на прилегающей к аэропорту Шереметьево территории г. Москвы, для облегчения хозяйствующим субъектам режима международной торговли в пределах данной территории. Впервые для территорий с преференциальным экономическим режимом была реализована идея организации публичного управления через акционерное общество за-

крытого типа, акции которого полностью находились в государственной собственности (аналог современных управляющих компаний). Данное общество выполняло функции хозяйственной администрации, имея статус агентства по управлению зоной свободной торговли, которое было уполномочено управлять государственным имуществом и совершенствовать инфраструктуру на соответствующей территории [19]. Впоследствии общие правила организации свободных таможенных зон были закреплены в Таможенном кодексе РФ от 18 июня 1993 г. № 5221-1 [20].

Последующие управленческие решения характеризуются хаотичностью, непоследовательностью, введением эксклюзивных и экспериментальных режимов и снижением качества нормативно-правового регулирования. В 1994–1996 гг. органами государственного управления были введены экспериментальный режим зоны экономического благоприятствования на территории Ингушской Республики [21], режим территориального научно-производственного комплекса «Технополис Заречный» [22], режим особой экономической зоны «Кавказские Минеральные Воды» [23], режим научно-технологического парка «Новосибирск» [24]. В первом случае непрозрачностью характеризовался механизм публичного управления зоной экономического благоприятствования: оно должно было осуществляться администрацией зоны, формирование которой выходило за пределы федерального регулирования, за исключением назначения ее главы Правительством РФ по представлению Президента Ингушской Республики. Режимы, направленные на ускорение научно-технологического и производственного развития территорий, были слабо обеспечены с точки зрения необходимого объема нормативно-правового регулирования. Фактически имели место меры распорядительного характера по учреждению соответствующих территорий без проработки мер стимулирующего и организационно-обеспечительного воздействия. Особая экономическая зона «Кавказские Минеральные Воды» отличалась от ранее созданной на части Сахалинской области особой экономической зоны. По сравнению с последней она была объединяющей территорией для свободных экономических зон, которые могли создаваться на ее территории, что говорит об их формировании в отсутствие какой-либо внятной концепции.

Эксклюзивные правовые режимы осуществления экономической деятельности стали также предметом законодательного регулирования. Федеральным законом от 30 января 1996 г. № 16-ФЗ «О Центре международного бизнеса “Ингушетия”» [25] был введен режим, заменивший собой режим зоны экономического благопри-

ятствования. Особые экономические зоны были организованы в Калининградской [26] и Магаданской [27] областях. Несмотря на некоторые их сходства, в организации публичного управления были установлены существенные различия. В Калининградской области не предусматривалось специального органа управления – оно возлагалась на областную администрацию, которая для целей соответствующего закона именовалась Администрацией особой экономической зоны. По законодательству Магаданской области в первоначальной его редакции, надлежало создать государственное учреждение, подведомственное администрации Магаданской области и предназначенное для обеспечения взаимодействия органов власти и хозяйствующих субъектов.

Разрозненное нормативно-правовое регулирование особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности просуществовало до принятия Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) [28], который, казалось бы, должен был стать отправной точкой формирования преференциальных экономических режимов на единых началах с выделением технико-внедренческих, промышленно-производственных, а впоследствии портовых и туристско-рекреационных зон. Между тем законодатель не стал отказываться от эксклюзивных особых экономических зон в Магаданской и Калининградской областях, а стал учреждать иные зоны в зависимости от возникновения потребности в усовершенствовании экономических отношений на тех или иных территориях. При этом сложилась своего рода триада особых административно-правовых режимов осуществления хозяйственной деятельности: особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития и зоны территориального развития, различия которых состоят в организации управления территориями и характером стимулирующего воздействия на хозяйствующих субъектов. О какой-либо их упорядоченности вряд ли можно вести речь, так как продолжают формироваться и новые эксклюзивные режимы: осуществление предпринимательской деятельности в Арктической зоне; свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя; федеральная территория «Сириус». Кроме того, в литературе поднимается вопрос об упорядоченности организации соответствующих территорий, соотношении территориального и пространственного развития применительно к территориям с преференциальным режимом хозяйствования [29, с. 68–69].

Ретроспективный анализ нормативно-правового регулирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности показывает, что бесконечное генерирование законодателем и органами государственного управления новых режимов хозяйствования не приводит к существенным социально-экономическим сдвигам. Это во многом связано с отсутствием единой государственной политики в данном направлении, которая выражается, в первую очередь, в принятии документов стратегического планирования. Высшими органами государственного управления не предпринимаются попытки разработать концепцию преференциальных режимов осуществления экономической деятельности, на основе которой мог бы быть принят соответствующий закон. Историческое развитие, безусловно, показывает и положительный сдвиг, выраженный в переходе к законодательному регулированию, отличающемуся большим качеством по сравнению с подзаконным, большей детализацией оснований, порядком формирования территорий с преференциальными экономическими режимами, полномочиями субъектов публичного управления ими. В то же время существующее состояние нормативно-правовой регламентации вскрывает проблемы как теоретического, так и практического характера. Не определен статус управляющих компаний и иных специфических субъектов публичного управления в контексте конституционных новелл о единой системе публичной власти. К тому же такие территории, как зоны территориального развития, до сих пор не созданы, что вызывает сомнения в целесообразности их законодательного установления. Таким образом, правовая политика в сфере организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности должна быть направлена на создание единой концепции их формирования и функционирования с возможным принятием на этой основе комплексного законодательного акта о преференциальных режимах хозяйствования.

Список литературы:

1. Общие экономические и юридические условия концессий : декрет СНК РСФСР от 23 ноября 1920 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1920. – № 91, ст. 481.
2. О порядке допущения иностранных фирм к производству торговых операций в пределах РСФСР : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1923. – № 31, ст. 345.
3. О льготных условиях допущения иностранного капитала к производству строительных работ на территории Союза ССР : постановление СНК СССР от 25 мая 1926 г. (утратило силу) // СЗ СССР. – 1926. – № 40, ст. 293.

4. О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций : постановление Совмина СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 (утратило силу) // СП СССР. – 1989. – № 2, ст. 7.

5. О создании зон свободного предпринимательства : постановление ВС РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 7, ст. 107.

6. О создании зон свободного предпринимательства : постановление ВС РСФСР от 13 сентября 1990 г. № 165-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 15, ст. 162.

7. Об иностранных инвестициях в СССР : указ Президента СССР от 26 октября 1990 г. № УП-942 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 44, ст. 944.

8. О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны : постановление ВС РСФСР от 24 октября 1990 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 21, ст. 235.

9. Ильгова, Е.В. Коллегиальные и единоначальные методы формирования и деятельности органов управления: традиционные подходы и новые тенденции / Е.В. Ильгова, В.В. Аржанов, Е.С. Архипова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 5 (142). – С. 90–103.

10. О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в районе г. Находки (СЭЗ Находка) Приморского края : постановление Совмина РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 540 (утратило силу) // СП РСФСР. – 1991. – № 4, ст. 50.

11. О хозяйственно-правовом статусе зон свободного предпринимательства г. Ленинграда и г. Выборга Ленинградской области : распоряжение ВС РСФСР от 12 мая 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 20, ст. 650.

12. О первоочередных мерах по развитию зоны свободного предпринимательства г. Ленинграда (ЛЗСП) : постановление Совмина РСФСР от 11 июня 1991 г. № 328 (утратило силу) // Право и экономика. – 1995. – № 8.

13. Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР от 5 июля 1991 г. № 2302-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 31, ст. 880.

14. Об иностранных инвестициях в РСФСР : закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29, ст. 1008.

15. О первоочередных мерах по развитию эколого-экономической зоны «Горный Алтай» : постановление Совмина РСФСР от 8 ноября 1991 г. № 595. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012997&rdk=&link_id=5 (дата обращения: 20.02.2022).

16. Об основах налоговой системы в Российской Федерации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 11, ст. 527.

17. О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации : указ Президента РФ от 4 июня 1992 г. № 548 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 24, ст. 1325.

18. О социально-экономическом развитии Курильских островов : указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1549 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 50, ст. 2974.

19. О создании зоны свободной торговли «Шереметьево» : указ Президента РФ от 10 декабря 1992 г. № 1572 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 52, ст. 3091.

20. Таможенный кодекс РФ от 18 июня 1993 г. № 5221-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 31, ст. 1224.

21. О зоне экономического благоприятствования на территории Ингушской Республики : постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 740 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 9, ст. 1023.

22. О создании территориального научно-производственного комплекса «Технополис Заречный» : указ Президента РФ от 21 июня 1994 г. № 1308 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 9, ст. 975.

23. Об особой экономической зоне в границах особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод : постановление Правительства РФ от 29 декабря 1994 г. № 1430 // Рос. газ. – 1995. – 12 янв.

24. О создании научно-технологического парка «Новосибирск» : постановление Правительства РФ от 16 марта 1996 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 13, ст. 1375.

25. О Центре международного бизнеса «Ингушетия» : федеральный закон от 30 января 1996 г. № 16-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 491.

26. Об Особой экономической зоне в Калининградской области : федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4, ст. 224.

27. Об Особой экономической зоне в Магаданской области : федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 23, ст. 2807; 2014. – № 52, ч. 1, ст. 7534.

28. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

29. Заметина, Т.В. Совершенствование территориальной организации Российской Федерации: проблемы и перспективы / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6 (143). – С. 64–70.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-33-42

ВЫЯВЛЕНИЕ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КАК НАПРАВЛЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: статья посвящена такому актуальному направлению правовой политики в сфере противодействия транснациональной преступности, как выявление транснациональных преступлений. Актуальность статьи обусловлена необходимостью разработки инструкции по выявлению транснациональных преступлений для компетентных органов. В статье раскрывается значение стадии выявления транснациональных преступлений для эффективной борьбы с этим глобальным явлением, определяется возможность выявления транснациональных преступлений как одно из направлений уголовной политики Российской Федерации. В качестве методологической основы выступает совокупность диалектического метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. В результате исследования сделан вывод о том, что выявление транснациональных преступлений представляет собой деятельность компетентных органов, регламентированную комплексом правовых норм. Выявление транснациональных преступлений как направление уголовной политики Российской Федерации требует совершенствования. Перспективными мерами представляются совершенствование уголовно-процессуального законодательства, криминалистической деятельности, формирование правосознания населения и обеспечение научной обоснованности выявления преступлений как самостоятельного этапа борьбы с преступностью. Данный комплекс мер направлен на усовершенствование концепции уголовной политики Российской Федерации. Делается вывод о возможности рассмотрения выявления преступлений как самостоятельного уголовно-процессуального института, а также разработки учения о криминалистических методах выявления преступлений.

Ключевые слова: правовая политика, транснациональные преступления, криминалистика, выявление преступлений, криминалистическая стратегия, глобализация.

DETECTION OF TRANSNATIONAL CRIMES AS A DIRECTION OF CRIMINAL POLICY OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the article is devoted to such an urgent direction of legal policy in the field of combating transnational crime as the detection of transnational crimes. The relevance of the article is due to the need to develop instructions for the detection of transnational crimes for the competent authorities. The article reveals the significance of the stage of detecting transnational crimes for the effective fight against this global phenomenon. The purpose of the article is to determine the possibilities of detecting transnational crimes as one of the

directions of the criminal policy of the Russian Federation. The set of the dialectical method of cognition, general scientific, special scientific and special methods acts as a methodological basis. As a result of the study, it was concluded that the detection of transnational crimes is the activity of the competent authorities, regulated by a set of legal norms. As a direction of the criminal policy of the Russian Federation, the detection of transnational crimes requires improvement. Promising measures are the improvement of criminal procedural legislation, criminalistics activities, the formation of legal awareness of the population and the provision of scientific justification for detecting crimes as an independent stage in the fight against crime. This set of measures is aimed at improving the concept of the criminal policy of the Russian Federation. The conclusion is made about the possibility of considering the detection of crimes as an independent criminal procedural institution, as well as the development of the doctrine on the forensic methods of detecting crimes.

Keywords: legal policy, transnational crimes, forensics, crime detection, forensic strategy, globalization.

Борьба с транснациональной преступностью – сложная и многогранная деятельность, носящая межотраслевой характер. Это обусловлено рядом факторов, главным из которых является совокупность правовых средств, определяющих уголовную политику по обеспечению процесса борьбы с преступностью. Успешная борьба с транснациональной преступностью предполагает своевременное выявление признаков транснациональных преступных проявлений. Значение выявления преступлений в криминалистике рассматривается как элемент формулы «от выявления характера преступления к установлению личности преступников» [1, с. 56].

Выявление преступлений – самостоятельный (первый) этап борьбы с преступностью. Такое понимание стадии выявления преступлений имеет под собой нормативно-правовую основу. Так, в соответствии с уголовно-процессуальным законом заявление о преступлении может быть сделано в устном или письменном виде (ст. 141); дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции принять по нему решение в срок не позднее трех суток со дня поступления указанного сообщения (ст. 144); по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа принимает одно из следующих решений: 1) о возбуждении уголовного дела; 2) об отказе в возбуждении уголовного дела; 3) о передаче сообщения по подследственности (ст. 145). Тем не менее в уголовно-процессуальном законодательстве отсутствуют прямые указания на обязанность выявления преступлений. Выявление преступления следователем (дознавателем) возможно.

Рассмотрение выявления преступлений как самостоятельного этапа борьбы с преступностью основано также на том, что оно представляет предпосылку для раскрытия преступления. Без стадии выявления признаков преступления невозможна активизация уголовно-процессуального механизма, регламентирующего все остальные этапы борьбы с преступностью.

Деятельность по выявлению преступлений и разработка ее методов – междисциплинарный объект, который должен быть всесторонне исследован в рамках науки криминалистики.

Актуальность проблемы очевидна. Многие транснациональные преступления не становятся предметом расследования лишь потому, что компетентные органы не осведомлены о фактах совершенных или подготавливаемых преступлений.

По данным статистики за 2021 г., отмечается снижение преступности. Однако, по мнению экспертов, речь идет не о реальном, а о формальном снижении. Так, В. Шайдуллина отмечает четыре фактора, которые помогли улучшить показатели: декриминализация ряда экономических преступлений (например, связанных с налоговыми нарушениями, предпринимательской деятельностью); появление новых преступных схем (они или не регистрируются, или попадают в область гражданско-правовых споров); влияние технологий на раскрываемость (технологии помогают более быстро раскрыть преступление, преступники это знают и «сто раз отмеряют», прежде чем совершить преступление); наличие латентной преступности (которая не зарегистрирована) [2]. Высокий уровень латентной преступности (в том числе транснациональной) отмечают и другие ученые [3, с. 11–12; 4, с. 184].

Таким образом, можно утверждать, что процент латентной транснациональной преступности достаточно высок, многие деяния представляют собой транснациональную криминальную деятельность, осуществляемую профессионально и на постоянной основе, но обнаруживаются спустя длительное время с начала ее осуществления.

Вопросы выявления преступлений и их добросовестной регистрации должны решаться в каждом регионе индивидуально, но толчком к их решению должно быть формирование направления уголовной политики РФ по выявлению транснациональных преступлений.

Каким должно быть выявление транснациональных преступлений? Практической задачей следователя в процессе выявления признаков преступления является ранжирование поступающих сведений и выделение среди этого потока информации признаков-последствий преступного события и установление связей между явлени-

ями [5, с. 88–91]. Итогом аналитической деятельности следователя выступает получение исходной криминалистической информации. М.Н. Хлынцов отмечал: «Исходная криминалистическая информация, на основании которой следователь приступает к расследованию какого-либо события, решает вопрос о возбуждении уголовного дела, должна носить явно юридический характер; сведения, из которых она извлекается, должны так освещать событие, чтобы оно по своему содержанию подпадало под признаки конкретной статьи УК» [6, с. 44]. Данное суждение справедливо, когда речь идет о преступлении, нарушающем нормы уголовного законодательства Российской Федерации. Ситуация выявления признаков транснациональных преступлений имеет более сложный характер.

Применительно к конкретному составу преступления, имеющему транснациональный характер, алгоритм выявления признаков преступления следователю относительно понятен и привычен, хотя на момент выявления еще не известны все признаки состава преступления. Они устанавливаются в ходе расследования. Чем осложняется ситуация выявления транснационального характера преступления? Транснациональные преступления представляют собой сложную систему, имеющую значительный состав образующих ее элементов. Основным фактор, определяющий специфику транснациональных преступлений, – содержание транснациональной криминальной деятельности и ее основные направления. Этот важный фактор редко учитывается на практике.

В помощь следователю представляется возможным предложить начальный алгоритм выявления криминалистической информации о транснациональном преступлении.

1. Анализ состояния российского и международного законодательства в интересующей сфере.

Изучая явление, пока еще неизвестного характера, следователь должен помнить, что многие уголовно наказуемые деяния, закрепленные в УК РФ, могут иметь транснациональный характер. Особенно те, чей способ связан с перемещением товаров, денежных средств и информации в иностранные государства. Признаки транснационального преступления в ситуации возбуждения уголовного дела могут проявляться без связи с фактом нарушения международного законодательства или законодательства иностранного государства. Задача следователя – установить имеют ли обнаруженные признаки какие-либо иные юридические последствия, которые могут затрагивать законные интересы иностранных государств.

2. Определить потенциальный круг источников информации, которые могут помочь в определении характера события.

Сведения о транснациональных преступлениях можно получить из многих источников. Д. С. Хижняк выделяет следующие: 1) лица (потерпевшие, их родственники, должностные лица, сотрудники правоохранительных органов РФ и иностранных государств и др.); 2) негосударственные, общественные организации; 3) средства массовой информации; 4) информационные и телекоммуникационные системы; 5) иные источники [7, с. 163–164].

Для выявления многих видов транснациональных преступлений, таких как торговля людьми, незаконный оборот наркотиков, оружия, роль сотрудников оперативно-разыскных органов является ключевой. При этом представляемые результаты ОРД должны позволять формировать доказательства, отвечающие требованиям уголовно-процессуального закона [8, с. 76].

3. Определить систему методов проверки информации о преступлении и его характере.

Вне зависимости от видов транснациональной преступности следователю рекомендуется использовать универсальный метод криминалистического анализа информации, который представляет собой совокупность общенаучных методов познания, среди которых преобладают анализ и синтез, и тактических приемов, призванных обеспечить его реализацию в конкретном акте расследования. Приемами такого анализа исследователи указывают: а) изучение и дифференциация исходного объема информации; б) построение информационно-логических систем; в) построение идеальных информационных моделей; г) изучение модели и получение нового знания [9, с. 11].

В систему методов проверки информации о преступлении и его характере также традиционно включают:

а) истребование из учреждений, предприятий, общественных организаций интересующих документов и сведений с целью восполнения первичного материала;

б) проверка по месту проведения предварительной проверки материалов, касающихся данных фактов, изучение этих материалов, составление по ним справок, снятие копий с соответствующих документов, приобщение всего производства к проверочному материалу и др.;

в) выезд на место с целью ознакомления с документами, функциями должностных лиц и др.;

г) получение устных и письменных объяснений от должностных лиц и граждан;

- д) проведение ревизии по предложению проверяющего;
- е) различные проверки вышестоящими органами деятельности подведомственных им учреждений, предприятий, организаций и должностных лиц;
- ж) получение консультаций специалиста;
- з) проведение ведомственной экспертизы по предложению проверяющего;
- и) наблюдение;
- к) контроль и документирование информации в компьютерных сетях;
- л) анализ рекламных сообщений и т.д.

Немаловажным для организации работы следователя по выявлению транснационального характера преступления является составление плана, в который должны входить:

1) перечень вопросов, подлежащих установлению (трансграничный или транстерриториальный характер преступления; имеются ли последствия преступления на территории иностранного государства; не являются ли выявленные признаки элементами транснациональной криминальной деятельности, инициированной на территории иностранного государства и т.п.);

2) определение наиболее целесообразных способов выявления признаков преступлений (общие для всех преступлений способы; специальные способы, которые корректируются в зависимости от сферы, в которой было совершено предполагаемое транснациональное преступление);

3) установление последовательности проведения действий;

4) установление места и времени проведения действий;

5) возможно указание на конкретное лицо, которому поручается проведение отдельных действий.

Факт транснационального уголовно наказуемого деяния может быть выявлен не только российскими следователями (дознавателями), но и правоохранительными органами иностранного государства, потерпевшими и иными лицами.

Анализ криминалистической литературы позволяет сделать вывод о том, что вопросы выявления преступлений, в частности транснациональных, практически не изучены. И это несмотря на то, что еще в 80-х гг. XX в. В.В. Степановым предлагалось создание учения о криминалистических методах обнаружения преступления [10]. В структуру учения, по его мнению, должны были войти три раздела: теоретические основы, основы деятельности по выявлению преступлений, предварительная проверка сигналов о преступле-

ниях [11, с. 107–108]. Общие вопросы обнаружения преступлений и предварительной проверки были отнесены им к организации работы следователя, а особенности этой деятельности по отдельным категориям дел – к криминалистической методике [12]. Однако в современных работах по криминалистике редко можно встретить выявление преступлений в качестве структурного элемента методики расследования преступлений. Такой подход юристов сказывается и на эффективности работы следователей.

В целях активизации разработок научно-практических методов по выявлению транснациональных преступлений представляется необходимым внесение пункта об обязательной проверке сообщений о преступлениях на транснациональный характер в государственный документ, которым может быть Государственная стратегия борьбы с транснациональной преступностью. Подобные проекты были сравнительно недавно разработаны Д. С. Хижняком (Стратегия противодействия транснациональной криминальной деятельности в Российской Федерации) [13; 14, с. 371–390] и А. Х.-А. Пиховым (Стратегия противодействия транснациональной преступности в Российской Федерации на период до 2030 года) [15].

Необходимо разработать комплекс правовых норм, которые, всесторонне регламентируя вопросы выявления транснациональных преступлений, активизировали бы деятельность уполномоченных органов.

С учетом того, что в законодательных актах не могут быть урегулированы частные вопросы выявления транснациональных преступлений, они должны получить детальную регламентацию в подзаконных актах. Повышению эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению транснациональных преступлений способствовало бы принятие межведомственной Инструкции о выявлении транснациональных преступлений правоохранительными органами. Инструкция должна носить стратегический характер, таким образом, ее можно будет рассматривать в качестве элемента механизма реализации государственной правовой политики [16].

В предлагаемой Инструкции необходимо предусмотреть следующее:

- 1) политико-правовую основу документа;
- 2) реализацию национальных интересов и государственной политики в качестве цели;
- 3) субъектов деятельности по выявлению транснациональных преступлений;
- 4) понятие и виды транснациональных преступлений;

-
- 5) понятие и виды выявления преступлений;
 - 6) способы выявления транснациональных преступлений;
 - 7) методы выявления транснациональных преступлений разными субъектами (следователь, дознаватель, оперативный работник и др.);
 - 8) методы выявления отдельных видов и групп транснациональных преступлений в соответствии с их криминалистической классификацией;
 - 9) использование помощи общественности в выявлении транснациональных преступлений;
 - 10) систему мер, необходимых для совершенствования выявления транснациональных преступлений;
 - 11) механизмы реализации указанной системы мер выявления транснациональных преступлений;
 - 12) условия осуществления контроля за реализацией выявления транснациональных преступлений как направления государственной политики Российской Федерации.

Этап выявления признаков транснациональных преступлений представляется важным для расследования в целом. Именно в процессе выявления следователь может диагностировать сложившуюся следственную ситуацию, определить дальнейшие основные направления расследования, сформулировать основные тактические и стратегические задачи, определить значение международного сотрудничества и его формы.

Полученные в ходе этапа выявления результаты подвергаются новому анализу.

Выявление транснациональных преступлений как направление уголовной политики Российской Федерации требует совершенствования. К мерам по совершенствованию данного направления уголовной политики следует отнести:

- 1) совершенствование уголовно-процессуального законодательства (проведение экспертизы законопроектов, учет современного состояния транснациональной криминальной ситуации в Российской Федерации в целом и в отдельных ее субъектах, использование результатов криминалистического прогнозирования и анализа закономерностей, составляющих предмет криминалистики при разработке законопроектов, методических рекомендаций и инструкций для сотрудников правоохранительных органов);

- 2) совершенствование уголовно-процессуальной и криминалистической деятельности (повышение эффективности реализации норм действующего уголовно-процессуального законодательства,

применение их в соответствии с нормами международного права и обязательствами, закрепленными в ратифицированных Российской Федерацией конвенциях);

3) формирование правосознания населения (повышение эффективности уголовно-правовой пропаганды, направленной на выявление латентных транснациональных преступлений);

4) обеспечение научной обоснованности выявления преступлений как самостоятельного этапа борьбы с преступностью (обоснование выявления преступлений как самостоятельного уголовно-процессуального института, разработка учения о криминалистических методах выявления преступлений, разработка в рамках частных методик криминалистических алгоритмов выявления отдельных видов транснациональных преступлений).

Все эти и иные возможные меры позволят усовершенствовать концепцию государственной уголовной политики Российской Федерации, выдвинуть выявление транснациональных преступлений в число приоритетных направлений уголовной политики нашего государства и определить пути его дальнейшего развития в свете процессов глобализации и цифровизации современного российского общества и интеграции в общемировое правовое пространство.

Список литературы:

1. Анненков, С.И. Выявление мошенничества, совершаемого организованными преступными группами / С.И. Анненков // Проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы. – 2015. – № 1. – С. 56–63.
2. Преступность в России: итоги за 10 лет. – URL: <https://udm-info.ru/news/society/04-04-2021/prestupnost-v-rossii-itogi-za-10-let> (дата обращения: 24.12.2012).
3. Бертовский, Л.В. Выявление преступлений, связанных с нарушением правил экономической деятельности / Л.В. Бертовский // Академическая мысль. – 2018. – № 1. – С. 11–14.
4. Шапиро, Л.Г. Экономическая преступность как транснациональное явление: проблемы противодействия / Л.Г. Шапиро // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6. – С. 183–188.
5. Ратинов, А.Р. Судебная психология для следователей / А.Р. Ратинов. – М. : НИИРИО ВШ МООН РСФСР, 1967. – 290 с.
6. Хлынцов, М.Н. Криминалистическая информация и моделирование при расследовании преступлений / М.Н. Хлынцов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 160 с.
7. Хижняк, Д.С. Источники получения криминалистически значимой информации о совершенных транснациональных преступлениях / Д.С. Хижняк // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 4 (87). – С. 161–167.

8. Панькина, И.Ю. Проблемы возбуждения уголовного дела о преступлениях, связанных с торговлей людьми / И.Ю. Панькина // Противодействие организованной преступности: уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты борьбы с торговлей людьми, незаконным оборотом наркотиков и оружия, экологическими преступлениями : матер. междунар. конф., посвящ. 10-летию кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики РГУ им. И. Канта / под ред. Т.С. Волчецкой. – Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта, 2008. – С. 74–78.

9. Соловьёв, А.В. Повышение эффективности предварительного расследования и задачи криминалистики / А.В. Соловьёв // Теория и практика криминалистики и судебной экспертизы : межвуз. сб. науч. тр. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – Вып. 8. – С. 8–12.

10. Степанов, В.В. Вопросы обнаружения и раскрытия преступлений / В.В. Степанов // Теория и практика криминалистики и судебной экспертизы. – Саратов, 1986. – Вып. 5. – С. 9–19.

11. Степанов, В.В. Своевременность выявления – важнейшее условие раскрытия преступления / В.В. Степанов // Проблемы социальной справедливости в отраслевых юридических науках : сб. ст. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1988. – С. 105–108.

12. Степанов, В.В. О системе советской криминалистики / В.В. Степанов // Теория и практика криминалистики и судебной экспертизы. Вопросы техники, тактики и методики расследования : межвуз. науч. сб. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. Вып. 4. – С. 3–9.

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

14. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д.С. Хижняк. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

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

16. Хижняк, Д.С. Юридическая стратегия как элемент механизма реализации государственной правовой политики и методологии криминалистических исследований (на материале стратегий борьбы с транснациональными преступлениями) / Д.С. Хижняк // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 1. – С. 33–36.

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

T. A. Polyakova,
*Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian
Federation, Chief Researcher,
Acting Head of the Information
law sector and international information
security of the Institute of State
and Law of the Russian Academy
of Sciences*

Н. А. Троян,
научный сотрудник
сектора информационного права
и международной информационной
безопасности Института
государства и права
Российской академии наук

N. A. Troyan,
*Researcher of the Information law sector
and international information security
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-43-58

ФОРМИРОВАНИЕ НАУЧНО-ПРАВОВЫХ ПОДХОДОВ К РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ*

Аннотация: статья посвящена актуальной теме влияния современных технологий на нормотворческую деятельность в условиях цифровой трансформации. Цель статьи заключается в рассмотрении проблем нормотворчества, поиске оптимальных путей их решения с учетом стратегических задач Российского государства и общества в условиях цифровизации. Поставленные задачи были реализованы с помощью общенаучных методов (анализа, синтеза). На основе диалектического метода рассмотрен процесс влияния цифровой трансформации, роль которой в современных условиях объективно возрастает. Анализируя федеральное законодательство, авторы обосновывают необходимость формирования национальной системы правовой информации с поэтапным переходом от информационно-правовых систем к платформенным решениям и ее использования в различных отраслях и сферах социально-экономической деятельности. Авторы пришли к выводу, что в России имеется потенциал для возможного внедрения в будущем технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы.

Ключевые слова: цифровая трансформация, система публичной власти, цифровые технологии, информационная безопасность, машиночитаемое право, нормотворческая деятельность и правоприменение.

* Статья выполнена по Государственному заданию № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

FORMATION OF SCIENTIFIC AND LEGAL APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF A SYSTEM FOR THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN RULE-MAKING

Abstract: *the article is devoted to the actual topic of the influence of modern technologies on rule-making activities in the context of digital transformation. The purpose of the article is to consider the problems of rule-making, to find the optimal ways to solve them, taking into account the strategic tasks of the Russian state and society in the context of digitalization. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis). On the basis of the dialectical method, the process of influence of digital transformation is considered, the role of which objectively increases in modern conditions. Analyzing federal legislation, the authors substantiate the need for the formation of a national system of legal information with a gradual transition from information and legal systems to platform solutions and their use in various sectors and spheres of socio-economic activity. The authors came to the conclusion that there is potential in Russia for the possible introduction of machine-readable law technologies in the future into real rule-making and law enforcement processes.*

Keywords: *digital transformation, public authority system, digital technologies, information security, machine-readable law, rule-making and law-making.*

Сегодня в процессе правотворчества решаются задачи, имеющие ключевое значение для общества и государства. Необходимо признать, что эффективность действия нормативных правовых актов в значительной степени определяется уровнем их подготовки, обсуждения, характером рассмотрения и доведения до сведения исполнителей [1, с. 12]. Цифровизация влияет на общественные отношения как новый фактор развития информационного общества, и под ее влиянием меняются сферы общественной деятельности, возникают новые феномены и процессы. На фоне данной трансформации, которая очевидна особенно в условиях «ковидной реальности», развиваются дискуссии относительно достаточности или недостаточности классических научных методов в новых условиях. Так, по мнению академика В. С. Степина, «в современную эпоху мы являемся свидетелями новых радикальных изменений в основаниях науки, которые можно охарактеризовать как четвертую глобальную научную революцию, в ходе которой рождается новая постнеклассическая наука» [2, с. 11]. Следует отметить, что воздействие цифровых технологий не только влияет на право, но и непосредственным образом отображается как в правотворчестве, в широком смысле слова, так и в нормотворческой деятельности, которая, на наш взгляд, является частью правотворческого процесса. Соответственно, определенные трансформации наблюдаются в этих взаимосвязанных процессах.

Вопрос о повышении качества правотворчества и прогнозировании его эффективности в настоящее время требует научно обоснован-

ных правовых подходов к развитию системы цифровых технологий в нормотворческом и правотворческом процессах, требующих научного осмысления на основе решения актуальных теоретических и практических проблем и исследования различных позиций. В этой связи представляется необходимым рассмотреть, что же сегодня представляет собой правотворчество. Так, если в узком смысле под правотворчеством принято понимать деятельность компетентных органов публичной власти, граждан по разработке, принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов, то в широком смысле понимание правотворчества включает в себя не только процессы познания, оценки правовых потребностей общества, государства и создания в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов, изменения и отмены действующих, но и подбор статистики, аналитики и т.д. По сути, поддерживая данный подход (в широком смысле) ряд исследователей отождествляют правотворчество с правообразованием, включающим в себя не только правотворческий, но и предшествующий ему подготовительный процесс формирования права [1, с. 23; 3, с. 47–49]. Таким образом, правообразование представляет собой комплексный процесс, составной частью которого является правотворчество. С точки зрения В.С. Нерсесянца, «социальный процесс формирования позитивного права – это объективно складывающиеся и субъективно выявляющиеся в жизни общества и государства взаимодействие, влияние разнообразных социальных факторов на формирование правовых норм. Этот процесс смыкается с завершающей стадией – юридически оформленным процессом правотворчества государства как организованной деятельностью его правотворческих органов по созданию либо признанию и закреплению в юридически обязательной форме норм позитивного права» [4, с. 183]. В свою очередь, профессор С.С. Алексеев предложил такое определение: «Правотворчество (законотворчество) – это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон» [5]. Необходимо отметить, что существуют четкие различия в толковании содержания данных понятий. Очевидно, что законотворчество – это деятельность по принятию правовых актов в виде законов, а нормотворчество – по изданию нормативных правовых актов, тогда как правотворчество имеет более широкое содержание. В любом случае очевидно, что эти понятия не идентичны и не тождественны по отношению и к результату правотворчества. Безусловно, при таком толковании правотворчество значительно шире, чем законотворчество

и нормотворчество, и, в свою очередь, понятие «нормотворчество» более широкое, чем понятие «законотворчество» [6, с. 5].

На наш взгляд, отсутствие на федеральном уровне закона «О нормативных правовых актах» сегодня негативно сказывается на нормотворческой и правоприменительной сферах. Как показывает исследование, на сегодняшний день в 49 субъектах РФ приняты и действуют законы о нормативных правовых актах, в то время как базовый федеральный закон и универсальное определение понятия «нормативный правовой акт» в федеральном законодательстве до сих пор отсутствуют. Согласимся, что, с одной стороны, децентрализация нормотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу последних позволяет субъектам самостоятельно регулировать те или иные виды общественных отношений, исходя из потребностей регионов, а с другой стороны, существующее «ситуативное и порой стихийное правотворчество должно уступить место концептуально-осмысленной, прогнозно-аналитической, планируемой скоординированной деятельности органов государственной власти центра и регионов» [7, с. 96]. Несомненно, что урегулирование ключевого вопроса правотворческой деятельности о нормативных правовых актах на федеральном уровне является архиважным, т.к. его отсутствие не только снижает качество правового регулирования общественных отношений, но и негативно влияет на правоприменение, а также нередко создает предпосылки для правовых коллизий. Поэтому на практике при определении нормативности руководствуются выработанными в юридической доктрине признаками нормативного правового акта (неоднократность применения, направленность на неопределенный круг субъектов и т.д.) [8, с. 53–54]. Аналогичный подход выражен в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 [9], в котором разъяснено содержание сущности нормативных правовых актов и их отличие от других видов правовых актов. Следует отметить, что признание правового акта нормативным зависит от результатов анализа его содержания.

Рассматривая понятие «нормотворчество», включающее деятельность не только по разработке законопроектов, но и по их принятию, необходимо подчеркнуть, что в него входят различные способы создания правовых норм, принятие нормативных правовых актов путем всенародного голосования (референдума), государственными, муниципальными органами, должностными лицами, в форме как законов, так и подзаконных актов. В связи с этим заслуживает внимания позиция, согласно которой «нормотворчество – это определенная форма юридической деятельности, направленная на создание, конкретиза-

цию, дополнение или отмену норм права в целях упорядочения уже существующих либо возникновения новых отношений в социуме» [10, с. 34]. Одним из основных способов нормотворчества можно считать заключение нормативных соглашений (договоров), при которых необходимо обязательное исполнение правовых предписаний. Вызывает интерес и требует научного осмысления в условиях трансформации системы права точка зрения русского философа и юриста И. А. Ильина, который, как бы предчувствуя революционные события 1917 г., писал о законности правотворчества, «что каждый правовой строй должен непременно открывать людям эту возможность совершенствовать законы по закону, т.е. улучшать правовой порядок, не нарушая правового порядка» [10, с. 36].

На современном этапе в России цифровые технологии в условиях развития глобального информационного общества выполняют роль своеобразного драйвера и оказывают влияние на сферы социальной жизни, экономики, обеспечения национальной безопасности, защиты национальных интересов, повышения благосостояния, реализации прав и соблюдения обязанностей в области обеспечения информационной безопасности и т.д. Но указанные факторы влияния, включая так называемую цифровую зрелость, касаются и трансформации системы права, правотворческих процессов и требуют специального теоретического информационно-правового осмысления, поскольку имеют ключевое значение для развития теории информационного права, происходящих в нем процессов институционализации и развития системы правового регулирования в информационной сфере в условиях всеохватывающей цифровизации. Нельзя не принимать во внимание возрастающее социальное значение современных информационных технологий в нормотворческой деятельности, поскольку особенности развития информационного общества во многом детерминированы именно развитием информационных (цифровых) технологий и ключевой ролью информации в современном мире.

Роль информации и каналов ее передачи непрерывно возрастает, что влияет и на формирование системы органов публичной власти. Правовая информация стала особым видом информации, обладающим специфическими свойствами и ценностью для всех субъектов общества, что должно обеспечиваться ее актуальностью, достоверностью и доступностью, а также реализацией правовых механизмов противодействия распространению недостоверной (фейковой информации). Этим в значительной степени определяется важность правовой информации в связи с развитием конституционно-правовых основ требований обеспечения информационной безопасности (п. «м»

ст. 71), а также необходимость модернизации системы законодательства в соответствии со ст. 15 Конституции РФ. Следует согласиться с позицией Е.В. Виноградовой относительно того, что «трансформационный потенциал поправок 2020 г. в российскую Конституцию создает импульс для теоретических исследований в направлении обеспечения прав и свобод человека как высшей ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех уровней публичной власти Российской Федерации» [11, с. 28]. Полагаем, что это в полной мере проецируется на исследования, направленные и на совершенствование нормотворческого процесса.

В правовой сфере отмечается ряд тенденций, связанных с развитием цифровых технологий и оказывающих влияние на модели социального регулирования и трансформацию системы права: появление новых дефиниций как основы возникающих и развивающихся правовых институтов, связанных с цифровизацией; возникновение и развитие цифровых прав; широкое применение публичного права для создания новой цифровой экономики; изменение соотношения законов и подзаконных актов; «перенастройка» законодательства на решение задач, связанных с цифровизацией общественных отношений [12]. Вместе с тем связь информации и цифровых технологий не только стремительно расширяется, но и усложняется, и этот процесс находит отражение в развитии системы права. Необходимо правовое регулирование новых общественных отношений, например, цифровой личности, реализация права в цифровой среде, криптовалюта, использование больших данных (блокчейн) и т.д. [12, с. 12]. Так, технология «блокчейн» позволяет автоматизировать многие действия, имеющие правовое (юридическое) значение, такие как совершение и удостоверение сделок, обеспечение конфиденциальности данных и иные. Как следствие, под влиянием внедрения цифровых технологий принимаются новые нормы права, развиваются новые правовые институты.

Однако цифровые технологии, облегчая и изменяя целый ряд значимых процедур, не меняют самого характера права как регулятора общественных отношений. В связи с этим при формировании государственной политики необходимо законодательно закрепить понятие «правовая информация», поскольку его отсутствие затрудняет решение стратегической задачи по реализации права на доступ к информации, учитывая значительный ее массив, а также отсутствие единых подходов к систематизации, определению правового режима и официального характера правовой информации.

Представляется обоснованным понятие правовой информации, под которой понимается «совокупность достоверных сведений (со-

общений и данных), являющихся компонентом правового воздействия на личность, общество и государство, используемых при решении правовых задач и отраженных в правовой сфере жизни общества, содержащихся в нормативном правовом акте, программно-целевом акте, документе стратегического планирования, акте правоприменительной практики, договоре, разъяснении о порядке применения нормативных правовых актов и акте толкования законодательства, справочных данных, нормативно-технических и иных документах, имеющих правовое значение, а также доктринальных и прикладных источниках (документах) ненормативного характера» [13, с. 134]. В связи с этим заслуживает внимания позиция относительно необходимости формирования в Российской Федерации национальной системы правовой информации на основе единой цифровой платформы, которая в современных условиях позволит обеспечивать конституционное право граждан на доступ к информации, ее полноту, достоверность и актуальность. Отсутствие единой цифровой платформы негативно сказывается на нормотворческой и правоприменительной деятельности как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Вопрос о развитии государственной системы правовой информации в России сегодня должен быть в фокусе внимания, что связано с необходимостью обеспечения полной, достоверной информацией о нормативных правовых актах Президента РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и всей судебной системы РФ, Генеральной прокуратуры РФ для осуществления их полномочий, системы органов публичной власти на всех ее уровнях, а также физических и юридических лиц. Ключевым требованием к такой государственной системе правовой информации должно стать ее развитие на основе внедрения сквозных информационных технологий и формирования единой информационной инфраструктуры [13].

Цифровизация, или цифровая трансформация, становится одним из важных факторов, влияющих на развитие не только информационного права, но и всей системы права, а соответственно, на активизацию нормотворческих процессов. Современный период не случайно называют новым этапом информационной революции. Но понятие «цифровая трансформация» пока не получило однозначного определения, несмотря на его активное применение. Полагаем, что под цифровой трансформацией необходимо понимать изменение всех аспектов жизни общества, связанных с применением цифровых (прорывных, конвергентных) технологий. Вместе с тем это обусловлено не только существенным расширением возможностей реализации

права человека на свободу информационной деятельности, но и значительно возросшими вызовами, угрозами и рисками информационной безопасности как на национальном, так и на международном уровне, что нашло отражение в утвержденной Указом Президентом РФ 2 июля 2021 г. Стратегии национальной безопасности [14]. Считаем, что для достижения определенных целей и решения задач приоритетное значение приобретает изучение вопросов качества правотворчества и решение проблем их обеспечения с учетом стратегических задач Российской Федерации. Так, возрастает значение решения вопросов о разработке и совершенствовании системы стандартов правотворчества в области организации и деятельности правотворческих органов. Прогнозирование эффективности нормативных правовых актов в значительной степени определяется их тщательной подготовкой на стадиях проектирования, обсуждения, рассмотрения, экспертизы, принятия всех правотворческих процедур.

Следует согласиться с позицией, согласно которой особенно востребованными являются проекты развития электронного документооборота, межведомственного электронного взаимодействия, автоматизированных комплексов управления материально-техническими, информационными, финансовыми и кадровыми ресурсами [15, с. 186]. Между тем нельзя отрицать значение системных подходов, направленных на повышение качества правовой информации и ее соответствия требованиям правового государства и информационного общества, как показала и практика так называемой регуляторной гильотины в целях отмены устаревших правовых актов.

Однако преждевременным и дискуссионным представляется сегодня предложение Департамента проектной деятельности Правительства РФ, направленное на цифровизацию нормотворчества и правоприменения, а точнее, о необходимости перевода устаревшей правовой системы в цифровой формат, который поможет улучшить бизнес-климат, создать «электронные кодексы» по французскому образцу, будет способствовать генерации типовых судебных решений с помощью искусственного интеллекта (ИИ), созданию автоматизированной системы контроля судебной практики [16].

Необходимо обратить внимание на Концепцию развития технологий машиночитаемого права, разработанную Минэкономразвития России и утвержденную руководителем Правительственной комиссии по цифровому развитию заместителем Председателя Правительства РФ Д. Чернышенко. В качестве целей указанной Концепции определены систематизация представлений о методах и сферах перспективного развития технологий машиночитаемого права и подготовка предло-

жений по стимулированию развития технологий машиночитаемого права [17]. Данный документ, воспринимаемый неоднозначно и вызвавший множество дискуссий, тем не менее требует правового осмысления. Возможно, в будущем машиночитаемое право станет одним из направлений развития технологий искусственного интеллекта, хотя зарубежных аналогов ему пока нет. Подразумевается, что так называемое машиночитаемое право должно стать одним из эффективных способов непротиворечивого изложения правовых норм с целью повышения удобства правоприменения для государства, предпринимательского сообщества и граждан. Но сегодня, полагаем, пока преждевременно оценивать роль машиночитаемого права в нормотворчестве и законотворческой деятельности. Да, вероятно, что в перспективе с помощью искусственного интеллекта можно будет сопоставлять тексты разных правовых актов, однако для этого необходимы четкие алгоритмы, основанные на законодательных актах, тогда станет возможным применение цифровых платформ, основанных на этих технологиях, для автоматических проверок на качество и четкое изложение юридических документов, контрактов, договоров [17]. Авторы указанной Концепции считают, что несомненным преимуществом технологий машиночитаемого права в сфере нормотворчества будет повышение скорости и качества, совершенствование нормативного регулирования своей отрасли за счет непрерывного процесса мониторинга правоприменения, автоматического сбора и оценки судебной практики по наиболее неоднозначным и оспариваемым в судебном порядке предметам спора и т.д. [17]. Скорее всего, в перспективе после необходимой апробации машиночитаемое право может стать фактором снижения влияния человека на нормотворческий процесс, в этом смысле, как следует из указанной Концепции, автоматическая правовая экспертиза проектов нормативных актов должна снизить ошибки в нормотворческой деятельности.

В настоящее время развитие информационных систем в условиях цифровизации на базе современных ИКТ – политически важная государственная задача стратегического характера. В информационной сфере в России регулирование требует комплексного подхода к формированию национального законодательства, регламентирующего создание и функционирование различного вида информационных систем. Актуальной является задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых технологий. Однако ее решение требует новых подходов и современных механизмов регулирования в условиях цифровых технологий, что справедливо отмечают исследователи [18].

В практическом аспекте, безусловно, заслуживает внимания внедрение современных электронных сервисов, электронных государственных услуг, включая онлайн-консультирование и онлайн-информирование, открытость информации о деятельности органов публичной власти на основе конвергентных технологий, включая технологии искусственного интеллекта и больших данных. Между тем, несмотря на принимаемые меры, уровень используемых в государственном управлении цифровых и иных инновационных технологий пока нельзя признать достаточным.-

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» [19] осуществляется опубликование правовых актов на официальных сайтах органов государственной власти, что является электронным источником правовой информации. Особого внимания заслуживает использование опыта работы с правовой информацией органов законодательной власти. Так, система правовой информации Федерального Собрания РФ по уровню информатизации процессов и процедур, оснащенности информационными ресурсами и базами данных, обеспеченности автоматизированными системами взаимодействия с субъектами Федерации, странами СНГ и другими зарубежными государствами – одна из наиболее наукоемких и компьютеризированных. Данная система информатизации базируется на современной научной методологии и соответствует мировым тенденциям автоматизации парламентской деятельности. Важное значение в Совете Федерации с февраля 2007 г. имеет такой информационно-технологический инструмент поддержки законодательной деятельности, как ведение прямых трансляций заседаний Совета Федерации в сети Интернет. Кроме того, граждане имеют возможность знакомиться с законопроектами и прилагаемыми к ним документами еще до их принятия, поскольку они размещаются в открытом доступе на официальном интернет-портале Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Следует отметить, что не только юристы сегодня широко пользуются правовой информацией, имеющейся также в правовой базе Государственной Думы России в сети Интернет, которая включает данные автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) и АИПС «Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации». Кроме того, на Едином федеральном интернет-портале находится система навигации, с помощью которой есть возможность получить официальную

информацию посредством перехода на официальные сайты органов государственной власти РФ в сети Интернет. Например, федеральные органы исполнительной власти должны раскрывать информацию о проектах правовых актов, разрабатываемых ими, а также проводить соответствующее общественное обсуждение на специализированном государственном портале. В последнее время практически все значимые законопроекты проходят процедуру общественных обсуждений.

В условиях развития информационного общества меняется угол зрения в этой сфере и нормотворческая практика (законотворчество) выдвигает новые формы и условия применения цифровых технологий. Так, возрастает значение применения информационно-правового мониторинга как процедуры наблюдения законодательного процесса, электронного документооборота и внедрения иных современных цифровых технологических систем. Единая информационно-телекоммуникационная сеть (Интранет) Госдумы функционально объединена с сетями Совета Федерации, Администрации Президента РФ, Центральной избирательной комиссии России и некоторых других органов системы публичной власти. Однако правовая информация в базах указанных информационных систем не имеет официального характера. Проекты правовых актов федеральных органов исполнительной власти доступны на официальном информационном ресурсе проектов нормативных правовых актов [20], что дает возможность участия в их общественном обсуждении.

В публичном управлении в России как в правовом демократическом государстве имеет значение участие граждан в управленческих процессах. В частности, информационные технологии используются органами власти для принятия решений, получения отзывов от граждан. По нашему мнению, общение с гражданами и так называемая обратная связь с органами власти на государственных ресурсах, сайтах, платформах, созданных органами власти, являющихся площадками для обсуждения проблем и изучения мнения граждан, важны для государственного управления, необходимы для обеспечения более высокого уровня качества государственного управления и цифровизации. Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), представляющий собой сетевое издание, обеспечивает официальное опубликование правовых актов и входит в государственную систему правовой информации. Учитывая задачи данной системы как источника официального опубликования актов начиная с 2011 г., полагаем, нельзя признать полным весь массив правовой информации, содержащийся на этом портале [21]. В связи с этим очевидно, что на сегодняшний день наиболее востребованными оста-

ются электронные источники распространения правовой информации «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и другие, однако содержащаяся в них правовая информация не является официальной.

В современных условиях деятельность по обработке и предоставлению правовой информации не только меняет форму, но и трансформирует систему права, а Официальный портал правовой информации [21] продолжает оставаться источником официального опубликования правовых актов. Положениями Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ и Постановления Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 закреплена обязанность органов государственной власти по размещению открытых данных о своей деятельности на официальных сайтах. Обращает на себя внимание тот факт, что эти электронные информационно-правовые ресурсы, содержащие правовую информацию, в настоящее время способствуют формированию единого информационно-правового пространства России и обеспечению конституционных прав граждан на информацию. Решение поставленных задач детерминировано стремлением Российской Федерации быть на уровне мировых стандартов в сфере судопроизводства при условии соблюдения баланса между свободным обменом информацией и необходимыми ограничениями. Цифровые инновации значительно расширяют возможность управления государством и выступают в качестве главного компонента модернизации, включая формирование системных подходов к инфраструктуре электронного правительства.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин справедливо полагает, что «в будущем цифровые технологии позволят модернизировать всю систему законодательства, найти и устранить имеющиеся в ней противоречия. Это будет способствовать преодолению той правовой неопределенности, которая на разных этапах составляла одну из негативных характеристик отечественной правовой традиции и в наши дни порождает низкое качество большинства поступающих на рассмотрение органов власти законов» [22, с. 26].

Вместе с тем сегодня цифровая реальность создает новый вызов для правовой системы и законодательства России. Поэтому в условиях цифрового развития российского законодательства требуется реализация внедрения в законодательский процесс цифровых технологий, способных оптимизировать систему действующего законодательства. Кроме того, целесообразно внедрять в законодательскую деятельность правовое прогнозирование на основе современных технологий [23, с. 38], привлекать к участию в процессе законодательства негосударственные структуры, включая сетевые сообщества, начиная со стадии законодательной инициативы и заканчивая процессом обсуждения

принимаемых законодательных актов и результатов применения действующего законодательства [24, с. 12].

Считаем необходимым также обратить внимание на Постановление Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1765 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Юстиция”» [25], где основным направлением деятельности, реализуемым Минюстом России в рамках государственной программы, в области цифровой трансформации является участие совместно с заинтересованными федеральными государственными органами в создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов, содержащего все нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней в актуальном, структурированном, взаимосвязанном виде. Реализация данного направления в сфере юстиции будет способствовать достижению целей обеспечения государственной и общественной безопасности в части защиты основных прав и свобод человека и гражданина [25].

Сегодня следует перевести в цифровой формат такие правотворческие юридические технологии и средства, как правовой мониторинг, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, правовое моделирование, экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественное обсуждение, оценки регулирующего воздействия, что обеспечит переход правотворческой деятельности на новый качественный уровень.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что необходимо дальнейшее развитие доктринальной, программно-технологической, нормативной правовой и организационной основ цифровизации правовой сферы для решения задач государственного управления, нормотворчества и правотворческой деятельности, электронной коммуникации государства и общества, развития национальных систем доступа к правовой информации как неотъемлемого элемента, обеспечивающего эффективное функционирование государства, системы органов публичной власти и правовой системы в информационном обществе, а также формирование на этой основе общего (глобального) информационно-правового пространства в рамках межгосударственных объединений. Важно, чтобы при модернизации системы права и правотворчества сохранялись нравственные начала, и поэтому исключить человека как носителя нравственности из процесса правотворчества невозможно [26].

Резюмируя, отметим, что современная система органов публичной власти, объединяющая органы законодательной, исполнительной, му-

ниципальной власти, иные государственные органы, в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности должна базироваться на цифровых технологиях. Тем не менее решение обозначенных задач имеет комплексный характер, поскольку включает в себя внедрение новых технологий в нормотворческий процесс (проведение правового мониторинга, оценку регулирующего воздействия, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов и т.д.).

Таким образом, в целях информационно-правового обеспечения совершенствования нормотворческой деятельности целесообразно создание национальной системы правовой информации на основе единой цифровой платформы, разработки нового правового классификатора, обеспечения информационной безопасности. Требуется проработки и научно-правового обоснования система формирования потенциала для внедрения технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы. Однако только жизнь покажет, насколько такие дискуссионные на сегодня для юристов идеи смогут быть реализованы на практике, учитывая очевидную сложность этой задачи правового свойства.

Особого внимания требует вопрос об ответственности за возможные ошибки и соблюдении этических принципов, предлагаемых разработчиками Кодекса этических принципов искусственного интеллекта, подписание которого состоялось в г. Москве в октябре 2021 г. Допуская, что в перспективе посредством инструментария цифровых технологий, искусственного интеллекта и робототехники будет обеспечена работа «кодовых» норм в информационных системах, предоставляющих различные сервисы в автоматическом режиме, позволяющие высвободить человека, полагаем, что пока при «машинном обучении» нельзя отрицать значение человеческого фактора.

Список литературы:

1. Черногор, Н.Н. Актуальные проблемы правотворчества : учеб. пособие / Н.Н. Черногор, М.В. Залоило. – М. : Контракт, 2018. – 144 с.
2. Степин, В.С. Теоретическое знание / В.С. Степин. – М. : Прогресс-Традиция, 2003.
3. Теория государства и права : учебник / под ред. О.Ю. Рыбакова. – М. : Юстиция, 2016. – 472 с.
4. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.Н. Нерсесянца. – М. : Норма : Инфра-М, 2001. – 832 с.
5. Алексеев, С.С. Государство и право / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1994. – 186 с.
6. Томин, В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учеб. пособие / В.А. Томин. – СПб. : Санкт-Петербургский юри-

дический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 96 с.

7. Рыбаков, О.Ю. Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения / О.Ю. Рыбаков, О.С. Рыбакова // Вестник Кемер. гос. ун-та. Серия : Гуманитарные и общественные науки. – 2017. – № 2. – С. 95–99.

8. Вопросы права государственного языка и языка права (традиции, новации, развитие) : коллективная монография / О.Н. Киянова, И.В. Кичева, М.С. Арсанукаева [и др.]. – М. ; Берлин, 2020. – 124 с.

9. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень ВС РФ. – 2019. – № 2.

10. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М. : Юрайт, 2019. – 460 с.

11. Виноградова, Е.В. Принятие отечественных конституций и принятие поправок к ним / Е.В. Виноградова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4(81). – С. 19–28.

12. Хабриева, Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 5–16.

13. Троян, Н.А. Правовая информация как условие трансформации информационного общества в эпоху цифровизации / Н.А. Троян // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 10(190). – С. 133–137.

14. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

15. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений : монография / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, О.А. Иванов, А.А. Головина ; под общ. ред. Д.А. Пашенцева. – М. : Инфра-М, 2019. – 234 с.

16. Судебный процессор // Коммерсантъ. – 2017. – № 210(6204). – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3466185> (дата обращения: 24.09.2021).

17. Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_pravitelstve_utverdili_koncepciyu_razvitiya_tehnologiy_mashinochitaemogo_prava.html (дата обращения: 10.10.2021).

18. Минбалеев, А.В. Ограничения в процессе регулирования цифровой экономики / А.В. Минбалеев // Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологичного бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В.Н. Синюкова, М.А. Егоровой. – М., 2019. – С. 40–51.

19. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

20. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

21. Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

22. Власенко, Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании / Н.А. Власенко. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 156 с.

23. Полякова, Т.А. Юридическое прогнозирование как составляющая стратегического планирования для целей развития информационного права / Т.А. Полякова, А.И. Химченко // Мониторинг правоприменения. – 2019. – № 2(31). – С. 38–42.

24. Пашенцев, Д.А. Российская законотворческая традиция перед вызовом цифровизации / Д.А. Пашенцев // Журнал российского права. – 2019. – № 2. – С. 5–13.

25. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» : постановление Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1765 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2021).

26. Полякова, Т.А. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации / Т.А. Полякова, А.В. Минбалева, Н.В. Кроткова // Государство и право. – 2020. – № 5. – С. 75–87.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-59-67

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕКРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Аннотация: актуальность статьи обусловлена наличием правовых проблем института прекращения уголовного дела и необходимостью выработки и реализации эффективной правовой политики в данной сфере правоотношений. Цель статьи – выявить и исследовать проблемы и тенденции развития института прекращения уголовного дела как объекта правового регулирования. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики делается вывод о наметившихся тенденциях в области реформирования института прекращения уголовного дела, в частности, связанных с возмещением процессуальных издержек лицами, в отношении которых прекращается уголовное преследование. Авторами отмечается, что полномочие по прекращению уголовного дела в понимании его как итогового решения должно быть возложено на суд, поскольку по сути это и есть его разрешение по существу, влекущее серьезные правовые последствия для лиц, в отношении которых оно прекращается. Обосновывается необходимость внесения законодательных изменений в УПК РФ с тем, чтобы привести институт прекращения уголовного дела в соответствие с Конституцией РФ, провозглашаемыми ею принципами, и назначением уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовая политика, прекращение уголовного дела, реабилитация, разрешение дела по существу, возложение процессуальных издержек.

MODERN TRENDS IN LEGAL POLICY IN THE FIELD OF REFORMING THE INSTITUTION OF TERMINATION OF A CRIMINAL CASE

Abstract: the relevance of the article is due to the presence of legal problems of the institution of termination of a criminal case and the need to develop and implement an effective legal policy in this area of legal relations. The purpose of the article is to identify and study the problems and trends in the development of the institution of termination

of a criminal case as an object of legal regulation. Based on the analysis of legislation, decisions of higher courts and law enforcement practice, a conclusion is made about the emerging trends in reforming the institution of termination of a criminal case, primarily related to the exercise of the right of persons to rehabilitation. The authors note that the authority to terminate a criminal case in the sense of understanding it as a final decision should be vested in the court, since in essence this is its resolution in essence. The necessity of reforming the institution of termination of a criminal case is substantiated, however, the legislator should focus on correcting its contradictions, inaccuracies and existing gaps in order to bring it into conformity with the Constitution of the Russian Federation, the principles it proclaims and the purpose of criminal proceedings.

Keywords: *legal regulation, legal policy, termination of a criminal case, rehabilitation, resolution of the case on the merits.*

Своевременный отказ от уголовного преследования лица при условиях, свидетельствующих о бесперспективности и нецелесообразности его осуществления либо об отсутствии для этого оснований, в полной мере отвечает потребностям общества на современном этапе, общей политике гуманизма, способствует снижению числа лиц, имеющих судимость. Тенденции к отказу от уголовного преследования можно наблюдать во многих странах [1], что свидетельствует о реализации рекомендации Совета Европы по «мелким и массовым» преступлениям [2].

Подобного рода тенденции характерны и для нашего государства [3], что объясняет интерес законодателя к новым формам прекращения уголовного дела или уголовного преследования [4].

Наряду с позитивными моментами, присущими институту прекращения уголовного дела, а также уголовного преследования, такое решение может вызвать серьезные правовые и нравственные последствия в отношении конкретного лица:

- необходимость возмещения причиненного предполагаемым преступлением имущественного вреда;
- отказ в приеме на некоторые виды государственной службы ввиду причастности к предполагаемому преступлению;
- возложение процессуальных издержек, которые могут представлять довольно значительную сумму.

Все эти последствия представляются справедливыми и логичными, но лишь в случае установления доказанности совершения преступления и причастности к этому конкретного лица. Правовая политика Совета Европы в данной сфере базируется на постулате о том, что принимать решение об «отклонении преследования по принципу дискреционного преследования можно только в том случае, если у преследующего органа есть адекватное доказательство вины» [2],

т.е. если имеются доказательства вины, то фактически констатируется виновность. Именно в данном решении, вынесенном не судом, а следователем, дознавателем и в определенных случаях прокурором (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), фактически устанавливается виновность либо невиновность подозреваемого, обвиняемого и заключается основное противоречие исследуемого института.

Как известно, соблюдение фундаментальных процессуальных гарантий прав личности, включая презумпцию невиновности, должно обеспечиваться и при разрешении вопроса о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию [5]. Изложенное позволяет сделать следующий вывод: виновным не считается, но подозрение не снято. Однако даже дореволюционные юристы считали такое положение неопределенности крайне нежелательным, справедливо полагая, что оно приводит к нарушению прав и законных интересов лица [6, с. 59; 7, с. 315].

В настоящее время тезис о том, что отказ от привлечения к уголовной ответственности представляется возможным только при достоверном установлении всех фактических обстоятельств совершения преступления и при наличии в содеянном всех признаков состава преступления, практически не оспаривается в научной литературе. Это общее требование для применения всех оснований освобождения от ответственности, которое вытекает из известных рассуждений о том, что освободить от ответственности можно только в случае наличия основания для привлечения к ней [8].

Таким образом, в постановлении о прекращении уголовного дела совершенно необходимо констатировать подтвержденный доказательствами факт наличия самого преступления, его совершения, причастности к этому конкретного лица либо отсутствия всего перечисленного. Соответственно, и разрешения вопроса об установлении виновности как неотъемлемого признака преступления либо невиновности избежать в данном процессуальном решении невозможно. Исключением могут быть только основания, свидетельствующие об отсутствии необходимых процессуальных предпосылок для продолжения расследования.

Такое положение дел вызвало в научной среде дискуссию относительно легитимности предоставления следователю (дознавателю) права освобождения от уголовной ответственности. Например, Л. В. Лобанова считает, что существующая сегодня процедура полностью соответствует и конституционным предписаниям и потребностям практики. Она отмечает, что «как суверен, государство вправе делегировать свои полномочия любому своему органу. Оно же

[государство] определяет и порядок осуществления делегированных прав, связывая и себя, и свой орган законом» [9, с. 209].

Как нам представляется, современная правовая политика в сфере реформирования института прекращения уголовного дела должна исходить из тезиса, согласно которому полномочие по прекращению уголовного дела, понимаемое как итоговое решение, должно быть возложено на суд, поскольку по своей сути это и есть его разрешение по существу. В таком аспекте прекращение уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа вполне можно было бы взять за основу и распространить его на суд и по иным основаниям. Это предложение в плане исторической преемственности вполне согласуется с Уставом уголовного судопроизводства 1864 г. (ст. 277), где предварительное следствие могло быть прекращено только судом по предложению прокурора, представлению судебного следователя. Дореволюционные ученые-процессуалисты очень высоко оценивали данную процедуру. Так, А. Тимановский писал: «Насколько важно предупредить обвинение невиновного, настолько важно предупредить и освобождение от преследования человека, навлекающего на себя подозрение. Эти две равнозначные функции должны находиться в руках одного и того же учреждения» [10, с. 411].

Отдельного внимания требует и политика усиления правовых гарантий подозреваемого (обвиняемого). В настоящее время необходимой и достаточной гарантией называют его добровольное согласие. Однако, как справедливо отмечает Ю.И. Бытко, подозреваемый, «будучи “утомленным” общением с правоприменителями и поэтому желая скорее избавиться от тягостного общения с ними, почти всегда ответит согласием на их предложение» [11, с. 186].

Согласие лица на прекращение уголовного дела еще не означает согласия на те последствия, которые оно за собой влечет. Ю.В. Пудовочкин приводит тому весьма убедительные примеры из судебной практики [8]. Суд должен выяснить мнение обвиняемого как в части его согласия на прекращение дела, так и в части согласия на применение иных правовых последствий. Невыполнение этой обязанности должно влечь за собой однозначную отмену принятого судебного решения.

Таким образом, предлагаем внести изменения в ст. 29 УПК РФ применительно к возложению полномочий по прекращению уголовного дела на суд, одновременно признать утратившими силу п. 13 ч. 2 ст. 37, п. 9 ч. 1 ст. 39, п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ; скорректировать ст. 25, 25.1, 28, 28.1 УПК РФ в части отражения полномочий суда

по собственной инициативе или по результатам рассмотрения ходатайства, поданного следователем с согласия руководителя следственного органа либо дознавателем с согласия прокурора, рассматривать вопросы прекращения уголовного дела (уголовного преследования); ввести в УПК РФ отдельную главу, посвященную процедуре рассмотрения вопросов прекращения уголовного дела судом, в которой особое внимание следует уделить вопросам обеспечения гарантий прав лица, в отношении которого прекращается уголовное преследование; отразить в гл. 29 УПК РФ полномочия следователя, дознавателя по направлению в суд ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Возвращаясь к анализу правовых последствий прекращения уголовного дела, подчеркнем, что процессуальные издержки, неминуемо возникающие при производстве по нему, до недавнего времени возмещались за счет средств федерального бюджета, поскольку ст. 133 УПК РФ не предусматривала возможность возмещения процессуальных издержек с обвиняемого, подозреваемого.

Вместе с тем новый федеральный закон [12], внесший определенные коррективы в механизм возмещения расходов по прекращенному уголовному делу, как представляется, обнажил проблемы и противоречия, присущие институту прекращения уголовного дела ранее, и, в свою очередь, инициировал новые. Согласно законодательным изменениям в настоящее время закреплена возможность взыскания процессуальных издержек с лиц, уголовное дело или уголовное преследование в отношении которых прекращено по основаниям, не дающим права на реабилитацию.

В 2021 г. ч. 3 ст. 131 и ч. 1 ст. 132 УПК РФ были признаны несоответствующими Конституции РФ «в той части, в какой они не обеспечивают надлежащего уровня правовой определенности применительно к порядку и размерам возмещения процессуальных издержек» [13]. В итоге федеральному законодателю рекомендовано внести соответствующие изменения в оспариваемые статьи, а до тех пор руководствоваться разъяснениями, данными Конституционным Судом РФ в цитируемом Постановлении, среди которых и то, что они «*возмещаются за счет средств федерального бюджета*» (курсив наш. – П.Н., Ф.А.) независимо от вины должностных лиц органов, осуществляющих уголовное судопроизводство». Однако авторы законопроекта [14], стремясь исправить такое положение дел, весьма своеобразно истолковали указанные разъяснения Конституционного Суда РФ и правовые позиции, сформулированные в Постановлениях от 8 декабря 2017 г. № 39-П [15], 28 апреля 2020 г. № 21-П [16], возведя

частный случай – возмещение процессуальных издержек потерпевшему по уголовному делу частного обвинения, прекращенному за отсутствием состава преступления в связи с декриминализацией деяния, к общему – возмещение процессуальных издержек по уголовному делу, прекращенному по любому нереабилитирующему основанию.

Следует отметить, что построение системы возложения процессуальных издержек на обвиняемого исходя только из одного критерия отнесения основания прекращения уголовного дела к реабилитирующему либо нереабилитирующему нецелесообразно ввиду недостаточной законодательной проработки данного вопроса. Положения, предусмотренные содержанием ч. 2 ст. 212 УПК РФ, требующие принятия процессуальных мер по началу реабилитации, сводятся исключительно к прекращению уголовного дела за отсутствием события преступления; отсутствием в деянии состава преступления, а также непричастности подозреваемого, обвиняемого к совершению преступления (п. 1 ч. 1 ст. 24, п. 2 ч. 1 ст. 24, п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ). В научной литературе они получили название «юридическая реабилитация», основанная на «юридическом акте покаяния государства», в котором, по сути, констатируется невиновность лица в совершении преступления [17]. Вместе с тем ст. 133 УПК РФ относит к числу реабилитирующих более широкий круг оснований [18, 19]. Возмещение процессуальных издержек лицом, уголовное дело в отношении которого прекращено по основаниям, предусмотренным п. 5 ст. 24 либо пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, означает, что гражданин должен оплатить ошибки следователя, дознавателя, возбудившего уголовное дело при отсутствии процессуальных предпосылок для этого.

Отметим, что прекращение уголовного дела по такому основанию, как смерть подозреваемого или обвиняемого, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего (п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ), также считается нереабилитирующим. Остается вопрос: кто в данном случае будет платить процессуальные издержки? Очевидно, родственники, не состоявшие на реабилитации?

Вследствие изложенного считаем, что закрепление обязанности по уплате издержек по критерию реабилитирующих и нереабилитирующих оснований и без учета их правовой сущности породит трудности в процессе правоприменения. Следует более четко определить критерии, по которым процессуальные издержки по прекращенному уголовному делу возлагаются на подозреваемого, обвиняемого. Таковыми могут быть основания прекращения уголовного преследования, указанные в ч. 2 ст. 27 УПК РФ, – получение согласия подозрева-

емого, обвиняемого на прекращение уголовного дела. Соответственно, предлагаем внести изменения в ч. 1 ст. 132 УПК РФ, согласно которым процессуальные издержки взыскиваются с осужденных, а также с лиц, уголовное дело или уголовное преследование в отношении которых прекращено по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 27 УПК РФ.

Конституционный Суд РФ наряду с внесением необходимых изменений в УПК РФ рекомендовал предусмотреть конкретный механизм, касающийся процедуры расчетов выплаты и размеров сумм, которые причитаются потерпевшему на покрытие расходов, связанных с выплатой вознаграждения представителю потерпевшего, учитывая при этом, что «вопрос о необходимости, оправданности и размере расходов потерпевшего на выплату вознаграждения его представителю, если потерпевший обжаловал в суд соответствующее решение, принятое следователем (дознавателем, прокурором), должен разрешаться непосредственно судом» [13]. Однако данные важнейшие положения были оставлены без внимания и не получили должного разрешения в законе.

В заключение отметим, что правовая политика в области реформирования института прекращения уголовного дела должна быть сосредоточена в первую очередь на устранении имеющихся противоречий с тем, чтобы привести данный институт в соответствие с Конституцией РФ, провозглашаемыми ею принципами и назначением уголовного судопроизводства. В частности, освобождение от уголовной ответственности может осуществляться только судом, лицо должно быть полностью информировано о правовых последствиях, а для принятия решения о даче согласия на прекращение уголовного дела ему должен быть предоставлен разумный срок. Соответственно, и принятие решения о возложении процессуальных издержек должно приниматься судом на основе законодательно закрепленного механизма с обозначением четких критериев, не допускающих произвольного истолкования правоприменителем.

Список литературы:

1. Головкин, Л. В. Прощение долга – одно из оснований прекращения уголовного дела / Л. В. Головкин // Российская юстиция. – 1998. – № 4. – С. 15–16.
2. Относительно упрощения уголовного правосудия : рекомендация № 6 R (87) 18 Комитета министров Совета Европы : принята 17 сентября 1987 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М. : СПАРК, 1998. – С. 116–122.
3. Лавнов, М. А. Формы деятельности прокурора при реализации норм института прекращения уголовного дела (уголовного преследования) / М. А. Лавнов // Право: история и современность. – 2020. – № 4(13). – С. 88–96.

4. Акутаев, Р.М. Судебный штраф как альтернатива уголовной ответственности (уголовному преследованию): компаративистский аспект / Р.М. Акутаев, М.Ю. Юсупов // Российская юстиция. – 2018. – № 1. – С. 25–30.

5. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 2, ст. 4698.

6. Гессен, И.В. Судебная реформа / И.В. Гессен. – СПб. : Книгоизд. П.П. Гершунина, 1905 (Типо-литогр. Ф. Вайсберга и П. Гершунина). – 267 с.

7. Квачевский, А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года: Об уголовном преследовании и об иске о вознаграждении за вред и убытки от преступления : теоретическое и практическое руководство. – Ч. 1 / сост. А. Квачевский. – СПб. : Тип. Ф.С. Сущинского, 1866. – 368 с.

8. Пудовочкин, Ю.Е. Общие проблемы и ошибки освобождения от уголовной ответственности (обзор судебной практики) / Ю.Е. Пудовочкин // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 1(75). – С. 85–92.

9. Лобанова, Л.В. Развитие института освобождения от уголовной ответственности и презумпция невиновности / Л.В. Лобанова // Вестник ВолГУ. – Сер. 5, Юриспруденция. – 2016. – Т. 15, № 4(33). – С. 206–211.

10. Тимановский, А.Т. Сборник толкований русских юристов к Судебным уставам императора Александра Второго: за 25 лет (1866–1891) : Учреждение судебных установлений и Устав уголовного судопроизводства / А.Т. Тимановский. – Варшава, 1892. – 658 с.

11. Бытко, Ю.И. Институту освобождения от уголовной ответственности нет места в законодательстве / Ю.И. Бытко // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2017. – № 5(118). – С. 182–189.

12. О внесении изменений в статью 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 30 апреля 2021 г. № 111-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 18, ст. 3055.

13. По делу о проверке конституционности части третьей статьи 131 и статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также пункта 30 Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э.Р. Юровских : постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2021 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 21, ст. 3673.

14. О внесении изменений в статью 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : законопроект № 1044395-7 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1044395-7#bh_note (дата обращения: 10.11.2021).

15. По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева : постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 51, ст. 7914.

16. По делу о проверке конституционности положений статей 15 и 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Музыки : постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 2020 г. № 21-П // Рос. газ. – 2020. – 14 мая.

17. Ендольцева, А. В. К вопросу о разграничении оснований прекращения уголовного дела или уголовного преследования с учетом их юридической природы и правовых последствий / А.В. Ендольцева // Вестник экономической безопасности. – 2021. – № 2. – С. 134–141.

18. Федюнин, А.Е. Культура нормотворчества в области законодательного регулирования института реабилитации в уголовном судопроизводстве как гарантия обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса / А.Е. Федюнин, Н.М. Перетяцько // Правовая культура. – 2020. – № 4(43). – С. 70–81.

19. Федюнин, А.Е. Концептуальные проблемы института реабилитации в уголовном процессе / А.Е. Федюнин, Н.М. Перетяцько // Актуальные проблемы государства и права. – 2020. – Т. 4, № 14. – С. 278–286.

А. М. Герасимов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

A. M. Gerasimov,
Candidate of Law,
Associate professor of the Department
of Criminal and Penal Law
of the Saratov State Law Academy
amgerasimov@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-68-73

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ПО УВЕЛИЧЕНИЮ РОЛИ СУДА В УСТАНОВЛЕНИИ УРОВНЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

***Аннотация:** в статье оценивается тенденция уголовно-правовой политики государства по увеличению роли суда в установлении уровня общественной опасности преступления. Leitмотивом исследования послужила научная дискуссия вокруг предоставленной правоприменителю возможности изменения категории преступления на менее тяжкую. Цель работы сводится к обоснованию алгоритма определения существенных характеристик общественной опасности деяния, обуславливающих его принадлежность к соответствующей категории преступлений. Методологической основой исследования выступил диалектический метод как универсальный инструмент познания в сочетании с методикой догматического (формально-юридического) анализа и дискурс-анализа. На их основе дано понятие категорий преступлений, а также раскрыт механизм их определения. Сформулирован вывод о том, что тенденция уголовно-правовой политики по увеличению роли правоприменителя в установлении уровня общественной опасности преступления развивает материальную составляющую понятия внутреннего убеждения судьи.*

***Ключевые слова:** преступление, характер общественной опасности, степень общественной опасности, категории преступлений, уровень общественной опасности, внутреннее убеждение судьи.*

CRIMINAL LAW POLICY TO INCREASE THE ROLE OF THE COURT IN ESTABLISHING THE LEVEL OF PUBLIC DANGER OF CRIME

***Abstract:** the article assesses the tendency of the State's criminal law policy to increase the role of the court in establishing the level of public danger of a crime. The study's leitmotif was a scientific discussion about the possibility given to the law enforcement officer to change the category of crime to less serious. The purpose of the work is to justify the algorithm for determining the essential characteristics of the social danger of an act, which determines its belonging to the corresponding category of crimes. The methodological basis of the study was the dialectical method as a universal tool of cognition in combination with the method of dogmatic (formal-legal) analysis and discourse analysis. On their basis, the following results were obtained: the concept of categories of crimes was given, and the mechanism for determining them was also revealed. It is concluded that the tendency of criminal law policy to increase the role of law enforcement in establishing the level of public danger of a crime develops the material component of the concept of internal conviction of a judge.*

Keywords: crime, nature of public danger, degree of public danger, categories of crimes, level of general danger, internal conviction of the judge.

Совершенное преступление, будучи воплощением типовой модели криминообразующего состава, во всех случаях характеризуется специфическими и неповторяющимися признаками. Вероятность полной идентичности двух и более преступлений приближается к нулю. Доказательствами сказанного служат огромное разнообразие жизненных обстоятельств учиняемых поступков и уникальность личностных характеристик виновных, учитываемых судом в ходе установления общественной опасности преступных посягательств. Между тем с целью укрепления в правоприменительной практике уголовно-правовых принципов законности, равенства граждан перед законом и справедливости нормотворцы обозначили критерии категоризации преступлений, обеспечивающие необходимый баланс инструментов дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности. Предусмотренные ст. 15 УК РФ категории, предопределяя формально допустимые границы оценки преступлений соответствующей группы, одновременно стимулируют судебную ветвь власти к принятию вариативных уголовно-правовых решений. Особенно показательным в данном отношении выглядит предоставленное суду право изменять категорию преступления, реализация которого существенным образом отражается на объеме уголовной ответственности виновного лица. Как справедливо отмечают Ю.Е. Пудовочкин и Н.В. Генрих, «положения ч. 6 ст. 15 УК РФ о возможности изменения категории преступления в суде, пусть и не масштабной (а в больших масштабах они не могут иметь место по определению), но вполне уверенно применяются и занимают свою нишу в структуре средств дифференциации ответственности лиц, совершивших преступления» [1, с. 4]. Сказанное актуализирует наблюдаемую тенденцию уголовно-правовой политики по увеличению роли суда в установлении уровня общественной опасности преступления.

Знаковым событием в рассматриваемых аспектах следует признать дополнение ст. 15 УК РФ частью 6, наделившей суд правом изменять категорию преступления на менее тяжкую. Механизм установления категорий преступлений адаптирован к конкретному преступлению, включающему наряду с типовой моделью криминообразующего состава динамичные и весьма гибкие элементы преступления, которые охватывают обстоятельства совершенного деяния и личность виновного. Принятое нормотворческое решение позволяет сделать заключение о том, что категории преступлений представляют собой формально

обособленные группы составов преступлений, вопрос о принадлежности к которым конкретных общественно опасных деяний решается судом исходя из обстоятельств содеянного и с учетом личности виновного лица. В представленной формулировке акцент смещается именно на преступление, поскольку на практике правоприменителю важно установить не категорию типового криминообразующего состава, а конкретного деяния. Смысл категоризации преступлений сводится к тому, чтобы подчеркнуть один из четырех уровней общественной опасности совершенного поступка.

Современный алгоритм установления категории конкретного преступления предполагает два действия. «По формально заданному критерию, позволяющему дифференцировать составы преступлений исходя из характера отражаемой ими общественной опасности, констатируется предварительная принадлежность действия или акта бездействия к той или иной категории. С учетом степени общественной опасности содеянного принимается решение о подтверждении предварительно установленной категории преступления или ее изменении на менее тяжкую» [2, с. 185]. Пленум Верховного Суда РФ в п. 2 постановления от 15 мая 2018 г. № 10 «О практике применения судами положений части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации» указывает, что «разрешая данный вопрос, суд принимает во внимание способ совершения преступления, степень реализации преступных намерений, роль подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, вид умысла либо вид неосторожности, мотив, цель совершения деяния, характер и размер наступивших последствий, а также другие фактические обстоятельства преступления, влияющие на степень его общественной опасности. Вывод о наличии оснований для применения положений части 6 статьи 15 УК РФ может быть сделан судом, если фактические обстоятельства совершенного преступления свидетельствуют о меньшей степени его общественной опасности» [3]. В п. 15 того же постановления авторитетный судебный орган подчеркивает, что после изменения категории преступления на менее тяжкую все связанные с осуждением правовые последствия должны определяться с учетом измененной категории преступления. Адресованная нижестоящим судебным инстанциям рекомендация указывает на высокую роль правоприменителя в установлении общественной опасности содеянного. В форме положений ч. 6 ст. 15 УК РФ суд приобрел дополнительный инструментарий, позволяющий давать деяниям максимально объективные оценки, освобождающие юридическую практику от клишированных решений.

Представленный алгоритм встречает массу критических замечаний со стороны представителей уголовно-правовой науки. Преимущественным образом их смысл заключается в том, что предоставленная судам возможность изменения категории преступления на одну позицию создает основу для «судейского произвола», «расширения рамок судейского усмотрения», «злоупотребления судьями своими полномочиями» и т.п. [4–6]. Между тем такого рода эмоциональные высказывания относительно перспектив реализации положений ч. 6 ст. 15 УК РФ поддержать сложно. Оценки правоприменительной деятельности в подобных терминах создают впечатление, что отечественный суд заведомо склонен к злоупотреблению законом и его необходимо лишить всякой возможности принятия вариативных решений по рассматриваемым делам. Абсурдность сформулированного заключения очевидна. «Соблюдение Кодекса судейской этики должно быть внутренним убеждением судьи, правилом его жизни, должно способствовать укреплению доверия общества к судебной системе, его уверенности в том, что правосудие осуществляется компетентно, независимо, беспристрастно и справедливо» [7].

В данном случае уместно обратить внимание на то обстоятельство, что сегодня категория «внутреннее убеждение судьи» традиционно ограничивается аспектом процессуальным. Так, согласно ч. 1 ст. 17 УПК РФ по своему внутреннему убеждению правоприменитель оценивает исключительно доказательства. Ученые-процессуалисты считают внутреннее убеждение методом, предполагающим «определенную систему принципов, приемов, правил, требований, которыми необходимо руководствоваться при оценке доказательств» [8, с. 88]. Однако подобное представление не высвечивает имеющуюся материальную составляющую внутреннего убеждения судьи. Как отмечает Ю.В. Грачева, судейское усмотрение в уголовном праве представляет собой специфический аспект правоприменительной деятельности, заключающийся в использовании предоставленных судье уголовно-правовыми нормами правомочий по выбору решения в пределах, установленных законом, в соответствии с его правосознанием и волей законодателя, исходя из принципов права и конкретных обстоятельств совершения преступления [9, с. 7].

Несмотря на достаточно широкие интерпретационные возможности, своими разъяснениями конкретной уголовно-правовой ситуации правоприменитель дух закона не искажает. В этом смысле справедливо утверждение К.В. Ображиева, что «будучи выведенными из толкуемых законодательных предписаний, такие разъяснения углубляют знания о правовых нормах, однако не привносят в них

нормативной новизны, т.е. не создают новых нормативных предписаний» [10, с. 100–101].

Итогом мыслительной деятельности судьи, основанной на праве и нравственности, является сформированная убежденность относительно совершения преступления и уровня его общественной опасности. С.А. Пяшин подчеркивает, что «по окончании рассмотрения обстоятельств дела при удалении суда в совещательную комнату в сознании судьи уже складывается модель совершенного преступления, обстоятельств его совершения и роли каждого из участвующих в его совершении лиц» [11, с. 102–103]. При этом если характер общественной опасности совершенного преступления только лишь констатируется, то ее степень требует от суда объективной оценки всех обстоятельств содеянного и внимательного изучения личности виновного. Результат установления степени общественной опасности содеянного максимальным образом раскрывает материальное содержание и значение категории «внутреннее убеждение судьи».

Возможность суда изменять категорию преступления на менее тяжкую абсолютно правильно оценивает О.В. Ермакова, по мнению которой «обоснованность существования в рамках уголовного закона ч. 6 ст. 15 УК РФ должна, в первую очередь, соотноситься с центральным институтом преступления – понятием общественной опасности, поскольку согласно ч. 1 ст. 15 УК РФ все категории выделены именно по основанию характера и степени общественной опасности преступления» [12, с. 55]. В развитие данных суждений подчеркнем, что с учетом вариативности степени общественной опасности предусмотренных уголовным законом деяний предоставленное судам право изменять категорию преступления полностью отвечает уголовно-правовой логике.

Резюмируя изложенные суждения относительно категорий преступлений и роли суда в механизме их установления, сформулируем следующий вывод.

1. Категории преступлений представляют собой формально обособленные группы составов преступлений, вопрос о принадлежности к которым конкретных общественно опасных деяний решается судом исходя из обстоятельств содеянного и с учетом личности виновного лица. Алгоритм определения категории конкретного преступления предполагает два действия. По формально заданному критерию, позволяющему дифференцировать составы преступлений исходя из характера отражаемой ими общественной опасности, устанавливается предварительная принадлежность совершенного деяния к той или иной категории. С учетом выявленной степени общественной опасности со-

деянного принимается решение о подтверждении предварительно установленной категории преступления или ее изменении на менее тяжкую.

2. Тенденция уголовно-правовой политики по увеличению роли правоприменителя в установлении категории конкретного преступления развивает материальную составляющую понятия внутреннего убеждения судьи. Его уголовно-правовое значение заключается в том, что итогом основанной на праве и нравственности мыслительной деятельности судьи является сформированная убежденность относительно уровня общественной опасности оцениваемого поступка правоисполнителя.

Список литературы:

1. Пудовочкин, Ю. Е. Изменение категории преступления судом: теоретико-прикладной анализ / Ю. Е. Пудовочкин, Н. В. Генрих // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2019. – № 2 (73). – С. 3–10.

2. Блинов, А. Г. Уровень общественной опасности злоупотреблений в сфере проведения геномных исследований и пределы ответственности за них / А. Г. Блинов, А. М. Герасимов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6. – С. 183–191.

3. Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 7.

4. Малков, В. П. Право суда на изменение категории преступления / В. П. Малков // Законность. – 2013. – № 11. – С. 35–38.

5. Серебrenникова, А. В. Категоризация преступлений: проблемы правоприменения / А. В. Серебrenникова // Colloquium-journal. – 2020. – № 17 (69). – С. 46–50.

6. Хайдаров, А. А. Право суда изменять категорию преступления на менее тяжкую / А. А. Хайдаров // Законность. – 2015. – № 2. – С. 38–42.

7. Пункт 3 ст. 4 Кодекса судейской этики от 19 декабря 2012 г. : утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

8. Левченко, О. В. Внутреннее убеждение как метод оценки доказательств в уголовном судопроизводстве / О. В. Левченко // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. – 2013. – № 2 (78). – С. 87–91.

9. Грачева, Ю. В. Судейское усмотрение в реализации уголовно-правовых норм: проблемы законотворчества, теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 37 с.

10. Ображиев, К. В. Судебное толкование и судебное нормотворчество: проблемы соотношения / К. В. Ображиев // Журнал российского права. – 2010. – № 3 (159). – С. 98–103.

11. Пяшин, С. А. Внутреннее убеждение судьи при оценке доказательств / С. А. Пяшин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 4 (58). – С. 99–103.

12. Ермакова, О. В. Изменение судом категории преступления: сущность правомочия и обоснованность его закрепления в свете существования концепции общественной опасности / О. В. Ермакова // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2020. – № 2 (88). – С. 54–59.

Д.С. Туманова,
аспирант кафедры
арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Tumanova,
Postgraduate student
of the Department of Arbitration Process
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-74-78

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация: статья посвящена особенностям рассмотрения дел в порядке упрощенного производства в современном цивилистическом процессе во взаимосвязи с правовой политикой государства. Актуальность темы исследования обусловлена появлением различных ускоренных форм урегулирования юридических казусов, одной из которых является упрощенное производство. Цель работы – формирование комплексного представления об институте упрощенного производства в контексте правовой политики. Автором применяются следующие методы: общенаучные (индукция, дедукция, анализ и синтез) и частноправовые (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой). Обосновывается мысль о корреляции между упрощенным и общим исковым производством. Отмечается, что число случаев перехода упрощенного производства в исковое значительно уменьшилось в период пандемии, что детерминировано рациональностью снижения личных контрактов судов с иными участниками процесса. Делается вывод о том, что упрощенное производство не выработало свой полный потенциал, оно и далее может быть объектом законодательной модернизации, принимая во внимание потребности судебной практики и правовой политики государства на современном этапе его развития.

Ключевые слова: гражданский процесс, арбитражный процесс, упрощенное производство, трансформация процессуальной формы, правовая политика.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF SIMPLIFIED PRODUCTION IN THE CIVIL PROCESS

Abstract: the article is devoted to the peculiarities of consideration of cases in the order of simplified proceedings in the modern civil process in conjunction with the legal policy of the state. The relevance of the research topic is due to the emergence of various accelerated forms of settlement of legal incidents, one of which is simplified proceedings. The purpose of the work is to form a comprehensive understanding of the institution of simplified production in the context of legal policy. The following methods are used: general scientific (induction, deduction, analysis and synthesis) and private law (historical legal, formal legal, comparative legal). The idea of correlation between simplified and general action proceedings is substantiated. It is noted that the cases of the transition of a simplified procedure to a lawsuit have significantly decreased during a pandemic, which is determined by the rationality of reducing the personal contracts of courts with other participants in the process. It is concluded that the simplified procedure has not developed its full potential, it can continue to be an object of legislative modernization, taking into account the needs of judicial practice and legal policy of the state at the current period of its development.

Keywords: civil proceedings, arbitration proceedings, simplified proceedings, transformation of the procedural form, legal policy.

В настоящее время правовая политика государства в сфере современного цивилистического процесса строится на двух взаимосвязанных направлениях. С одной стороны, законодатель продолжает совершенствовать общий исковой порядок рассмотрения и разрешения гражданских споров, с другой – им одновременно вводятся различные ускоренные формы урегулирования юридических казусов, примером чему служит упрощенное производство.

Общеизвестно, что упрощенное производство характеризуется сразу несколькими процессуальными особенностями. Во-первых, заинтересованные лица не извещаются о времени и месте судебного заседания, поскольку в силу ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ само по себе предварительное либо основное судебное заседание не назначается и не проводится. Во-вторых, при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства не применяются правила о ведении протокола, в том числе с использованием средств аудиозаписи, и об отложении разбирательства. В-третьих, в целом дело разрешается на основании представленных доказательств по поводу заявленных требований и возражений на них. Именно поэтому в КАС РФ этот вид судопроизводства именуется «упрощенное (письменное) производство», что ориентирует органы судебной власти на исследование доказательств, предоставленных преимущественно в письменном виде, включая различные документы, отзывы, объяснения, заключения прокурора и др. На наш взгляд, необходимо унифицировать наименование упрощенного производства во всех трех цивилистических процессуальных кодексах (ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ).

Такое количество процессуальных новелл, порожденных введением в действие упрощенного производства, не могло не вызвать определенные вопросы, в том числе конституционно-правового свойства. В частности, насколько такие новшества отвечают принципам справедливости и состязательности, которые предполагают право на личное участие в судебном производстве по гражданским, экономическим или административным делам [1, с. 10–13], или же началу диспозитивности, позволяющему сторонам оперативно распоряжаться в процессе своими правомочиями [2, с. 50–58]. Конституционный Суд РФ в одном из своих определений не усмотрел в упрощенной процессуальной форме несоответствия Основному Закону государства. Он подчеркнул, что введенные законодателем процессуальные особенности «способствуют своевременному и справедливому рассмотрению дела судом

и тем самым направлены на реализацию права на судебную защиту, а потому не могут расцениваться как нарушающие конституционные права граждан» [3].

Судебная практика, следуя актуальной правовой политике по упрощению существующей процессуальной формы, дифференцированно восприняла соответствующий вид судебного производства. Официальная статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2020 г. свидетельствует о следующем: в судах общей юрисдикции посредством упрощенного производства рассмотрено около 1 % от общего количества гражданских и административных дел, т.е. от 21 млн 593 тыс. дел; тогда как арбитражные суды разрешили 35 % экономических споров в упрощенной процедуре, т.е. от 1 млн 500 тыс. дел [4]. Зададимся вопросом: в чем же причина такой процентной диспропорции? Эксперты полагают, что это связано прежде всего с тем, что арбитражные суды ориентированы на урегулирование дел, базирующихся на письменной документации, и в меньшей степени здесь задействуются объяснения истца и ответчика, а также свидетельские показания.

Другими словами, поскольку предприниматели и юридические лица (в отличие от обычных граждан) изначально нацелены на оформление своих деловых отношений с помощью официального документооборота, то это предопределяет востребованность письменной упрощенной процессуальной формы разрешения возникающих конфликтов [5]. Кроме того, как верно отмечает А. В. Кочетков, «институт упрощенного производства предусматривает рассмотрение малозначительных и бесспорных дел в сокращенные сроки и с меньшими ресурсными затратами как для арбитражного суда, так и для участников арбитражного процесса. Таким образом, он направлен на повышение эффективности экономического правосудия путем установления более простой процедуры разрешения малозначительных и бесспорных дел» [6, с. 5].

Вместе с тем интересной является корреляция между упрощенным и общим исковым производством уже потому, что дела в порядке упрощенного производства рассматриваются судом по общим исковым правилам с отдельными процессуальными особенностями, о которых говорилось выше. При этом суд вправе перейти от упрощенной процедуры к исковой в случаях, если будет установлено, что дело вообще не подлежит урегулированию через упрощенное производство, удовлетворено ходатайство третьего лица с самостоятельными требованиями о вступлении в дело или принят встречный иск.

Проще говоря, законодатель не только указывает на тесную связь между упрощенным и исковым производством, называя первое подвидом второго, но и предусматривает возможность трансформации процессуальной формы в пределах универсальных средств защиты нарушенного права или законного интереса. Практика говорит о том, что наиболее часто переход от упрощенного к исковому производству имеет место в связи с потребностью выяснить новые доказательства и обстоятельства, назначить экспертизу по материалам дела, а также из-за несвоевременного предоставления сторонами письменных документов. Как отмечают представители судейского сообщества, «причины перехода от упрощенного производства к рассмотрению по общим правилам могут быть сегментированы на объективные и субъективные. На объективные причины суд повлиять не может, так как они связаны с реальным наличием оснований, установленных ч. 5 ст. 227 АПК РФ. Поэтому всегда будет определенный процент объективных переходов к общему порядку. Но чтобы этот процент был приемлемым, нужно проводить работу, воздействуя на субъективные причины» [6, с. 7].

Отдельно стоит отметить, что число случаев перехода упрощенного производства в исковое значительно уменьшилось в период пандемии, что детерминировано рациональностью снижения личных контрактов судов с иными участниками процесса. Тем самым упрощенное производство неожиданно показало свою результативность и с этой стороны, особенно в арбитражных судах. В судах общей юрисдикции этого в полной мере не произошло, т.к. пока законодатель весьма сдержанно относится к идее Верховного Суда РФ о расширении перечня гражданских и административных дел, рассматриваемых посредством упрощенного производства [7].

Однако большинство специалистов-правоведов считают, что в рамках проводимой правовой политики нет оснований бояться того, что расширение соответствующего перечня приведет к снижению процессуальных гарантий осуществления правосудия, коль скоро в суде второй инстанции не допускается пересматривать постановленное решение посредством упрощенного процессуального механизма [8, с. 5–9].

Согласимся с этим мнением. Действительно, сегодня существует перекрестный баланс процессуальных гарантий, когда определенное усечение процедуры в суде первой инстанции компенсируется усилением правового инструментария в вышестоящем органе правосудия (судебное заседание проводится с ведением протокола в письменной форме, с учетом характера и сложности рассматриваемого вопроса,

а также доводов апелляционной жалобы вызываются лица, участвующие в деле, и др.). Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что упрощенное производство не выработало свой полный потенциал, оно и далее может быть объектом законодательной модернизации, принимая во внимание потребности судебной практики и правовой политики государства на современном этапе его развития.

Список литературы:

1. Зюзин, В. А. Необходимость автономизации в административном судопроизводстве принципов законности и справедливости / В. А. Зюзин // Журнал административного судопроизводства. – 2020. – № 4. – С. 10–13.

2. Моисеенко, А. Б. Вопросы, возникающие при рассмотрении дел в порядке упрощенного производства / А. Б. Моисеенко // Арбитражные споры. – 2014. – № 2. – С. 50–58.

3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Производственное жилищно-ремонтное объединение» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 5 и 6 ст. 228 и ч. 4 ст. 229 АПК РФ : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2018 г. № 1865. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.11.2021).

4. Данные судебной статистики. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 14.11.2021).

5. Арбитражные суды стали рассматривать больше дел в порядке упрощенного производства. – URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/arbitrazhnye-sudy-stali-rassmatrivat-bolshe-del-v-poryadke-uproshchennogo-proizvodstva/> (дата обращения: 15.11.2021).

6. Кочетков, А. В. Упрощенное производство в арбитражном процессе / А. В. Кочетков // Общество. Закон. Правосудие. – 2016. – № 3 (32). – С. 4–9.

7. Глава Верховного Суда РФ рассказал, сколько дел рассмотрели в упрощенном порядке. – URL: <https://pravo.ru/news/216616/> (дата обращения: 16.11.2021).

8. Гриценко, В. В. Упрощенное (письменное) производство в административном судопроизводстве Российской Федерации: особенности и тенденции / В. В. Гриценко // Журнал административного судопроизводства. – 2020. – № 4. – С. 5–9.

А. Ю. Соколов,
доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства
и права Российской академии
наук, заведующий кафедрой
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

A.Yu. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
Head of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
aysockolov@mail.ru

Н. В. Богатырёва,
соискатель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

N. V. Bogatyreva,
Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
nvbogatyreva@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-79-89

ТРЕБОВАНИЯ К ВЫРАЩИВАНИЮ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР, ПОЛУЧЕННЫХ С ПОМОЩЬЮ ГЕНОМНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ*

Аннотация: применение геномных технологий в сельском хозяйстве России является одним из стратегических направлений обеспечения продовольственной безопасности. Важность совершенствования таких технологий подчеркнута в Федеральной научно-технической программе развития генетических технологий на 2019–2027 годы. Целью настоящей статьи является анализ требований к выращиванию сельскохозяйственных культур, полученных с помощью геномных технологий, в российском законодательстве и зарубежном законодательстве на примере США, Канады и Европейского Союза. Для решения задач исследования использовались общенаучный метод научного исследования, формально-юридический метод и метод сравнительно-правового анализа. В заключение предложены решения выявленных проблем, свойственных российскому законодательству, и сформулирован вывод о необходимости перехода в России от модели ограничения выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, к выращиванию растений, содержащих новые признаки.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, растениеводство, геномные технологии, гено-инженерная деятельность, ГМО, геномное редактирование.

Требования к выращиванию сельскохозяйственных культур,
полученных с помощью геномных технологий, в России и за рубежом

79

А. Ю. Соколов,
Н. В. Богатырёва

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

REQUIREMENTS FOR THE CULTIVATION OF AGRICULTURAL CROPS OBTAINED USING GENOMIC TECHNOLOGIES IN RUSSIA AND ABROAD¹

Abstract: *the use of genomic technologies in agriculture is one of the strategic directions for ensuring Russian food security. The importance of developing genomic technologies in agriculture is emphasized in the Federal Scientific and Technical Program for the Development of Genetic Technologies for 2019–2027. The purpose of this article is to analyze the requirements for growing crops obtained using genomic technologies in Russian and foreign legislation using the example of the United States, Canada, and the European Union. The authors used to solve the research problems the general scientific method of scientific research, the formal legal method, and the method of comparative legal analysis. In conclusion, the authors proposed the solutions for the identified problems inherent in Russian legislation and made a conclusion about the need for a jump from the model of restricting the cultivation of crops obtained using genomic technologies to the cultivation of crops containing new traits in Russia.*

Keywords: *administrative legal regulation, crop production, genomic technologies, genetic engineering activities, GMOs, genome editing.*

Реализация потенциала генно-инженерной деятельности в области растениеводства, как и защита общества от рисков, связанных с получением растений с помощью новейших биотехнологий, возможна только в условиях развитого нормативно-правового регулирования. Необходимость формирования и совершенствования такого законодательства в Российской Федерации обусловлена задачами Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы [1], предполагающей развитие генетических технологий, применяемых в растениеводстве, для укрепления продовольственной безопасности РФ.

Российское законодательство о выращивании растений, полученных с применением геномных технологий, имеет ряд недостатков: оно не систематизировано, не отвечает современному уровню развития науки и техники, содержит ряд правовых пробелов. В частности, в России отсутствуют правила выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, в случаях, когда такое выращивание допускается законом. В связи с этим настоящая статья посвящена установлению указанных правил и формулированию ключевого нормативного определения для растений, выращиваемых с помощью генетических технологий (далее – ГТ-растения). Для сравнения исследуется законодательство зарубежных стран, так или

¹ This work was supported financially by the Russian Foundation for Basic Research (Project No.18-29-14048mk).

иначе решающих вопрос регулирования выращивания ГТ-растений в своем правовом пространстве.

Основные проблемы российского законодательства о хозяйственном применении геномных технологий связаны с тем, что принятый в конце XX в. Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» [2] в настоящее время устарел: в него неоднократно вносились изменения, менялась сама система регулирования в сфере генно-инженерной деятельности. Изначально закон задумывался как основной, задающий структуру правового регулирования в области генно-инженерной деятельности. Он вводит ключевые дефиниции, к которым есть целый ряд вопросов из-за несоблюдения базовых принципов юридической техники. Некоторые вопросы возникли в связи с появлением новых методов генной инженерии [3], другие изначально были присущи закону [4].

В результате для сферы применения геномных технологий в растениеводстве основополагающими являются два федеральных закона: от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [5] и от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» [6]. Именно эти законы содержат требования к выращиванию ГТ-растений. Они сводятся к тому, что в России разрешается выращивание растений, полученных с применением геномных технологий, в следующих случаях: растения не содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов (сюда относится выращивание растений, полученных с применением методов геномного редактирования [3]); выращивание растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ.

Однако приведенные федеральные законы не регламентируют детально правила выращивания сельскохозяйственных культур, полученных с помощью геномных технологий, в разрешенных случаях, не устанавливают ограничений и не закрепляют собственно определения растений, выращивание которых запрещается. Отсутствие единого понятия для обозначения растений, являющихся генно-инженерно-модифицированными организмами (ГМО), и ГТ-растений – явный недостаток юридической техники. При формулировании дефиниций следует избегать синонимичности понятий – такой подход в общем случае неприемлем в нормотворческом процессе: синонимия право-

вых понятий не только излишне усложняет понимание нормативного правового текста, но и вызывает затруднения в их применении на практике.

Отдельную проблему представляет отнесение к ГМО организмов, получаемых с применением современных технологий редактирования генома. Из текущих формулировок, взятых в совокупности, неясно, относятся ли такие растения к ГМО и будут ли правоприменители распространять на них запрет на выращивание в России. Чтобы решить эту дилемму, следует уйти от использования в российском законодательстве термина «генно-инженерно-модифицированный организм» и его аналогов, перейдя к единообразному термину «**трансгенный организм**», который должен единообразно использоваться в законодательстве о генно-инженерной деятельности, об охране окружающей среды, о семеноводстве и в подзаконных актах. Это позволит сместить акцент в общественном сознании со способа получения новых сортов на их характеристики, а именно наличие в геноме наследуемого чужеродного генетического материала. Предлагается следующее определение трансгенного организма – «организм, геном которого искусственно изменен путем внесения наследуемого чужеродного генетического материала».

Еще один термин, который по каким-то причинам отсутствует в российских федеральных законах, – «продукция, полученная с использованием ГМО или содержащая ГМО» (также ее называют производной продукцией). Единого подхода к определению объема данного понятия в российском законодательстве, как и в правовой науке, нет. Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» содержит различные термины: продукция, полученная с применением ГМО или содержащая такие организмы (ст. 7); продукция, полученная с применением методов генно-инженерной деятельности (ч. 1 ст. 11); продукция, полученная с применением ГМО (ч. 2 ст. 11). Объем данных понятий и различия между ними в законе не раскрываются, определение генетически модифицированной продукции как таковой отсутствует.

В законодательстве о безопасности пищевой продукции говорится о пищевой продукции, полученной из ГМО или с их использованием; пищевой продукции из продовольственного (пищевого) сырья, полученного из ГМО растительного, животного и микробного происхождения; пищевых продуктах, полученных из генетически модифицированных источников. Формулировка определения («полученный из», «полученный при помощи», «содержащий»

и др.) влияет на распространение отдельных требований и правил на определенные виды продукции. В качестве примера можно привести рафинированное масло, произведенное из семян генетически модифицированных культур масличного рапса, не отличающееся по своим характеристикам от обычного масла [7]. Таким образом, выработка легальной дефиниции продукции, производной от ГМО, является вопросом не только законодательной техники, но и выбранного направления государственной политики в области оборота такой продукции.

Для сравнения: Регламент (ЕС) № 1829/2003 о генетически модифицированных пищевых продуктах и кормах [8] раскрывает значения таких терминов, как «генетически модифицированный пищевой продукт» и «генетически модифицированный корм» – пищевой продукт или корм, содержащий, состоящий или произведенный из ГМО. При этом «произведенный из ГМО» означает «полученный полностью или частично из ГМО, но не содержащий и не состоящий из ГМО». Дополнительно разъясняется, что данный Регламент должен охватывать пищевые продукты и корма, произведенные «из» ГМО, но не должен охватывать пищевые продукты и корма «с» ГМО. Определяющим критерием является то, присутствует или нет в пищевых продуктах или кормах материал, полученный из генетически модифицированного исходного материала. Таким образом, на продукты, полученные из животных, которых кормили генетически модифицированным кормом или лечили генетически модифицированными препаратами, не распространяются требования к выдаче разрешения и к маркировке, к которым отсылает Регламент.

Представляется, что в России имеется серьезная необходимость разработки соответствующей терминологической базы, дополненной разъяснениями компетентных органов относительно того, что следует считать генетически модифицированной продукцией и в каких случаях. При этом необходимо ориентироваться на детальность проработки данных вопросов, продемонстрированную в Регламенте (ЕС) № 1829/2003, не прибегая к копированию приведенных в нем правил.

Представляется возможным использовать в качестве основного унифицированный термин «**генетически модифицированная продукция**», означающий продукцию, содержащую ГМО, произведенную из ГМО либо состоящую из ГМО, который будет уточняться в нормативных правовых актах в зависимости от целей и предмета правового регулирования (лекарственные средства, пищевая продукция и т.д.). Включение такого термина в ст. 2 Федерального за-

кона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», содержащую основные понятия, обеспечит единообразие при регулировании оборота продукции, для получения которой так или иначе использовались методы генной инженерии. Таким образом, в указанном законе следует закрепить пересмотренное понятие генной инженерии, генетически модифицированного организма и включить в него определение генетически модифицированной продукции. Эти определения должны единообразно использоваться в иных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в области генно-инженерной деятельности, с учетом отраслевой специфики.

Следующим вопросом, требующим решения, является нормативное закрепление требований к выращиванию ГТ-растений, не относящихся к трансгенным организмам. В настоящее время в Российской Федерации такие требования отсутствуют в принципе.

Анализ мировой практики показывает, что действующие регулятивные системы существенно различаются, т.к. на них значительно влияют политические решения, отражающие разные политические и культурные взгляды на риски и выгоды [9]. Действующие системы являются результатом взаимодействия различных культурных традиций, экологических и других социальных условий, уровня терпимости населения к риску, политического давления со стороны различных групп – групп по защите окружающей среды и безопасности пищевых продуктов, производителей органических культур, крупных фермеров, потребителей, международных сельскохозяйственных корпораций и др. В одних странах регулирование является более либеральным: такой подход называют «продукт-ориентированным», когда опасность продукции, полученной с помощью новых технологий, оценивается на основе анализа характеристик финального продукта, а не применяемой при его изготовлении технологии (например, США, Канада). В других придерживаются более предупредительного подхода, когда особое внимание уделяется способам получения новой продукции и на этом основании оцениваются возможные риски, такой подход получил название «процесс-ориентированного». Сюда относятся страны Европейского Союза, где выращивание ГТ-растений в принципе разрешено лишь в Испании и Португалии, а также, например, Япония. В то же время даже в странах, где выращивание ГТ-растений ограничено или запрещено, есть правовые нормы и научные исследования, регламентирующие правила возможного выращивания ГТ-растений, в связи с чем данный опыт целесообразно изучить в целях формирования и развития российского законодательства.

США. Продукты биотехнологии регулируются действующими федеральными законами таким же образом, как и аналогичные продукты, произведенные с использованием традиционной селекции [10]. В то же время на практике система регулирования США делает различия для применяемых процедур оценки и контроля в зависимости от метода, используемого для выведения нового сорта сельскохозяйственных культур. Так, от регистрации освобождаются новые сорта сельскохозяйственных культур, которые были выведены с большей устойчивостью к вредителям с помощью традиционных технологий селекции, включая мутагенез.

В сфере экологии правовая политика США, направленная на регулирование выращивания ГТ-растений, сильно зависит от федерального органа, принимающего решение об одобрении выращивания того или иного сорта, – Агентства по охране окружающей среды (EPA) или Службы инспекции здоровья животных и растений (APHIS). Среди применяемых мер безопасности – предмаркетинговый контроль, направленный на выявление возможных рисков для окружающей среды при выращивании новых сельскохозяйственных культур, других растений и животных; обязательное уведомление ведомства производителями ГТ-растений перед полевыми испытаниями или выпуском в окружающую среду, что смягчается возможностью получить для сельскохозяйственной культуры «нерегулируемый статус» после ее коммерциализации; также применяются требования по установлению буферных зон при выращивании ГТ-растений и ограничению районов их возможного выращивания для предотвращения перемещения трансгенов из ГТ-растений в дикие растения.

Евросоюз. На наднациональном уровне регулирования в Евросоюзе принят более осторожный подход к одобрению коммерциализации генетически модифицированных культур. Прежде чем ГТ-растение можно будет выращивать в Евросоюзе, производитель должен представить пакет данных, позволяющих провести комплексную оценку экологического риска. Для каждой заявки на выращивание также разрабатывают план послепродажного мониторинга окружающей среды, в соответствии с которым отслеживается потенциальное неблагоприятное воздействие на нее.

Непосредственные правила выращивания ГТ-растений регулируются на национальном уровне. Ранее мы писали о правилах, принятых в Испании [11] и Германии [12], в данной статье охарактеризуем в качестве примера требования, установленные в Италии, традиционно являющейся сельскохозяйственной страной. Постановлением Министерства сельского хозяйства Италии от 19 января 2005 г. ут-

верждена Политика в области пищевых продуктов, лесного хозяйства и туризма, предусматривающая интегрированную оценку экологического риска, потенциального воздействия на агробиоразнообразие, а также ограничение полевых испытаний объектами, определенными властями. Закон от 28 января 2005 г. № 5 устанавливает необходимые меры для обеспечения сосуществования трансгенного, традиционного и органического сельского хозяйства в случае выращивания ГМО в коммерческих целях, а также возможность определить выделенные области для каждого выращивания. Постановление Министерства сельского хозяйства от 8 ноября 2017 г. «Окружающая среда, земля и море» устанавливает генеральный план для наблюдения за окружающей средой, включающий полевой контроль, а также контроль преднамеренного выброса в среду ГМО. В стране разработана и система контроля для проверки наличия несанкционированных ГМО как в посевах сельскохозяйственных культур, так и на рынках сбыта, в работе которой участвуют национальная сеть ветеринарных институтов, Национальная Система охраны окружающей среды, таможенные органы, местные службы охраны здоровья растений и центры сертификации семян [13, 14].

Канада. В Канаде используется подход к регулированию, основанный на понятии новизны при оценке необходимости регулирования новых культур, независимо от используемого метода селекции. Как и США, Канада разделила обязанности по регулированию продукции и сельскохозяйственных культур, полученных с применением геномных технологий. За безопасность пищевых продуктов отвечает Министерство здравоохранения Канады, а за оценку воздействия новых культур на окружающую среду – Канадское агентство по надзору за пищевыми продуктами (CFIA). Именно CFIA оценивает экологическую безопасность растений. Разработчики растений с «новыми признаками» должны получить разрешение от CFIA перед проведением испытаний в ограниченном пространстве или выпуском в ограниченных условиях. «Новая черта» – это та, которая является новой для стабильных, культивируемых популяций видов растений в Канаде и потенциально может оказать существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду [15]. Перед полевыми испытаниями любого ГТ-растения производитель должен подать заявку на одобрение от CFIA. Разрешение на проведение полевых испытаний регулируется общими и специфическими для сельскохозяйственных культур условиями, призванными свести к минимуму стойкость и распространение растения в окружающей среде. В целях контроля CFIA проводит инспекции участков в течение вегетационного периода

и послеуборочный мониторинг. Утвержденная информация о полевых исследованиях размещается на веб-сайте CFIA. После полевых испытаний производители ГТ-растений могут получить разрешение на выращивание, но CFIA вправе наложить некоторые ограничения для предотвращения негативных экологических рисков.

Из рассмотренных подходов, как представляется, именно в Канаде сформирована наиболее сбалансированная и прозрачная для производителей ГТ-растений система, содержащая организационно-правовые механизмы, предполагающие одновременно оценку и снижение риска для выращивания ГТ-растений и отсутствие излишних ограничений для выращивания растений, которые такого риска не создают. Кроме того, подход для определения регулируемого объекта на основании его новизны, а не конкретного метода получения предполагает стабильность системы регулирования в будущем, когда будут разрабатываться все новые и новые способы получения растений. Таким образом, законодательство не сможет устареть так, как это произошло с российским законодательством о генно-инженерной деятельности.

На основании проведенного анализа определим главные направления развития российского законодательства в целях появления в нем применимых на практике требований к выращиванию ГТ-растений: закрепление определений «трансгенный организм» и «генетически модифицированная продукция» в рамках действующего законодательства о генно-инженерной деятельности, об охране окружающей среды и о безопасности пищевой продукции; разработка правил безопасности при полевых испытаниях и коммерческом выращивании ГТ-растений, предусматривающих установление буферных зон между посевами ГТ-растений и диких растений, возможное ограничение районов выращивания ГТ-растений по решению Правительства РФ и исполнительных органов власти субъектов РФ, контроль за выращиванием ГТ-растений, предполагающий создание реестра полевых испытаний, инспекции мест проведения полевых испытаний, пресечение нарушений и применение мер ответственности контрольными органами.

В перспективе развития законодательства видится постепенный переход модели регулирования в сфере охраны окружающей среды от ограничения выращивания ГТ-растений к контролю выращивания растений, содержащих новые признаки, понимаемые как ранее не характерные для культивируемых растений в России признаки, которые потенциально могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

Список литературы:

1. Федеральная научно-техническая программа развития генетических технологий на 2019–2027 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 (в ред. от 28 августа 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 17, ст. 2108; 2021. – № 36, ст. 6415.
2. О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности : федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 28, ст. 3348; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5179.
3. Правовое положение растений, полученных с использованием технологий редактирования генома: перспективы для России / Н.В. Богатырёва, А.Ю. Соколов, Е.М. Моисеева и др. // Экологическая генетика. – 2021. – Т. 19. – № 1. – С. 89–101.
4. Богатырёва, Н.В. Вопросы законодательного определения генно-инженерно-модифицированного организма / Н.В. Богатырёва // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 2 (103). – С. 135–138.
5. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; Рос. газ. – 2022. – 11 янв.
6. О семеноводстве : федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5715; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.
7. Богатырёва, Н.В. Институт государственной регистрации в области генно-инженерной деятельности: направления совершенствования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 4 (117). – С. 69–75.
8. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 22 сентября 2003 г. № 1829/2003 о генетически модифицированных продуктах питания и кормах. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2016. Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects. Washington, DC: The National Academies Press. DOI: 10.17226/23395.
10. OSTP (Executive Office of the President, Office of Science and Technology Policy). 1986. Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology. Federal Register 51:23302.
11. Соколов, А.Ю. Административно-правовое регулирование применения геномных технологий в сельском хозяйстве Испании / А.Ю. Соколов, Н.В. Богатырёва // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 3. – С. 157–164.
12. Соколов, А.Ю. Законодательство Германии и ее земель как ориентир для совершенствования административно-правового регулирования культивирования генетически модифицированных растений в России / А.Ю. Соколов, Н.В. Богатырёва // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам V Ежегодных Саратовских административ-

но-правовых чтений (международной научно-практической конференции) (Саратов, 20-21 сентября 2019 г.). – Саратов, 2019. – С. 74–78.

13. Italy – GMOs and Synthetic Biology Rules/Regulations and Biodiversity: The Legal Perspective of Italy / Rastelli V. et al. // Chaurasia A., Hawksworth D.L., Pessoa de Miranda M. (eds) GMOs. Topics in Biodiversity and Conservation, vol 19. Springer, Cham. 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-53183-6_40.

14. Covino, D. GMOs and the issue of coexistence in Italy / D. Covino // Nutrition & Food Science. – 2016. – Vol. 46. – No. 5. – Pp. 659–671.

15. CFIA (Canadian Food Inspection Agency). 2009. Directive 2009–09: Plants with Novel Traits Regulated under Part V of the Seeds Regulations: Guidelines for Determining when to Notify the CFIA.

М. В. Шмелева,
кандидат юридических наук,
докторант, доцент кафедры
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

M. V. Shmeleva,
Candidate of Law, Doctoral candidate,
Associate Professor of the Department
of Civil Law of the Saratov State
Law Academy
civil2012@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-90-96

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ И ВНЕДРЕНИЯ УСТОЙЧИВЫХ ЦИФРОВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК*

Аннотация: анализ действующего законодательства показал, что по отношению к межгосударственным образованиям, целью деятельности которых является экономическое, политическое и стратегическое взаимодействие, нельзя применить категорию общего правового регулирования. Сфера государственных закупок остается обособленной для каждого государства, несмотря на участие страны в межгосударственных образованиях. Представляется, что осуществление государственных закупок может стать мощным механизмом наращивания промышленного потенциала государств. Цель статьи – выработать предложения по оптимизации процесса государственных закупок на уровне Евразийского экономического союза. Реализация поставленных задач была достигнута посредством использования диалектического, логического и сравнительно-правового методов исследования. В результате проведенного анализа автор пришел к выводу о необходимости принятия нормативного правового акта наднационального характера, целью которого будет установление возможности признать товар, выпущенный на территории государств, входящих в Союз, приравненным к товару с национальным режимом происхождения.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, цифровизация закупок, мировое сообщество, межгосударственное взаимодействие, ЕАЭС.

PROPOSALS FOR A MODEL OF LEGAL REGULATION OF INTRA-STATE AND INTERSTATE INTERACTION ON THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DIGITAL PUBLIC AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Abstract: the analysis of the current legislation has shown that in relation to interstate entities whose purpose is economic, political, strategic interaction, it is impossible to apply the category of general legal regulation. The sphere of public procurement remains separate

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00163 «Механизм гражданско-правового регулирования в сфере цифровых государственных и муниципальных закупок», 2019–2021 гг.

for each state, despite the country's participation in interstate entities. It seems that the implementation of public procurement can become a powerful mechanism for building the industrial potential of States. The purpose of the article is to develop proposals for optimizing the public procurement process at the level of the Eurasian Economic Union. The implementation of the tasks was achieved using the dialectical and logical, comparative legal method of research. As a result of the conducted research, the author came to the conclusion that it is necessary to adopt a regulatory legal act of a supranational nature, the purpose of which will be to establish the possibility of recognizing goods released on the territory of the member states of the union as equivalent to goods with a national regime of origin.

Keywords: *public procurement, contract system, digitalization of procurement, world community, interstate interaction, EAEU.*

Основные нормативные документы, регулирующие функционирование ЕАЭС, указывают на то, что государства-члены самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальные промышленные политики, в том числе принимают национальные программы развития промышленности и иные меры промышленной политики. Промышленная политика в рамках Союза формируется государствами-членами по основным направлениям промышленного сотрудничества.

Развитие промышленной политики базируется на ряде основополагающих принципов. В частности, промышленная политика в рамках ЕАЭС должна учитывать национальные интересы государств-членов, взаимовыгодность сотрудничества, условия существования добросовестной конкуренции, недискриминацию и транспарентность.

Целями осуществления промышленной политики в рамках Союза являются: ускорение и повышение устойчивости промышленного развития; повышение конкурентоспособности промышленных комплексов государств-членов; осуществление эффективного сотрудничества, направленного на повышение инновационной активности; устранение барьеров в промышленной сфере, в том числе на пути движения промышленных товаров государств-членов.

Государства-члены для достижения целей осуществления промышленной политики в рамках Союза могут:

- 1) осуществлять взаимное информирование о планах развития промышленности;
- 2) проводить регулярные встречи (консультации) представителей уполномоченных органов государств-членов, отвечающих за выработку и осуществление национальной промышленной политики, в том числе на площадке Комиссии;

3) разрабатывать и реализовывать совместные программы развития приоритетных видов экономической деятельности для промышленного сотрудничества;

4) разрабатывать и согласовывать перечень чувствительных товаров;

5) реализовывать совместные проекты, в том числе по развитию инфраструктуры, необходимой для повышения эффективности промышленного сотрудничества и углубления промышленной кооперации государств-членов;

6) развивать технологические и информационные ресурсы для целей промышленного сотрудничества;

7) проводить совместные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки с целью стимулирования высокотехнологичных производств;

8) реализовывать иные меры, направленные на устранение барьеров и развитие взаимовыгодного сотрудничества.

Промышленность играет важную роль в экономике Евразийского экономического союза, формируя 27 % суммарного объема ВВП входящих в Союз стран. Ведущее место в структуре промышленности занимает обрабатывающая промышленность, составляющая 64,5 % объема промышленного производства.

Около 90 % промышленной продукции производится в Российской Федерации. Доля отечественной промышленной продукции на рынке Союза составляет 76,8 %, из них 5,6 % – взаимные поставки между государствами-членами.

Замедление динамики наращивания промышленного производства как тенденция функционирования ЕАЭС свидетельствует о том, что государства-члены в основном уже преодолели этап «восстановительного» роста промышленности после финансового кризиса и теперь должны изыскивать возможности для ее дальнейшего развития за счет иных инструментов, таких как повышение инвестиционной привлекательности, локализация производства, поддержка экспорта промышленной продукции.

Однако важной задачей для развития промышленности ЕАЭС как особого экономического пространства является повышение эффективности процессов промышленной интеграции. Основными направлениями промышленного сотрудничества в рамках Союза выступают: ускорение темпов роста промышленного производства в государствах-членах; сокращение отставания в уровне производительности труда по валовой добавленной стоимости между государствами-членами и от промышленно развитых стран мира; наращивание объемов коо-

перационных поставок и в целом взаимной торговли промышленной продукцией; увеличение доли продукции стран – участниц ЕАЭС на общем рынке, в том числе совместно произведенной, а также осуществление поэтапного повышения уровня ее локализации; получение синергетического эффекта от совместного развития промышленного производства стран – членов ЕАЭС и увеличение удельного веса высокотехнологичных видов деятельности в промышленном производстве.

По сути, мы вступаем в новую цифровую реальность, которая продиктована современными тенденциями и вызовами. И к предстоящим переменам и эффективным решениям должно быть готово не только государство, но и сообщество [1, с. 37].

Анализ действующего законодательства показал, что по отношению к межгосударственным образованиям, целью деятельности которых – экономическое, политическое, стратегическое и прочее взаимодействие, нельзя применить категорию общего правового регулирования. Регулирование с помощью норм права отдельных сфер деятельности, включая область государственных и муниципальных закупок, лежит в плоскости интересов каждого конкретного государства. Документы, лежащие в основе создания, не отвечают необходимости четкого правового регулирования изучаемой сферы.

В связи с этим можно сделать вывод, что сфера государственных закупок остается обособленной для каждого государства, несмотря на участие страны в межгосударственных образованиях. Представляется, что осуществление государственных закупок может стать мощным механизмом наращивания промышленного потенциала государств и в ряде случаев (в ситуациях, когда государство отстает по промышленным показателям от партнеров) госзакупки способны ускорять существующие темпы промышленного развития. Данный тезис основывается на корреляции «спрос – предложение» и обусловлен возрастанием спроса на продукцию в рамках госзакупок, что способно и призвано стимулировать ускорение промышленного развития, выпуск больших объемов существующей продукции, разработку новой, включение в этот процесс инновационных разработок и инвестирования.

На наш взгляд, платформа госзакупок должна стать кросснациональной. Если в качестве примера привести Российскую Федерацию, то она является участницей и СНГ, и ЕАЭС. Соответственно, можно удовлетворять потребности в госзакупках не только посредством собственной выпускаемой продукции, но и путем покупки продукции государств, входящих в межгосударственное образование. Думается, что при этом важен статус продукции. Не следует рассматривать ее как импорт, если она происходит на территории таможенного или иного

союза. Для того чтобы не снизить темпы собственного производства, можно осуществлять закупки в рамках двусторонних соглашений, предусматривающих равноценный обмен или двустороннюю закупку определенных товаров в определенных государствах.

Между тем подобные аспекты должны иметь под собой значительную и проработанную правовую основу, предусматривающую варианты такого взаимодействия.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимой разработка модели правового регулирования внутрис государственного и межгосударственного взаимодействия по вопросам развития и внедрения устойчивых цифровых государственных и муниципальных закупок.

1. Целесообразно принятие нормативного правового акта национального характера, целью которого будет установление возможности признать товар, выпущенный на территории государств, входящих в Союз, приравненным к товару с национальным режимом происхождения. Это позволит реализовать идею импортозамещения и не ввозить для обеспечения потребностей государства товары, произведенные в странах, не входящих в Союз.

2. Процедура государственных и муниципальных закупок должна носить универсальный характер и быть применима на территории любого участника межгосударственного образования с одинаковыми требованиями к процедурам в отношении других государств-участников.

3. Правовое регулирование требует не только унификации закупочных процедур, но и определения состава участников. Поскольку в закупочных процедурах для обеспечения государственных и муниципальных нужд субъектами выступают государственные органы, требуется разработка правовых основ горизонтального взаимодействия органов с тождественными функциями в разных государствах для упрощения процесса закупки.

Модель участия в процессе госзакупок различных органов можно увидеть на примере опыта ее использования в Республике Казахстан, где регулирование процесса государственных закупок осуществляет Комитет по государственным закупкам Министерства финансов РК, а реализационные и контрольные функции – Комитет финансового контроля Министерства финансов РК (далее – КФК). В Казахстане в сферу отношений по государственным закупкам наряду с государственными органами, учреждениями и предприятиями включены акционерные общества, контрольный пакет акций которых принадлежит государству, т.е. национальные компании, а также аффилированные

с ними юридические лица, 50 и более процентов акций которых принадлежат данным заказчикам. Регулирование тендеров, проводимых вышеуказанными компаниями, осуществляется в соответствии с Законом РК «О Фонде национального благосостояния», Правилами проведения централизованных закупок товаров, работ и услуг АО «Самрук-Казына» и организациями, 50 и более процентами голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно владеет АО «Самрук-Казына» на праве собственности или доверительного управления, Правилами закупок товаров, работ и услуг АО «Фонд национального благосостояния “Самрук-Казына”».

Подобный механизм может быть как прописан в отношении органов с тождественными функциями, так и предполагать создание отдельных органов, опосредующих такие закупки внутри межгосударственного образования.

Цифровые закупки в Казахстане продолжают совершенствоваться, обновляясь вместе с законодательством. Вместе с тем следует отметить, что наиболее сложные и субъективно оцениваемые элементы процесса государственных закупок, такие как формирование условий договора или определение его предмета, не удается алгоритмизировать. Они так и остаются в сфере человеческого усмотрения, которое подвергается обобщенному, но не шаблонному правовому воздействию [2, с. 38].

4. Для обеспечения государственных и муниципальных закупок в условиях трансграничных рынков важно нормативное регулирование цифровой среды. Цифровизация в целом, цифровая экономика на примере Российской Федерации являются новыми трендами современности. Соответственно, их функционирование не в полном объеме урегулировано нормами права. Регулирование процессов цифровизации в госзакупках на уровне межгосударственного характера должно базироваться прежде всего на национальном законодательстве. Требуется принятие ряда нормативных правовых актов, направленных на снятие первоочередных барьеров, которые препятствуют развитию цифровой экономики. Необходимо регулирование сквозных для различных отраслей законодательства вопросов, связанных с идентификацией субъектов правоотношений в цифровой среде, электронным документооборотом, оборотом данных, в том числе персональных. То есть внедрение цифровых процессов должно иметь поступательный характер, предусматривающий разработку правовой базы цифровизации государственных и муниципальных закупок сначала на уровне конкретного государства и только впоследствии на наднациональном уровне реализации.

5. Прозрачность госзакупок, достигаемая с помощью цифровых платформ, предполагает также проведение антимонопольных мер. Установление и поддержание прозрачных и честных условий участия в тендерах является одной из основ развития конкуренции на соответствующих рынках. Однако при этом в большинстве стран СНГ и ЕАЭС детального антимонопольного регулирования тендерных торгов не осуществляется.

Список литературы:

1. Шмелева, М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность / М.В. Шмелева // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12. – С. 36–42.
2. Родионова, О.М. Цифровые закупки в Казахстане: опыт правового регулирования / О.М. Родионова // Юрист. – 2020. – № 1. – С. 34–39.

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

S. N. Zajkova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-97-105

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: защищенность транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, в том числе от террористических актов, продолжает оставаться актуальной темой научных изысканий. От правильной и своевременной постановки целей и задач государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности зависят оптимальная организация и структурирование процессов управления, направленных на социально значимый результат – удовлетворение публичных интересов безопасности. Целью статьи является рассмотрение правового регулирования задач государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности и их систематизация. Методологическая ее основа представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. Проведенный анализ позволил сделать выводы о том, что стоящие перед государством задачи в области обеспечения транспортной безопасности нашли лишь частичное отражение в действующем законодательстве. Сопоставление задач обеспечения транспортной безопасности, закрепленных как в основном законодательстве о национальной безопасности, так и в специализированном законодательстве о транспортной безопасности, свидетельствует о целесообразности их конкретизации и систематизации. В целях закрепления комплексной системы обеспечения транспортной безопасности обосновывается необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности». Предлагается первоочередными задачами государственного управления в рассматриваемой области определить формирование правовой основы обеспечения транспортной безопасности, системы субъектов деятельности по обеспечению транспортной безопасности, организационной и информационной систем обеспечения транспортной безопасности. Отмечается, что предложенная систематизация задач позволит повысить эффективность государственного управления в транспортной отрасли. Настоящее исследование может быть применено на практике при внесении изменений в законодательство, регулирующее данную область правоотношений.

Ключевые слова: транспорт, транспортный комплекс, транспортная безопасность, система транспортной безопасности, безопасность на транспорте, национальная безопасность, государственное управление, административно-правовой механизм.

SYSTEMATIZATION OF THE TASKS OF STATE MANAGEMENT IN TRANSPORT SECURITY

Abstract: *the security of the transport complex from acts of unlawful interference, including terrorist acts, is still a topical topic for scientific research. The optimal organization and structuring of management processes aimed at a socially significant result which satisfaction of the public interests of security depend on the correct and timely setting of goals and objectives of public administration in the field of transport security. The purpose of the article is to consider the legal regulation of the tasks of public administration in the field of transport security and their systematization. The methodological basis is represented by a combination of general scientific and particular scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition. The analysis made it possible to conclude that the tasks that the country faces in the field of transport security are reflected in the current legislation only partially. A comparison of the tasks of ensuring transport security that are enshrined both in the main legislation on national security and in specialized legislation on transport security, shows the need for their concretization and systematization. In order to consolidate an integrated system for ensuring transport security, the author substantiates the need to amend the Federal Law "On Transport Security". As the main tasks of public administration in the considered area the author suggests that the legal basis for ensuring transport security is formed, the system of subjects of activity ensuring transport security as well as organizational and information systems for ensuring transport security are formed. The author notes that the proposed systematization of tasks will improve the efficiency of public administration in the transport industry. This study has the possibility of practical application when amending the legislation governing the area of legal relations under consideration.*

Keywords: *transport, transport complex, transport security, transport security system, security on transport, national security, state management, administrative-legal mechanism.*

Понятию и задачам государственного управления в различных отраслях и сферах посвящены многочисленные научные исследования теоретиков права, конституционалистов и административистов.

Теоретические проблемы содержания и многозадачности государственного управления в сфере безопасности, в том числе в транспортной отрасли, рассматривались в трудах советских ученых [1–4] и находят отражение в современных научных работах [5–9].

Анализ проведенных исследований позволяет прийти к выводу, что научные подходы к определению понятия «государственное управление» зависят от ветвей государственной власти, реализуемых функций и видов управленческой деятельности.

Выделяют государственное управление в широком и узком понимании. С учетом поправок, внесенных в Конституцию РФ [10], в первом случае рассматривается деятельность всех органов государственной власти (федерального и регионального уровней), иных государственных органов, входящих в единую систему публичной

власти в Российской Федерации. Можно признать обоснованным предложенное учеными отождествление понятия «государственное управление» в широком смысле с понятием «публичное управление» [11, с. 33].

В узком понимании государственное управление есть не что иное, как деятельность органов государственной власти, связанная с практической реализацией последними исполнительной власти или исполнительных полномочий. Например, именно в таком смысле законодатель раскрывает понятие «государственное управление в области торгового мореплавания» [12], основываясь на деятельности федерального органа исполнительной власти в области транспорта, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере морского транспорта, федерального органа исполнительной власти в области рыболовства и других федеральных органов исполнительной власти.

В рамках настоящей научной статьи государственное управление рассматривается (в узком смысле) как деятельность, связанная с практической реализацией исполнительной власти – одной из ветвей публичной власти, «фундаментальной подсистемы глобальной системы государственного управления» [13, с. 29].

Государственное управление в области обеспечения транспортной безопасности представляет собой практическую деятельность государственных органов исполнительной власти по принятию, исполнению, использованию, соблюдению и применению правовых норм, направленных на обеспечение транспортной безопасности.

Основной целью государственного управления в сфере обеспечения транспортной безопасности является обеспечение организации социальных процессов по защищенности транспортного комплекса от незаконных актов вмешательства путем формирования системы транспортной безопасности, состоящей из подсистем (правовой, институциональной, организационной, информационной), ее жизнедеятельности и развития.

Цели и задачи государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности закреплены действующим федеральным законодательством и лишь фрагментарно отражены в региональных и муниципальных правовых актах. При этом, исследуя федеральную правовую основу, необходимо отметить их различное толкование в отдельных правовых источниках.

Будучи составной частью государственной политики в области обеспечения безопасности, рассматриваемая управленческая деятельность базируется на стратегических программных документах, разра-

батываемых Советом Безопасности РФ и утверждаемых Президентом России.

Стратегия национальной безопасности [14] закрепила стратегические национальные приоритеты, одним из которых выступает государственная и общественная безопасность. Стратегической целью является защита граждан и всех форм собственности. Для ее достижения поставлена задача повышения уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, в том числе объектов транспортной инфраструктуры.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» (далее – Федеральный закон) в качестве целевых ориентиров закрепляет «устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства» [15].

В Комплексной программе обеспечения безопасности населения на транспорте (далее – Комплексная программа) содержится аналогичное определение цели – реализация «приоритетных мероприятий обеспечения безопасности населения на транспорте, направленных на создание, развертывание, совершенствование и развитие комплексной системы» [16] защиты.

Если формулировки стратегических целей в рассматриваемых документах во многом схожи, то стратегическая задача и составляющие ее задачи по повышению уровня антитеррористической защищенности транспортного комплекса по-разному отражены в Федеральном законе и Комплексной программе.

Пункт 2 ст. 2 Федерального закона, закрепляющий задачи, по сути, отражает не задачи, а содержание деятельности по обеспечению транспортной безопасности, используемые административно-правовые средства, полномочия компетентных органов власти, например определение угроз, категорирование объектов, сертификацию технических средств, осуществление федерального государственного контроля (надзора), аттестацию. Действующая редакция исследуемой правовой нормы отражает лишь организационные и технические мероприятия, что не позволяет говорить о комплексном подходе к достижению поставленной стратегической цели.

В Комплексной программе задачи сгруппированы системно в зависимости от приоритетных направлений деятельности: совершенствование законодательства и информационного обеспечения безопасности населения на транспорте, повышение защищенности пассажиров и персонала, совершенствование подготовки, обучения и аттестации сил безопасности.

Множество и разнообразие задач, различная их трактовка законодателем не дают субъектам правоприменения возможности сконцентрироваться на выполнении исчерпывающего перечня систематизированных и последовательных задач.

В региональных и муниципальных нормативных правовых актах задачи управления в области обеспечения транспортной безопасности нашли лишь частичное отражение.

Анализ правовой базы субъектов РФ показал, что рассматриваемые задачи в региональных законах не упоминаются, а встречаются в отдельных нормативных правовых актах различных органов правотворчества. Так, в Кабардино-Балкарской Республике они регламентированы постановлением правительства при утверждении государственной программы, направленной на развитие транспортной системы [17]. В качестве первоочередных задач в документе закреплены оснащение автовокзалов современными специальными инженерно-техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, установка недостающих систем видеонаблюдения.

В региональном законодательстве имеются примеры, когда в отсутствие законодательно установленных и систематизированных целей и задач в области обеспечения транспортной безопасности они определяются точно, применительно к отдельным направлениям системной работы, например при создании межведомственных групп (комиссий, рабочих групп). Так, в Республике Карелия создана Аэропортовая комиссия по авиационной безопасности [18]. В качестве основных ее задач определены: анализ информации о состоянии авиационной безопасности; разработка мероприятий, направленных на защиту авиационных предприятий, аэропортов и эксплуатантов воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства; координация действий органов власти.

Аналогичная ситуация в Волгоградской области [19]. В других субъектах РФ вопросы защищенности транспортного комплекса рассматриваются лишь в рамках программ развития региональных транспортных систем или транспортных инфраструктур.

Органы местного самоуправления крайне редко отражают в муниципальных правовых актах цели и задачи управления в области обеспечения транспортной безопасности. В основном они содержатся в правовых актах, утверждающих муниципальные программы или муниципальные планы обеспечения безопасности населения на транспорте [20–22].

Анализ и сопоставление задач обеспечения транспортной безопасности, закрепленных в федеральных, региональных и муниципальных

правовых актах, свидетельствует о целесообразности их конкретизации и систематизации. Установление конкретных задач, направленных на формирование отдельных подсистем обеспечения транспортной безопасности (правовой, институциональной, организационной, инфраструктурной), является важным условием достижения основной цели по повышению уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, в том числе объектов транспортной инфраструктуры.

Под стратегической задачей предлагается понимать формирование и совершенствование комплексной системы транспортной безопасности. Стратегическая задача состоит из следующих задач:

- первая задача – формирование и совершенствование правовой подсистемы транспортной безопасности, под которой подразумевается система нормативных правовых актов, предназначенных для регулирования общественных отношений в области обеспечения транспортной безопасности. Для формирования правовой системы транспортной безопасности потребуются совершенствование нормативного правового регулирования, а также проведение мониторинга правоприменительной практики, изучение международного опыта правового регулирования аналогичных отношений, проведение научных исследований, направленных на повышение эффективности правовых мер безопасности транспорта;

- вторая задача – формирование и совершенствование институциональной подсистемы транспортной безопасности как совокупности социальных институтов, обеспечивающих деятельность системы транспортной безопасности. Ключевая роль в данной деятельности принадлежит органам власти. Именно поэтому институциональная подсистема транспортной безопасности предполагает выполнение мероприятий по созданию уполномоченных органов власти и определению их компетенции, в том числе по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности, по подготовке и аттестации сил обеспечения безопасности, совершенствованию методик и рабочих программ, необходимых для такой подготовки;

- третья задача – формирование и совершенствование организационной подсистемы транспортной безопасности, включающей комплекс взаимосвязанных мер, направленных на обеспечение защищенности транспортного комплекса. Организационная система транспортной безопасности включает определение угроз совершения актов незаконного вмешательства, оценку уязвимости и категорирование объектов транспортной инфраструктуры, оценку уязвимости

транспортных средств, сертификацию технических средств, используемых для обеспечения защищенности транспорта и соответствующей инфраструктуры;

■ четвертая задача – формирование и совершенствование информационной подсистемы транспортной безопасности, представляющей собой комплекс средств и методов по обработке и использованию информационного ресурса. Субъектами правоотношений в рассматриваемой области используются различные виды информации, в том числе информация ограниченного доступа, а также информация, имеющая статус государственной тайны. Поэтому создаваемая информационная система должна иметь статус федеральной информационной системы ограниченного доступа, обеспечивающей полную защиту содержащихся в ней сведений от несанкционированного использования.

Комплексная система обеспечения транспортной безопасности, включающая в себя рассмотренные выше задачи, не нашла отражения в действующем законодательстве. В связи с этим видится целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О транспортной безопасности», изложив п. 2 ст. 2 в следующей редакции:

«2. Основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются:

формирование правовой основы обеспечения транспортной безопасности;

формирование системы субъектов деятельности по обеспечению транспортной безопасности;

организационное обеспечение транспортной безопасности;
информационное обеспечение транспортной безопасности».

Предложенная систематизация задач позволит повысить эффективность государственного управления в транспортной отрасли.

Список литературы:

1. Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – 239 с.
2. Бачило, И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / И.Л. Бачило ; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1984. – 237 с.
3. Козлов, Ю.М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР / Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1966. – 215 с.
4. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.
5. Попов, Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 320 с.

6. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 704 с.

7. Соколов, А.Ю. Эффективность правовой политики в сфере обеспечения информационной безопасности (правоохранительный аспект) / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3. – С. 16–27.

8. Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография / Э.В. Талапина. – М. : Юриспруденция, 2015. – 192 с.

9. Зайкова, С.Н. Целенаправленность государственного регулирования транспортной безопасности / С.Н. Зайкова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 170–179.

10. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

11. Старилов, Ю.Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 25–37.

12. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации : федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2207; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4199.

13. Россинский, Б.В. Исполнительная власть и государственное управление / Б.В. Россинский // Lex Russica. – 2018. – № 7. – С. 24–38.

14. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

15. О транспортной безопасности : федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 7, ст. 837; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

16. Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте : распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р (в ред. от 4 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 32, ст. 4359; 2019. – № 28, ст. 3809.

17. О государственной программе Кабардино-Балкарской Республики «Развитие транспортной системы в Кабардино-Балкарской Республике» : постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 11 ноября 2013 г. № 296-ПП // Официальная Кабардино-Балкария. – 2013. – № 46.

18. Об Аэропортовой комиссии по авиационной безопасности в Республике Карелия : постановление Правительства Республики Карелия от 25 апреля 2016 г. № 156-П // Собр. законодательства Республики Карелия. – 2016, ст. 838.

19. Об образовании рабочей группы по рассмотрению вопросов обеспечения соблюдения законодательства при организации регулярных пере-

возок пассажиров автомобильным транспортом и обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры на территории Волгоградской области : постановление губернатора Волгоградской области от 22 марта 2016 г. № 193 // Волгоградская правда. – 2016. – № 54.

20. Об утверждении муниципальной программы «Обеспечение безопасности населения на транспорте в Сторожевском сельском поселении на 2020–2022 годы» : постановление администрации Сторожевского сельского поселения от 18 февраля 2020 г. № 09. – URL: <https://storogevoe1.ru/> (дата обращения: 16.01.2022).

21. Об утверждении муниципальной программы городского округа Нальчик «Построение и развитие аппаратно-программного комплекса “Безопасный город” в городском округе Нальчик на 2018–2023 годы» : постановление местной администрации городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской Республики от 20 июля 2017 г. № 1380 // Нальчик. – 2017. – № 30.

22. Об утверждении плана мероприятий по обеспечению транспортной безопасности и надлежащего учета объектов транспортной инфраструктуры, находящихся в муниципальной собственности : распоряжение администрации г. Улан-Удэ от 27 января 2015 г. № 72-р. – URL: <https://ulan-ude-eg.ru/> (дата обращения: 16.01.2022).

А. В. Колесников,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической
академии, почетный работник
высшего профессионального
образования РФ

A. V. Kolesnikov,
Candidate of Law, Associate professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law of the Saratov State
Law Academy, Honorary worker
of higher professional education
of the Russian Federation
kaviras@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-106-116

УДАЛЕНИЕ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

Аннотация: в статье исследуется организующая сущность ответственности и организационные основания удаления главы муниципального образования, не связанные с конкретным деликтом. Раскрывается роль главы субъекта РФ в процессе реализации такой муниципально-правовой ответственности, как удаление главы муниципалитета. Делаются выводы о наличии организационно-политической ответственности в публичной сфере, сущность которой в выстраивании вертикали государственной власти и органичном встраивании органов местного самоуправления в эту модель управления.

Ключевые слова: ответственность, удаление главы муниципального образования, организационная ответственность, представительный орган, глава субъекта РФ.

REMOVAL OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY: ORGANIZATIONAL RESPONSIBILITY IN THE PUBLIC SPHERE

Abstract: the article examines the organizing essence of responsibility and the organizational grounds for the removal of the head of a municipality that are not related to a specific tort. The role of the Head of the subject of the Russian Federation in the process of implementing such municipal legal responsibility as the removal of the head of the municipality is revealed. Conclusions are drawn about the existence of organizational and political responsibility in the public sphere, the essence of which is in building the vertical of state power and the organic integration of local self-government bodies into this management model.

Keywords: responsibility, removal of the head of the municipality, organizational responsibility, representative body, head of the subject of the Russian Federation.

Категория организационной ответственности уже давно является объектом внимания юристов, бизнесменов и философов. Сущность и роль организационной ответственности исследуется в основном цивилистами. Особенно активно эта проблематика изучается в договорной сфере и в области банкротства. Ряд ее аспектов был изучен в статьях ученых гражданского процесса, финансового, трудового права и организации корпоративного бизнеса. Организационная ответственность в гражданском и трудовом праве, как правило, вытекает из договорных обязательств. Договор подразумевает добровольность, равенство сторон и взаимную ответственность.

Мало кто из исследователей ответственности в публичной сфере рассматривает ее организующую сущность. «Организация – это распределение ролей, заданий, информации и других ресурсов, процессов, методов и технологий, коммуникации, ответственности и полномочий» [1]. При этом «ответственность – это организационное положение, которое обеспечивает дисциплинированное и максимально ответственное отношение человека к его обязанностям. Поэтому ответственность является средством управления, рычагом воздействия на деятельность» [2]. «Несмотря на лаконичность формулировки, данное правовое понятие требует предметного изучения» [3, с. 82]. Во многих публичных правоотношениях организационного содержания «ответственность не связана с санкциями, а означает подчиненность, подотчетность одного органа власти другому. Из этого вытекает, что в конституционном, административном праве, а также муниципальном ответственность – неотъемлемый признак “пирамиды” государственной власти, который никак не спутаешь с санкцией. В данном аспекте юридическая ответственность тесно переплетается с основными понятиями науки управления, включая прежде всего государственное управление» [4, с. 119]. Такая существенная черта ответственности проявляется между субъектом применения санкций и субъектом ответственности независимо от того есть между ними субординационная связь или нет. Например, требования представителя власти всегда производит организующий и дисциплинирующий эффект на законопослушного гражданина. На наш взгляд, требования и рекомендации руководителя вышестоящего по территориальности уровня публичной, как правило государственной, власти, имеющего гипотетическую возможность привлечения к ответственности должностное лицо (орган) муниципального управления, так или иначе оказывает на нижестоящий по территориальности орган аналогичное воздействие, даже если эта рекомендация исходит в устной форме. Через призму ответственности и различных санкций, имеющих ор-

ганизационную сущность, государство влияет не только на порядок расформирования органов и досрочного прекращения полномочий должностными лицами, но и на условия дальнейшего формирования органов и замещения должностей, ставших вакантными в результате применения мер ответственности.

Необходимость создания жесткой централизованной власти привела к необходимости формирования организационных механизмов властного принуждения через внедрение и развитие организационных санкций в институтах ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления. Соответственно, помимо деликтной и функциональной ответственности можно вести речь о появлении в публичном праве организационно-политической ответственности, которая применяется не только де-факто, но и де-юре. Политической стороной такой организационной ответственности являются борьба за власть и ее централизация. Например, п. 1–3 и 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливающих в качестве оснований удаления главы муниципального образования (далее – глава МО) не конкретный деликт, а субъективное отношение большинства депутатов представительного органа или главы субъекта РФ к системе организации власти и порядку реализации им своих полномочий. Основание удаления, закрепленное в п. 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, также нельзя назвать деликтом. «Допущение нарушений» не означает самостоятельного нарушения. Эта категория не имеет конкретного законодательного закрепления и может толковаться органами государственной власти по-разному.

Основания удаления, содержащиеся в п. 2 [6] и п. 3 [7] ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, связанные с длительным неисполнением полномочий и неудовлетворительной оценкой его работы представительным органом, официально признаны Конституционным судом РФ (далее – КС РФ) соответствующими Конституции РФ. В основе оценки работы главы муниципального образования по указанным основаниям могут лежать как объективные факты, указывающие на низкую квалификацию и активность главы муниципалитета, так и политические, либо иные субъективные и организационные факторы, направленные на смену власти. «Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий

представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа» [8]. Однако если основой политических оценок и стремления сменить главу МО является желание большинства депутатов муниципального образования, то речь идет о внутренней муниципальной эволюции, наличии различных взглядов в политической и хозяйственной сфере, являющихся фундаментом системы сдержек и противовесов. Если же инициатором смены главы МО является глава субъекта РФ (как это часто бывает), то источником такого желания могут быть совершенно иные мотивы, называемые Советом Европы вмешательством во внутренние дела муниципалитета или политическим давлением со стороны губернаторов. Неслучайно в 2010 г. Совет местных и региональных властей Совета Европы рекомендовал России «отменить недавние поправки к статье 74 закона 131-ФЗ в отношении увольнения в отставку мэров с тем, чтобы гарантировать мэрам возможность свободно осуществлять свои полномочия, не опасаясь вмешательства или политического давления со стороны муниципальных советов или губернаторов» [9, с. 1]. Для минимизации политической и дискреционной составляющей в процессе удаления главы МО, необходимо:

1) введение в Федеральный закон № 131-ФЗ процедуры обязательного судебного контроля удаления главы МО. Позиция КС РФ по этому поводу достаточно четкая – «решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит судебной проверке в предусмотренном законом порядке» [6]. Суд должен принять максимальные «меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела» [10]. В каждом конкретном случае необходимо доказывать каузальную связь между действиями (бездействием) главы МО и наступившими последствиями. Это соответствует ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина [11]. С 2014 по 2020 г., по сведениям Минюста России [12], были удалены в отставку 99 глав МО, из них 20 человек восстановлены судом в должности;

2) отчет главы МО должен оцениваться исходя из нормативно-закрепленных критериев. Показательным судебным делом по формированию представительным органом муниципального образования конкретного оценочного механизма негативной оценки деятельности главы МО и прецедентом критериев такой оценки является решение Новосибирского областного суда по делу № 3а-50/2019 [13], остав-

ленное в силе Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 августа 2019 г. № 67-АПА19-7 [14]. В суде главой МО и администрацией города Оби оспаривалась законность Решения Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 г. № 205, утвердившего Положение «О порядке представления и рассмотрения ежегодного отчета главы города Оби о результатах своей деятельности, деятельности администрации города Оби, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов города Оби» [15, с. 2]. В данном Положении в качестве критериев результативности главы МО установлены показатели эффективности, закрепленные в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 [16]. Новосибирским областным судом Положение г. Оби признано не противоречащим закону, содержащим право дискреции представительного органа по установлению критериев эффективности ежегодного отчета главы муниципалитета перед населением и депутатами представительного органа в виде оценочных показателей, установленных Президентом РФ и Правительством РФ. Пунктом «и» ч. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [17] также было предусмотрено законодательное формирование критериев и порядка оценки гражданами органов местного самоуправления до 1 января 2013 г. Они могли бы лежать в основе шкалы и порядка оценки глав муниципалитетов представительным органом, но данное положение Указа № 601 никем не исполнено. В условиях отсутствия соответствующих норм права по составлению отчета главы МО и критериев его положительной либо отрицательной оценки способ решения задачи, предложенный депутатами Совета г. Оби, представляет собой один из вариантов конкретизации не оформленных в законе оценочных суждений при принятии решения по результатам ежегодного отчета главы муниципального образования. Он соответствует законодательству и допускает введение дополнительных оценочных критериев, способствующих формированию суждений депутатов по поводу форм и методов организации муниципальной власти, направленных на достижение конкретных результатов, сравнимых с прошлогодними. В связи с этим ученые считают необходимым законодательно закрепить конкретные оценочные показатели, которые могут лежать в основе неудовлетворительной оценки работы главы муниципалитета, так как «принимаемое депутатами решение об оценке деятельности главы муниципального образования должно быть предельно обосновано и подкреплено показателями, наглядно характеризующими уровень

эффективности его деятельности. Отсутствие указанных критериев во многом порождает неконкретность, размытость содержания отчета главы муниципалитета, непонимание депутатами основного курса развития муниципалитета, что в конечном итоге создает условия для произвольных оценок содержания указанного отчета с их стороны... превращает удаление главы муниципального образования в отставку (по отмеченному основанию) из меры юридической ответственности в меру его политической ответственности перед представительным органом» [18, с. 53].

Надо отметить, что неудовлетворительная оценка деятельности главы МО, как нам представляется, имеет большую взаимосвязь с п. 6 ч. 3 ст. 21 проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [19] (далее – Законопроект № 40361-8), закрепляющем систематическое недостижение показателей эффективности. На наш взгляд, необходимо основание неудовлетворительной оценки деятельности главы МО с опорой на дискрецию исключить из Федерального закона № 131-ФЗ и законопроекта № 40361-8, оставив лишь основание, связанное с достижением критериев эффективности. При достижении показателей критериев эффективности деятельность главы МО априори не сможет быть признана нерезультативной. И наоборот, если глава МО систематически не может организовать деятельность органов местного самоуправления для достижения необходимых показателей критериев эффективности, то мотивы признания представительным органом его работы неудовлетворительной, будут подтверждены конкретными факторами, что не даст главе субъекта РФ и депутатам представительного органа возможности применения необоснованной дискреции либо, наоборот, вооружит их (в соответствующих случаях) конкретными фактами неэффективности главы МО и лишит основание удаления политической окраски.

Инициатива удаления главы муниципального образования выражает не только отношение главы субъекта РФ или большинства депутатов представительного органа к главе муниципального образования, его формам и методам организации муниципальной власти, но и призвана отражать интересы населения муниципального образования. Из этого следует, что субъектом защиты прав являются публичные интересы неопределенного круга лиц. Законодательного определения этой категории нет. Оно дается в обзоре судебной практики 2004 г. В нем «под неопределенным кругом лиц (потребителей) понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении,

а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела» [20]. В настоящее время интерес к исследованиям, посвященным защите интересов неопределенного круга лиц в публичном праве, возрастает. Роль субъектов административного и муниципального права в защите этих интересов велика. Фактическим «основанием для такого участия... органов (и должностных лиц) в административном судопроизводстве является их процессуальная заинтересованность. Она обусловлена функциями этих органов (и должностных лиц), возложенными на них в силу закона, которые обязывают прибегать в установленных законом случаях к судебной защите интересов граждан по делам, входящим в сферу их ведения» [21, с. 320]. Юридическим основанием является ст. 40 Кодекса административного производства РФ [22] (далее – КАС РФ). «Понятие публичного интереса законодателем не определяется. В доктринальном плане в его содержание в первую очередь включаются интересы государства или муниципального образования. Кроме того, исходя из особенностей изложения текста в ч. 1 ст. 40 КАС РФ защита публичного интереса может быть интерпретирована как защита интересов большого (неопределенного) круга лиц. Это возможно в силу того, что субъектов нарушенного однородного права настолько неопределенно много, что ситуация их защиты приобретает публичное значение» [21, с. 321]. В этом, по мнению Д.И. Шандурского, квинтэссенция отличия защиты публичных интересов от группового частного иска, поскольку «имущественные частнопроводные (личные, групповые) иски нацелены на восстановление имущественного положения множества личных интересов участников группы, тогда как в защиту неопределенного круга лиц могут быть заявлены лишь требования неимущественного (публичного) характера» [23, с. 254]. Из этого следует, что органы и должностные лица муниципального образования, обращаясь в суд за защитой публичных интересов, отстаивают одновременно и интересы неопределенно широкого круга лиц. Считаем, что аналогичная защита публичных интересов широкого круга жителей муниципального образования происходит и в случае применения к органам местного самоуправления различных мер публичной ответственности. В отличие от санкции, применяемой за конкретный деликт, ответственность можно отнести к конкретному основному виду (уголовная, административная, конституционная и др.). Существуют санкции и за плохую организацию работы без конкретного нарушения. Например, «ответственность за организационное обеспечение заседания Большого круга приказом атамана Всероссийского казачьего общества возлагается на правление

Всероссийского казачьего общества и войсковые казачьи общества» [24]. Главе МО также в вину ставятся не конкретные правонарушения, а действия (бездействие), повлекшие длительное неисполнение полномочий или неудовлетворительную оценку его деятельности два года подряд. Квазиделиктом в таком случае является плохая организация власти.

Удаление является муниципально-правовой ответственностью. Наличие организационно-политической ответственности органов местного самоуправления должно предусматривать реальные механизмы выявления мнения населения при применении к главе МО санкций. В связи с этим выражать мнение либо давать согласие на удаление должен не глава субъекта РФ, а население муниципального образования. Некоторые ученые давно призывают решить эту актуальную задачу и «разработать детальный механизм участия населения в защите субъективных прав и охраняемых законом интересов главы муниципального образования» [25, с. 18]. Вместе с тем государство все больше отдаляет население от процессов управления.

Существующая ответственность односторонняя. Органы государственной власти в случае неправомερных действий или бездействия не несут организационную ответственность перед муниципальными образованиями. Этим современное законодательство значительно отличается от законов советского и перестроечного периода вплоть до Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [26] (далее – Закон 1991 г.), которым была предусмотрена дисциплинарная (ч. 4 ст. 87) и административная (ч. 5 ст. 87) ответственность государственных должностных лиц за невыполнение решений местного Совета и местной администрации. Взаимная ответственность делает взаимоотношения органов дисциплинированными, формирует паритетные основы взаимодействия и минимизируют возможности злоупотребления административным ресурсом со стороны государства. В современных условиях формирования единой системы публичной власти, которая должна предусматривать единые принципы, равенство сторон и самостоятельность самоуправления, основанную на ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, внесение аналогичных норм в законопроект № 40361-8 было бы актуальным. Дополнительно надо предусмотреть ответственность органов государственной власти в случае, если сформированные при их участии органы и должностные лица местного самоуправления в период осуществления ими полномочий привлекаются к ответственности. Это сделает участие государства в организации муниципальной власти более добросовестным.

Список литературы:

1. Горьканова, Л.В. Теория управления / Л.В. Горьканова, О.Н. Мидюк. – URL: https://cde.osu.ru/courses2/course124/2_3.html#g2_1 (дата обращения: 21.12.2021).
2. Сущность понятия ответственности // Инфопедия. – URL: <https://infopedia.su/11x8e77.html> (дата обращения: 14.01.2022).
3. Зайкова, С.Н. Транспортная безопасность в Российской Федерации: понятие и система / С.Н. Зайкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – Саратов. – 2021. – № 3 (140). – С. 81–92.
4. Щербакова, Н.В. О санкциях в конституционном (государственном) праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Н.В. Щербакова ; под ред. С.А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – 474 с.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.
6. По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 2.
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-О // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. – URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16072013-n-1241-o-ob/> (дата обращения: 13.12.2021).
8. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Право.ру». – URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26368616/> (дата обращения: 21.01.2022).
9. Местная и региональная демократия в Российской Федерации. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей 297 (2010) // Совет Европы. Отчеты о мониторинге и наблюдении за выборами. 19 сессия. Обсуждена и принята Конгрессом 28 октября 2010 г., на третьем заседании. – URL: <https://rm.coe.int/-/1680719ba9> (дата обращения: 21.01.2022).
10. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Федерации. – URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-19082020-n-11-ka20-3-k6/> (дата обращения: 13.12.2021).

11. О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52, ст. 1865.

12. Министерство юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 20.12.2021).

13. Решение Новосибирского областного суда № 3А-50/2019 3А-50/2019~М-34/2019 М-34/2019 от 14 мая 2019 г. по делу № 3А-50/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/6CZeQSHRWxQe/> (дата обращения: 21.12.2021).

14. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 августа 2019 г. № 67-АПА19-7 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. – URL: <https://legalacts.ru/sud/apeliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-28082019-n-67-apa19-7/> (дата обращения: 21.12.2021).

15. Решение Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 г. № 205, утверждающее Положение «О порядке представления и рассмотрения ежегодного отчета Главы города Оби о результатах своей деятельности, деятельности администрации города Оби, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов города Оби» // Газета «Аэро-Сити». 2018. 12 июля.

16. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 (в ред. от 30 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 52, ст. 7490.

17. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2338.

18. Соловьев, С.Г. Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета / С.Г. Соловьев // Современное право. – 2018. – № 6. – С. 51–56.

19. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : проект Федерального закона № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 27.12.2021).

20. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 23 июня 2004 г., 30 июня 2004 г. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2004. – № 11.

21. Зеленцов, А.Б. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов ; Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. – М.: Статут, 2017. – 768 с.

22. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391.

23. Шандурский, Д.И. Организационный групповой иск в России / Д.И. Шандурский // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 2. – С. 252–271.

24. О Всероссийском казачьем обществе (вместе с Уставом Всероссийского казачьего общества) : указ Президента РФ от 4 ноября 2019 г. № 543 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 44, ст. 6189.

25. Шайхуллин, М.С. Юридические гарантии, предоставленные главе муниципального образования в случае его удаления в отставку / М.С. Шайхуллин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 17–21.

26. О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 29, ст. 1010.

Т. В. Заметина,
д.ю.н., профессор, зав. кафедрой
конституционного права им.
профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

T. V. Zametina,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law named after Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy

В. И. Гавриленко,
к.ю.н., доцент, доцент кафедры
конституционного права
им. профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

V. I. Gavrilenko,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional Law named after
Professor I. E. Farber of the Saratov
State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-117-125

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О QR-КОДАХ: К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью определения пределов ограничения прав и свобод граждан в условиях пандемии нового коронавируса (COVID-2019). Цель статьи заключается в исследовании конституционных оснований ограничений конституционных прав и свобод граждан, проведении критического анализа проекта федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”». Реализация поставленных в работе задач была достигнута с помощью общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Авторы приходят к выводу, что попытки федерального центра переложить на субъекты РФ полномочия по установлению ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции, могут привести к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод граждан на региональном уровне.

Ключевые слова: пандемия, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, Конституционный Суд РФ, ограничения конституционных прав и свобод граждан, интересы защиты жизни и здоровья граждан, QR-коды, разграничение предметов ведения и полномочий.

DRAFT FEDERAL LAW ON QR CODES: ON THE QUESTION OF THE LIMITS OF RESTRICTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

Abstract: the relevance of the article is due to the importance of determining the limits of restrictions on the rights and freedoms of citizens in the context of the pandemic of the new coronavirus (COVID-2019). The purpose of the article is to study the constitutional

grounds for restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens, to conduct a critical analysis of the draft Federal Law No. 17357-8 "On Amendments to the Federal Law "On Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population". The implementation of the tasks was achieved with the help of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific (formal legal, comparative legal) methods. The authors come to the conclusion that attempts by the federal center to transfer to the subjects of the Russian Federation the authority to establish restrictive measures in order to prevent the spread of a new coronavirus infection may lead to excessive restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens at the regional level.

Keywords: *pandemic, sanitary and epidemiological welfare of the population, Constitutional Court of the Russian Federation, restrictions on constitutional rights and freedoms of citizens, interests of protecting the life and health of citizens, QR codes, differentiation of subjects of competence and powers.*

Пандемия нового коронавируса (COVID-2019), вызвавшая в числе прочих последствий кризис мировой экономической кооперации, напряженность международных экономических взаимоотношений, способствовала трансформации процесса глобализации в целом, создала новые вызовы для современных демократических государств, актуализировала вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Действующая Конституция 1993 г. закрепляет базовые социальные ценности Российского государства. В соответствии со ст. 71 Конституции России в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в»), установление единых правовых основ системы здравоохранения (п. «е» ст. 71 Конституции РФ). Защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ст. 72 Конституции РФ), координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья (п. «ж» ст. 72 Конституции РФ) – эти вопросы отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. В настоящее время вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду регулируются Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [1].

Определение основ взаимоотношений человека и государства, гарантий свободы личности и пределов вмешательства государства

в процесс реализации прав человека и гражданина – один из ключевых вопросов современной юриспруденции. Проблема ограничения прав рассматривается как часть теории свободы, и специфика государственно-правового подхода в этом вопросе, отраженная в содержании Конституции и законодательстве, обусловлена воспринятым конкретным государством и обществом соотношением индивидуальных и коллективных начал в их организации.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Проблемы ограничений прав и свобод относятся к числу актуальных в науке конституционного права, об этом свидетельствуют работы А. А. Подмарева [2], Е. В. Егоровой [3], А. А. Переверзева [4], С. В. Пчелинцева [5], Д. И. Делева [6], Н. А. Щеголевой [7], Т. В. Приходько [8], И. А. Умновой-Конюховой, Е. Д. Костылевой [9] и многих других авторов.

В ряде решений Конституционного Суда РФ определены критерии допустимости ограничений конституционных прав и свобод граждан, сформулированы следующие правовые позиции:

1. Ограничения прав и свобод допустимы, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату, а цели одной лишь рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для такого ограничения (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П [10], Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2018 г. № 28-П [11], Постановление Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2019 г. № 9-П [12] и др.).

2. Цели ограничений прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения соразмерны этим целям; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П [13], Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П [14] Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П [15] и др.).

3. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П [16], Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 31-П [17] и др.).

4. Ограничения, вводимые федеральным законодателем, должны отвечать требованиям справедливости, разумности и пропорциональности, не могут затрагивать само существо данного права; кроме того, они должны согласовываться с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, которые являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П [18], Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П [19] и др.).

5. Интересы защиты жизни и здоровья граждан при определенных обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод (Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П) [20].

Таким образом, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ, ограничения конституционных прав и свобод в виде ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, должны устанавливаться только федеральным законом и в конституционно-значимых целях – защиты здоровья и жизни граждан, прав и свобод других граждан при справедливом соотношении публичных и частных интересов.

Проект федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”» был принят 16 декабря 2021 г. Государственной Думой в первом чтении [21]. Новеллы законопроекта были связаны с определением порядка оказания услуг в случае угрозы распространения новой коронавирусной инфекции, порядка допуска на мероприятия и объекты военнослужащих, приравненных к ним лиц, иностранных граждан, привитых незарегистрированными в Российской Федерации вакцинами. Вводились ограничения для посещения мест проведения массовых мероприятий, культурных учреждений, объектов общественного питания и розничной торговли. Для посещений соответствующих объектов следовало предъявить

либо QR-код о прививке, документ о перенесенном заболевании, либо медицинский отвод от вакцинации. Как отмечалось в законопроекте, он был разработан в целях создания равного доступа граждан к мероприятиям и объектам при введении органами исполнительной власти субъектов РФ ограничительных мероприятий, предусмотренных Указом Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Положительными аспектами указанного проекта стали расширение гарантий реализации прав граждан и установленная проектом федерального закона № 17357-8 процедура, предусматривающая порядок и сроки передачи сведений о результатах исследований на наличие возбудителя новой коронавирусной инфекции от лаборатории, проводящей такие исследования, в личный кабинет гражданина в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также дополнение Федерального закона № 52-ФЗ положением о том, что финансовое обеспечение проведения профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Вместе с тем очевидно, что некоторые ограничительные меры, направленные на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, предусмотренные в законопроекте «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (в части введения некоторых ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции)”», без сомнения, связаны с проблемой ограничения конституционных прав граждан (права на свободу передвижения, свободу труда, охрану здоровья и медицинскую помощь, на проведение массовых акций (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований), на образование и т.д.).

Анализ практики Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что ограничительные меры, вводимые для борьбы с коронавирусной инфекцией, в том числе и введение QR-кодов, могут быть конституционно оправданными, если они являются: объективно необходимыми для защиты жизни и здоровья человека, адекватными, пропорциональными и соразмерными угрозе жизни и здоровью граждан. Вводимые ограничения не должны нивелировать само существование конституционных прав и свобод человека, т.е. необходимо,

чтобы они исключали возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации.

При этом следует учитывать, что регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Защиту прав человека и осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и составляющих ее субъектов (пп. «б», «з» ч. 1 ст. 72).

Законопроект № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (в части введения некоторых ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции)”» сохранял наметившуюся негативную тенденцию, по-прежнему возлагая на региональную власть полномочия по установлению дополнительных (к установленным федеральным законом) ограничительных мер, например предоставляя высшему должностному лицу субъекта РФ право устанавливать перечень «иных расположенных на территории субъекта объектов», право на посещение которых возможно только при предъявлении гражданином документации, подтверждающей наличие прививки, медотвода или документа о перенесенном заболевании, вызванном коронавирусной инфекцией. Такой подход опасен возможностью введения не предусмотренных федеральным законом чрезмерных ограничительных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и, соответственно, несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации.

Возникает также вопрос: почему медицинская документация, содержащая информацию о наличии прививки (в отличие от справки о медотводе), не дает права на посещение мероприятий и объектов, ограниченных для посещения гражданами, не имеющими прививки? С момента постановки прививки и до получения двухмерного штрихового кода (QR-кода) может пройти значительное время, возможны сбои и накладки в процессе получения такого кода, а потому непонятно, почему сделавшие прививку граждане ограничиваются в таких случаях в правах.

Недостаточно, на наш взгляд, также проработан в законопроекте вопрос о распространении на мигрантов из стран СНГ, прибывающих и находящихся на территории РФ без оформления визы, ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции.

Вероятно, эти и другие обстоятельства послужили причиной снятия указанного законопроекта с рассмотрения Государственной Думой 17 января 2022 г. [22].

Подводя итог, необходимо отметить, что в связи с проектом федерального закона № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (в части введения некоторых ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции)”» вызывают опасения попытки федерального центра переложить на субъекты РФ полномочия по установлению (регулированию) ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции, существенно ограничивающих конституционные права граждан на региональном уровне (например, введение в некоторых субъектах РФ комендантского часа, ограничение возможности пользования общественным транспортом и т.п.). Такие действия региональных властей по расширительному толкованию вводимых на федеральном уровне ограничительных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией являются неконституционными и не способствуют формированию демократического правового государства как перспективной цели, обозначенной действующей Конституцией РФ.

Список литературы:

1. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5185.
2. Подмарев, А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Подмарев. – Саратов, 2001. – 27 с.
3. Егорова, Е. В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Егорова. – Ростов н/Д, 2005. – 24 с.
4. Переверзев, А. А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Переверзев. – Ростов н/Д, 2006. – 23 с.
5. Пчелинцев, С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов : монография / С. В. Пчелинцев. – М. : Норма, 2006. – 479 с.
6. Делев, Д. И. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. И. Делев. – Тюмень, 2008. – 22 с.
7. Щеголева, Н. А. Конституционно-правовые основы ограничений прав и свобод граждан в Российской Федерации : монография / Н. А. Щеголева. – Орел : ОРАГС, 2009. – 167 с.

8. Приходько, Т.В. Современная модель ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Приходько. – Омск, 2017. – 22 с.

9. Умнова-Конюхова, И.А. Конституционные ограничения прав и свобод: сравнительно-правовое исследование : монография / И.А. Умнова-Конюхова, Е.Д. Костылева. – М. : РГУП, 2021. – 296 с.

10. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана : постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 3.

11. По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 1232 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам : постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2018 г. № 28-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 6.

12. По делу о проверке конституционности части 5 статьи 13 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.К. Качковского и А.Г. Федосова : постановление Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2019 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 2.

13. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого : постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2010. – № 5.

14. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2010. – № 5.

15. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 2.

16. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова : постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.

17. По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Л. Алборова : постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 2.

18. По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 4.

19. По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 1.

20. По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области : постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 2, ст. 289.

21. Замахина, Т. Поправки о посещении общественных мест по QR-кодам прошли первое чтение / Т. Замахина. – URL: <https://rg.ru/2021/12/16/popravki-o-poseshchenii-obshchestvennyh-mest-po-qr-kodam-proshli-pervoe-chtenie.html> (дата обращения: 15.02.2022).

22. Совет Госдумы поддержал снятие с рассмотрения законопроекта о QR-кодах. – URL // <https://ria.ru/20220117/zakonoproekt-1768255521.html> (дата обращения: 15.02.2022).

А. А. Волос,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
научно-исследовательского отдела
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Volos,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Researcher of the Research
Department, Saratov State Law Academy
volosalexey@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-126-131

ИНСТИТУТ НАСЛЕДОВАНИЯ ПО ЗАКОНУ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА¹

Аннотация: актуальность статьи заключается в том, что в России продолжается процесс совершенствования наследственного законодательства. Параллельно с этим происходит цифровизация общества, которая поставила ряд вызовов перед наследственным правом, в том числе перед институтом наследования по закону. Цель данной статьи: формирование теоретических выводов и практических рекомендаций по поводу института наследования по закону в связи с цифровизацией общества. Автор делает вывод, что эффект цифровизации общества повлияет и на индивидуальное, и на социальное начало наследственного права. При этом развитие получают оба начала.

Ключевые слова: цифровое право, наследование по закону, принципы наследственного права, наследственное право.

INSTITUTE OF INHERITANCE BY LAW AND DIGITALIZATION OF SOCIETY

Abstract: the relevance of the article is connected with the fact that the improving of the law of inheritance continues in Russia at the present time. At the same time, the digitalization of society is taking place. The purpose of this article: to form theoretical conclusions and practical recommendations on the design of the inheritance by law and its role in connection with digitalization. The author concludes that the effect of digitalization of society will affect both the individual and the social origin of inheritance law. At the same time, both basics will be developed.

Keywords: digital law, inheritance by law, principles of inheritance law, inheritance law.

В рамках настоящего исследования необходимо рассмотреть институт наследования по закону в контексте цифровых челленджей современного наследственного права. Под «челленджами современного наследственного права» в данной работе понимаются не только вызовы, поставленные перед правом, но и трудности, ком-

¹ Исследование проведено при финансовой поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук в рамках научного проекта МК-165.2021.2 на тему «Цифровые челленджи современного наследственного права».

плексные сложности, противоречащие вызовам и тенденциям и, возможно, не требующие разрешения. С учетом указанных исходных позиций строится методология исследования.

Оговоримся, что цифровизация, поставившая ряд существенных вопросов перед принципами наследственного права, институтом наследования по завещанию, вряд ли окажет серьезное воздействие на порядок наследования по закону. Скорее проблемы могут быть со смежными институтами наследственного права (наследованием по завещанию, процедурой наследования и т.п.). Например, речь идет о порядке перехода прав на цифровые активы наследодателя при условии, что наследник по закону не имеет ключей или паролей доступа. Однако некоторые моменты наследования по закону в отношении объектов, существующих в цифровой форме, стоит осветить.

Общие тенденции развития института наследования по закону в России традиционно рассматриваются через призму соотношения индивидуального и социального начала. Еще пару десятилетий назад была высказана и в целом поддержана в науке позиция, что в нашей стране усиливается индивидуальное начало, а также прослеживается постепенное ограничение влияния социального [1, с. 12–13]. Тренды в развитии отечественного наследственного права с тех пор не изменились. Законодатель, вводя новые инструменты реализации наследственных прав (наследственный договор, наследственный фонд), и сегодня все больше уменьшает значение социального при наследовании по закону.

Интересно, сохранится ли такая ситуация? Скорее всего, эффект цифровизации общества повлияет на оба начала. Так, должно увеличиться количество объектов, которые не будут переходить по наследству. Речь в первую очередь об открытой для доступа информации, содержащейся в интернете. При ее законном распространении наследодателем право на исключительное использование такой информации по общему правилу не должно переходить по наследству. Есть позиция, что учетная запись социальной платформы никогда не может служить только индивидуальным целям. Она функционирует как элемент сети, приносящей пользу всем ее пользователям путем обмена цифровым контентом [2, с. 1198]. Не утверждая о бесспорности подобного подхода, важно заметить, что социальное, несомненно, присутствует в ряде цифровых объектов как минимум в виде общедоступной информации.

Дискуссии по поводу цифровых прав и иных объектов, существующих только в виртуальном мире, вполне логично должны привести

к исключению ряда из них из наследственной массы на законодательном уровне. Учитывая выступления отдельных политиков, не стоит исключать возможность запрета на обращение криптовалюты, а в перспективе – и отнесение ряда объектов, существующих в цифровой форме, лишь к наследственной массе выморочного имущества. Тем самым в определенных направлениях возможно (и необходимо) усиление социального начала при наследовании по закону.

С другой стороны, явно продолжится усиление индивидуального начала, например применительно к институту обязательной доли в наследстве. Так, в ситуации, когда все активы наследодателя находятся в цифровой форме (допустим, на все имущество гражданин купил криптовалюту), но он не сообщил никому о ключах и иных возможностях доступа, гарантировать осуществление прав наследников практически нереально, ведь «обеспечить принудительный доступ к выявленному наследниками цифровому кошельку наследодателя при отсутствии у них кода пока невозможно» [3, с. 14].

Адекватной тенденцией развития законодательства здесь может быть допустимость особой формы завещания для перехода таких объектов, а также активное использование на практике наследодателем и поощрение таких инструментов, как наследственный фонд и наследственный договор. Все это в конечном счете послужит развитию принципа свободы завещательных распоряжений и индивидуализма в сфере наследственного права. Правда, решение проблемы возможно путем составления «традиционной» нотариальной формы завещания, что, однако, не представляется наиболее рациональным подходом для всех ситуаций ввиду сложности описания нотариусом цифрового объекта, необходимости определенного взаимодействия с наследником (желательно еще до открытия наследства), обязательной технической составляющей и других организационных причин.

Заслуживает внимания вопрос о соотношении наследования по завещанию и наследования по закону. Общеизвестно, что наследование по закону происходит, если нет завещания, в случае его недействительности, в отношении незавещанной части наследства и при отсутствии наследников по завещанию в широком понимании данного выражения [4, с. 270]. Вместе с тем цифровизация несколько осложнила ситуацию. В частности, ряд социальных сетей (например, Google) внедрили технические инструменты, дающие пользователям возможность удалять или передавать аккаунты после смерти. Эти механизмы обеспечивают контроль над личными данными и цифровыми активами пользователей после их смерти, а также гарантируют назначенным бенефициарам доступ к ним. Однако действие данных

технических инструментов может вступить в противоречие с завещанием, а также нормами права.

Следует предположить, что судебная практика в России должна пойти по пути формального непризнания таких технических инструментов завещанием. Тем самым будет происходить наследование аккаунтов в социальных сетях по закону. Однако такой подход не отвечает ни социально-экономической сути социальной сети, ни ее техническим характеристикам, ни тому, как гарантировать наиболее рациональный порядок правопреемства, передачи паролей. Поэтому более адекватным должно быть признано следующее системное толкование законодательства: аккаунт в социальной сети есть договор с гражданином (в нашем случае заключенный наследодателем), содержание которого обязательно для всех, в том числе наследников по закону. Следовательно, если в таком договоре есть условие о переходе аккаунта какому-либо лицу после смерти создателя, то данное условие действует и должно применяться. Подобный подход (признание социальной сети договором) видится очевидным с теоретической точки зрения и фактически общепризнан на данный момент, однако он также должен быть признан судебной практикой применительно именно к наследственным отношениям.

Сказанное в некотором плане близко подходу Ю. С. Харитоновой, полагающей, что возможности цифрового наследования по закону ограничены в зависимости от объекта условиями договора (лицензионного, оказания услуг, о конфиденциальности). Здесь автор также добавляет возможность ограничения наследственных прав в связи с реализацией конституционного права частных лиц на тайну частной жизни [5, с. 5].

Основными принципами наследования по закону в России являются очередность наследования и равенство долей наследников одной и той же очереди. В качестве исключения остаются наследники, следующие по праву представления [6]. Показательно, что ряд стран намеренно отказывается от правила о равенстве долей. Например, «французский закон исходит из линейного построения системы очередей, и иногда доли распределяются неравным образом. Это зависит от того, какие наследники призываются» [7, с. 35]. В России обсуждается проблема очередности и состава конкретной очереди. При этом в основном предлагается уточнить некоторые положения закона, но нет принципиальных возражений по поводу очередей и их состава [8, с. 3–4].

Могут ли цифровые челленджи современного наследственного права быть настолько существенными, что изменят подход к основ-

ным принципам наследования по закону в России? При ответе на этот вопрос стоит остановиться на смежных проблемах. Во-первых, при наследовании объектов, существующих в цифровой форме, редко получается установить их стоимость ввиду ее субъективности и изменчивости. То есть гарантировать равенство долей, что является одним из важнейших принципов наследования по закону, не всегда возможно.

Во-вторых, специфика некоторых объектов такова (возьмем, например, криптовалюту, бизнес-аккаунт в социальной сети), что фактически принять их по наследству смогут лишь некоторые из наследников – не столько ввиду различной информированности, сколько ввиду актуальности использования этих объектов различными субъектами. Представим, что после смерти имущество гражданина наследуют его жена, престарелая мать и сын. Наследодатель вложил все свои денежные средства в аккаунт в компьютерной игре (нередкий способ вложения денежных средств на сегодня). Очевидно, чтобы пользоваться аккаунтом (в том числе продать его), необходимы специальные знания и умения. То есть кто-то из наследников по закону должен иметь приоритет в наследовании. Ситуация становится более очевидной, если, например, сын наследодателя сам играет в компьютерные игры, зарабатывает на них и готов выкупить доли матери и бабушки, но последние выступают против этого. Безусловно, объекты, существующие в цифровой форме, оборотоспособны и могут быть переданы в управление (той же бабушкой), но в этой ситуации объект придется «дробить», что нерационально с экономической точки зрения.

Сейчас приоритет в наследовании установлен в редких случаях (наследование предприятия, невыплаченных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, предоставление преимущественного права на предметы обычной домашней обстановки и обихода при разделе наследства и т.п.). В связи с цифровизацией общества необходимы специальные правила, предусматривающие преимущественное право наследования на некоторые объекты для лиц, обладающих специальными знаниями. Перечень таких субъектов и объектов еще подлежит обсуждению с учетом развития технологий. Например, приоритетом на наследование аккаунтов в компьютерных играх должны обладать лица, имеющие специальные знания относительно данных объектов.

Таким образом, цифровые челленджи современного наследственного права прямо не изменят подход к основным принципам наследования по закону в России, но приведут к созданию новых ис-

ключений из общих правил о наследовании в связи с правопреемством различных объектов.

На основании изложенного могут быть сделаны следующие выводы.

1. Эффект цифровизации общества повлияет и на индивидуальное, и на социальное начало наследственного права. При этом развитие получают оба начала.

2. В связи с цифровизацией общества необходимы специальные правила, предусматривающие преимущественное право наследования на некоторые объекты для лиц, обладающих специальными знаниями. Перечень таких субъектов и объектов еще подлежит обсуждению с учетом развития технологий.

3. Цифровые челленджи современного наследственного права прямо не изменят подход к основным принципам наследования по закону в России, но приведут к созданию новых исключений из общих правил о наследовании в связи с правопреемством различных объектов.

Список литературы:

1. Шилохвост, О.Ю. Проблемы правового регулирования наследования по закону в современном гражданском праве России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.Ю. Шилохвост. – М., 2006. – 60 с.

2. Grochowski, M. Inheritance of the Social Media Accounts in Poland / M. Grochowski // *European Review of Private Law*. – 2019. – № 5. – P. 1195–1206.

3. Яценко, Т.С. Наследование цифровых прав / Т.С. Яценко // *Наследственное право*. – 2019. – № 2. – С. 11–14.

4. Наследственное право: постатейный комментарий к статьям 1110–1185, 1224 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. Е.Ю. Петров. – М. : М-Логос, 2018. – 656 с.

5. Харитонова, Ю.С. Наследование цифровых активов / Ю.С. Харитонова // *Нотариальный вестник*. – 2020. – № 1. – С. 5–16.

6. Ростовцева, Н.В. Наследование по праву представления в России и во Франции: сравнительное исследование / Н.В. Ростовцева // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. – 2021. – Т. 13. – № 4. – С. 80–101.

7. Матье, М.-Л. Наследование по закону в России и Франции: сравнительное исследование / М.-Л. Матье, Н.В. Ростовцева // *Наследственное право*. – 2014. – № 4. – С. 28–46.

8. Блинков, О.Е. О расширении круга лиц, призываемых к наследованию по закону / О.Е. Блинков // *Наследственное право*. – 2017. – № 2. – С. 3–6.

Т. С. Горячева,
ассистент кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

T. S. Goryacheva,
Assistant of the Department of History
of State and Law of the Saratov State
Law Academy
igp@sgap.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-132-140

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕДИКО-БИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ С УЧАСТИЕМ ЧЕЛОВЕКА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: рассматривается отечественное и зарубежное законодательство конца XIX – середины XX в., закреплявшее цель и принципы осуществления медико-биологических исследований с участием человека, с целью изучения основных направлений правового регулирования медико-биологических исследований с участием человека. Методологическую основу составили как общенаучные, так и специальные методы исследования, среди которых анализ, синтез, историко-правовой метод и др. Дана характеристика закрепленным в отечественных нормативных правовых актах принципам научной обоснованности, целесообразности и строгой регламентированности медицинских исследований с участием человека. Рассматриваются Нюрнбергский кодекс 1947 г. и Хельсинская декларация Всемирной медицинской ассоциации 1964 г., имевшие существенное значение в формировании эτικο-правовых основ проведения медицинских экспериментов. Вследствие проведенного исследования сделан вывод о том, что в России в конце XIX – середине XX в. комплексные нормативные правовые акты, содержавшие этические и правовые предписания, обеспечивающие соблюдение прав человека, участвовавшего в медико-биологических исследованиях, отсутствуют, что являлось источником многочисленных злоупотреблений и нарушений прав лиц, участвующих в экспериментах.

Ключевые слова: медико-биологические исследования, человек, медицинский эксперимент, клиническая апробация.

LEGISLATIVE REGULATION OF BIOMEDICAL RESEARCH WITH HUMAN PARTICIPATION: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Abstract: The domestic and foreign legislation of the late XIX – mid XX century, which fixed the purpose and principles of biomedical research with human participation, is considered. Purpose: to study the main directions of legal regulation of biomedical research with human participation. Methodological basis: both general scientific and special research methods were used, including analysis, synthesis, historical and legal, etc. Results: the principles of scientific validity, expediency and strict regulation of medical research with human participation, enshrined in domestic regulatory legal acts, are characterized. The Nuremberg Code of 1947 and the Helsinki Declaration of the World Medical Association of 1964, which were essential in the formation of the ethical and legal foundations for conducting medical experiments, are considered. Conclusion: The absence in Russia at

the end of the XIX – mid-XX century of complex normative legal acts containing ethical and legal prescriptions ensuring respect for the rights of a person who participated in biomedical research was a source of numerous abuses and violations of the rights of persons participating in experiments.

Keywords: *biomedical research, human, medical experiment, clinical approbation.*

Развитие биологической науки и потребности медицинской практики обуславливают необходимость проведения исследований с участием человека. Испытание новых лекарственных препаратов и вакцин, медицинского оборудования и хирургических приемов, трансплантология и генетические технологии – все это предполагает медицинское вмешательство, представляющее возможную угрозу для физического и психического здоровья человека. В ст. 21 Конституции РФ говорится, что «никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам» [1].

Вместе с тем в законодательстве РФ отсутствует понятие «медицинские опыты». Статья 36.1 «Особенности медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации» Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» содержит близкую по смыслу категорию «клиническая апробация», которая представляет собой практическое применение разработанных и ранее не применявшихся методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации при оказании медицинской помощи для подтверждения доказательств их эффективности [2]. Законом определен порядок клинической апробации и закреплен перечень особо уязвимых пациентов, клиническая апробация с участием которых запрещена. Участниками такой апробации могут быть только совершеннолетние дееспособные пациенты, при условии их информированного добровольного согласия.

Актуальность изучаемой проблемы подтверждается интересом к ней современных исследователей. Так, Э.Ф. Труханова дает авторское определение «биомедицинского исследования с участием человека в качестве испытуемого», под которым понимает «активное воздействие человека на объект исследования, в качестве которого могут выступать биомедицинские процессы и явления, сам исследователь или другой человек, а также любой идентифицируемый человеческий материал, осуществляемое посредством реализации нескольких последовательных этапов» [3, с. 9]. Бесспорной является необходимость подтверждения безопасности для человека новых фармакологических препаратов, медицинских инструмен-

тов, новых хирургических методов и способов лечения. Профессор М. Н. Малеина различает следующие стадии внедрения новых методов лечения и диагностики: лабораторный эксперимент, проводимый на животных; биомедицинское исследование (эксперимент на человеке); клинический (терапевтический) эксперимент; способ лечения (внедрение в практику сразу после эксперимента) [4, с. 57]. Следует отметить, что в России в конце XIX – середине XX в. законодательной регламентации подвергалась только деятельность по созданию лекарственных препаратов и практика проведения хирургических операций.

Первым нормативным правовым актом, который регламентировал порядок проведения медицинских экспериментов на людях, был созданный в Пруссии в 1900 г. указ «Прусская директива» (Prussian Directive), содержащий предписания для руководителей больниц [5, с. 177]. В нем содержался запрет на проведение экспериментов над несовершеннолетними и недееспособными лицами, закреплялась необходимость получения личного согласия подопытного, устанавливалась ответственность для руководителя лечебного учреждения за последствия эксперимента [6, с. 15].

В России подобного нормативного акта не существовало, несмотря на начало применения в медицинской практике различных экспериментальных методик. Необходимость в законодательном регулировании процесса изготовления, нормирования и испытания лекарственных сывороток, вакцин и лечебных средств отмечалась исследователями с конца XIX в. [7, с. 31].

Отсутствие правовой регламентации процесса клинической апробации новых лекарственных средств способствовало распространению среди ученых-исследователей конца XIX – начала XX в. практики испытания вакцин на собственном организме или на своих родных. Таких примеров множество как в России, так и за рубежом. Успехи в развитии микробиологии в частности стали возможны благодаря самоотверженному поведению многих исследователей, которые на себе испытывали действие новых вакцин. Так, изучая воздействие возбудителя холеры, испытания на себе проводили Н. Ф. Гамалея, И. И. Мечников, Д. К. Заболотный, Г. Н. Минх и другие врачи [8, с. 258].

Следует отметить, что даже в законодательных актах, изданных в первые годы существования Советского государства, отсутствовало обязательное требование проводить клинические испытания новых лечебных препаратов. Более того, в условиях Гражданской войны в аптеки, национализированные декретом от 28 декабря 1918 г. и перешедшие в ведение местных городских и уездных фармацевтических

подотделов, поступали в продажу различные лекарственные средства, никем не разрешенные и не исследованные, о чем свидетельствует Циркуляр № 6, изданный в декабре 1919 г. Стремясь упорядочить сложившуюся ситуацию, данный циркуляр запрещал реализацию лекарств и медикаментов, не имеющих разрешения в установленном порядке Фармотдела Наркомздрава (Циркуляр от 8 октября 1918 г.), а также допускал продажу средств, разрешенных Медицинским советом [9, с. 225, 288].

В Положении о регистрации готовых фармацевтических средств и новых фармацевтических препаратов, утвержденном циркуляром Наркомздрава от 25 мая 1926 г., закреплялись требования указания состава, даты и места производства и ожидаемый терапевтический эффект от препарата. Протокол химического анализа и результаты клинических наблюдений сообщались только в том случае, «если таковые имеются». Вместе с тем в Инструкции к данному Положению отмечалось, что «новые препараты допускаются к регистрации после фармацевтического и клинического испытания их ценности» [10, с. 3–10].

С созданием СССР экспериментальная медицина получает свое дальнейшее развитие. Врачи ищут новые способы лечения уже известных заболеваний. Отсутствие правовой регламентации способствовало тому, что новые, не до конца исследованные способы медицинского воздействия начинают активно апробироваться на пациентах различных клиник. Так, в 1930-х гг. получает распространение новый способ лечения гриппа, коклюша и дифтерии с помощью хлора. Один из сторонников такой терапии Р. Б. Пинус отмечал, вопреки тому, что общее действие хлора на человеческий организм требует дальнейшего изучения, в 1933 г. только в одной клинике Смоленска были проведены испытания нового способа лечения посредством хлорной камеры на 520 больных [11, с. 227–231]. Широко проходили испытания нового препарата «Гравидан», который применялся как для лечения различных заболеваний (малярия, рахит, пневмония, бронхиальная астма и др.), так и в животноводстве. В соответствии с постановлением СНК СССР от 21 августа 1933 г. производство препарата «Гравидан» было засекречено и монополизировано за Институтом урогравиданотерапии, который возглавлял создатель данного препарата, доктор А. А. Замков [12, л. 39].

Несмотря на активное осуществление медико-биологических исследований с участием человека, в апреле 1936 г. ученый медицинский совет Наркомздрава РСФСР по докладам академика М. Б. Кроля и доцента И. Я. Бычкова утвердил постановление «О порядке испытания

новых медицинских средств и методов, могущих представлять опасность для здоровья и жизни больных» [13, с. 37]. В данном документе закреплялись условия, соблюдение которых являлось обязательным при испытании новых медицинских средств на людях: все испытания должны проводиться в лечебном учреждении с целью облегчения состояния больного, с его согласия или согласия его представителей, под контролем и ответственностью руководителя данного учреждения; испытание производится только после проверки данного средства или способа на животных; все испытания должны были подробно фиксироваться в истории болезни, а их результаты сообщаться в лечебные учреждения и научно-исследовательские институты НКЗ РСФСР. Данное постановление, которое носило консультативный характер, распространялось на применение новых фармацевтических ядовитых и сильнодействующих веществ, на новые биологические и физические методы лечения и диагностики, которые могли представлять опасность для жизни и здоровья больных [13, с. 38].

В 1938 г. была создана специальная экспертная Фармакологическая комиссия (впоследствии Комитет), которая анализировала материалы по экспериментальным и клиническим исследованиям эффективности и безопасности новых препаратов. Первым председателем данной комиссии стал профессор В.В. Николаев [10, с. 4].

1 сентября 1940 г. Наркомздрав СССР утверждает Инструкцию по применению новых медицинских средств и методов № 110/26-2, в которой впервые даются определения понятиям «новый препарат» и «новые методы лечения и диагностики», а также определяются условия применения новых лечебных и диагностических средств и методов до их апробации Наркомздравом СССР или Наркомздравом союзной республики. К данным условиям относятся согласие больного на применение данных средств и методов; разрешение руководителя лечебного учреждения, в котором врач осуществляет эти испытания; проверка данных средств и методов на животных [14, с. 40].

С целью устранения возможных негативных последствий новых лечебных препаратов на организм человека в 1963 г. Минздрав СССР принял решение о централизации контроля за лекарственными препаратами и создал специальное Управление по внедрению новых лекарственных средств и медицинской техники, в полномочия которого входили испытания новых препаратов и подготовка сопроводительной документации. Одним из экспертных органов данного Управления являлся Всесоюзный центр по изучению побочных действий лекарственных средств (ВЦПДЛ).

Несмотря на признание необходимости тщательного контроля за проведением клинических испытаний новых лекарственных препаратов и методов лечения и диагностики, в практике медицинских учреждений это соблюдалось не всегда. Об этом свидетельствуют вопросы, поднимаемые на координационном совещании, проходившем 27 июня 1967 г. в Академии медицинских наук СССР. Обсуждая принципы клинических испытаний новых психофармакологических средств, лекарственных средств для лечения сердечно-сосудистой патологии и вирусных заболеваний, ученые подчеркивали особую важность организации и контроля за проведением испытаний со стороны «группы высококвалифицированных специалистов», поскольку неорганизованные или плохо организованные и бесконтрольные испытания новых препаратов и плохая отчетность об их результатах «вносят путаницу и создают возможность ошибочных решений экспертного органа (фармакологического комитета)» [15, с. 3]. Участники совещания призывали унифицировать методы объективной оценки терапевтической эффективности новых препаратов и освещать не только удачные, но и отрицательные результаты испытаний новых лекарственных препаратов в периодических изданиях [15, с. 13–15].

Одним из важнейших направлений экспериментальной практики с участием человека являются операции по пересадке различных органов и тканей. В 20-х гг. XX в. широкое распространение получают идеи омоложения путем трансплантации человеку половых желез различных животных, например обезьян (Воронов, 1922 г.), или даже козла (Бринклей, 1920) [16, с. 27]. Последователи С.А. Воронова [17, с. 144], возглавлявшего лабораторию экспериментальной хирургии во Франции, были и в России. Так профессор Н.К. Кольцов, руководивший московским Институтом экспериментальной биологии, проводя эксперименты на животных и на людях, утверждал об эффективности данного метода. В работе «Чудесные достижения науки» он свидетельствует о 14 операциях по омоложению, осуществленных различными московскими хирургами на людях [18, с. 85].

Другим направлением экспериментального хирургического вмешательства с целью «взбадривания организма стареющего человека» являлась операция на семеннике, получившая в 30-х гг. XX в. название «тестолигатура». Авторы данного метода профессор И.О. Михайловский и доктора В.В. Анисимова и Г.Ф. Куксинская в работе «Экспериментальные и клинические данные к вопросу об “омоложении” посредством тестолигатуры», описывают целый ряд опытов, проведенных на животных и на пациентах урологической клиники при Смоленском медицинском институте. И хотя авторы

утверждают, что «все оперированные случаи, несмотря на тяжесть заболеваний и дряхлость больных, окончились полным выздоровлением» [19, с. 89–93], отсутствие информации о возможных побочных эффектах и последствиях данных клинических испытаний свидетельствуют о нарушении прав лиц, принимавших участие в медицинских экспериментах.

Пробелы в национальном регулировании данных вопросов частично компенсировались международным законодательством, которое носило рекомендательный характер. Важнейшим источником права, закрепившим морально-этические принципы проведения медицинских исследований на людях, стал Нюрнбергский кодекс 1947 г., созданный по итогам Международного военного трибунала над нацистскими преступниками. В соответствии с ним человек, соглашаясь участвовать в научных и медицинских экспериментах, вправе знать характер, продолжительность и цель данного действия, иметь возможность принять свободное решение, не испытывая на себе давления, обмана или принуждения. При проведении экспериментов, врач обязан избегать чрезмерных физических и психических страданий испытуемого и быть готовым прекратить эксперимент на любой стадии по просьбе его участника. В соответствии с данным документом ни один медицинский эксперимент не должен проводиться, если есть основания предполагать возможную гибель испытуемого или его инвалидность [20, с. 85–86].

Определение цели и принципов осуществления медико-биологических исследований с участием человека приводится в Хельсинской декларации Всемирной медицинской ассоциации 1964 г., имеющей подзаголовок «Руководящие рекомендации для врачей, проводящих медико-биологические исследования на людях». В ней, в частности, говорится о том, что главной целью таких исследований является «понимание причин, механизмов развития и последствий заболеваний и совершенствование профилактических, диагностических и терапевтических вмешательств» (п. 6). Долгом врача, осуществлявшего медицинское исследование, является защита жизни, здоровья, достоинства, неприкосновенности, права на самоопределение, частную жизнь и конфиденциальность персональных данных субъектов исследования (п. 9) [21].

Таким образом, важнейшими этическими принципами осуществления медико-биологических исследований на людях являются правильный подбор испытуемых, их добровольное и конфиденциальное участие в эксперименте, минимизация рисков и ожидаемая польза. Согласиться с мнением М.С. Горбулевой, П.В. Ткаченко,

В.А. Липатова, Э.Ф. Трухановой и других ученых о том, что врач-экспериментатор, проводящий исследование с участием человека, обязан руководствоваться приоритетом блага пациента над общественной пользой и научными интересами. Проведение таких исследований должно осуществляться с обязательным соблюдением научной обоснованности и целесообразности, а также при строго регламентированном порядке участия лиц, относящихся к уязвимым категориям населения [3; 22; 23].

Правовое регулирование таких исследований должно гарантировать соблюдение данных требований при проведении клинических испытаний во время лечения больного и не клинических медико-биологических научных исследований с участием человека. Отсутствие комплексных нормативных правовых актов, содержащих этические и правовые предписания, обеспечивающие соблюдение прав испытуемых, в исследуемый период, являлось источником многочисленных злоупотреблений и нарушений прав лиц, участвующих в экспериментах.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 июля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Труханова, Э.Ф. Защита прав человека при проведении биомедицинских исследований (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Ф. Труханова. – М., 2010.
4. Малеина, М.Н. Человек и медицина в современном праве / М.Н. Малеина. – М. : Бек, 1995. – 262 с.
5. Крылова, Н.Е. Уголовное право и биоэтика : проблемы, дискуссии, поиск решений / Н.Е. Крылова. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 320 с.
6. Куц, В.Н. Вопросы криминализации и квалификации незаконного проведения опытов над человеком в Украине / В.Н. Куц, С.В. Гизимчук, В.О. Егорова. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 232 с.
7. Муратов, Г.В. Новый фармацевтический устав по проекту Министерства внутренних дел / Г.В. Муратов. – СПб. : Книжное дело, 1912. – 153 с.
8. Этическая экспертиза биомедицинских исследований в государствах – участниках СНГ (социальные и культурные аспекты). – СПб. : Феникс, 2007. – 408 с.
9. Положения, циркуляры и инструкции Народного Комиссариата Здравоохранения. – Б.м. : Гос.изд-во, 1921. – 374 с.
10. Лепехин, В.К. История создания и развития контрольно-разрешительной системы лекарственных средств в России (25 лет со времени создания

первого государственного учреждения по экспертной оценке лекарственных средств / В.К. Лепехин, Ю.В. Олефир, В.А. Меркулов // Ведомости Научного центра экспертизы средств медицинского применения. – 2016. – № 1. – С. 3–10.

11. Пинус, Р.Б. Опыт хлоротерапии в Смоленске / Р.Б. Пинус // Юбилейный сборник научных трудов Смоленского государственного медицинского института. 1920–1935 гг. – Смоленск : Запгиз, 1935. – № 15. – 296 с.

12. Докладные записки в Совет народных комиссаров РСФСР об организации новых медицинских институтов и об улучшении условий работы существующих институтов и научных учреждений и переписка с правительственными органами по этому вопросу (7 января 1933 – 13 ноября 1933 г.) // ГАРФ. – Ф. А 482. – Министерство здравоохранения РСФСР. – Оп. 24. – Ед. хр. 114.

13. Сборник постановлений. – Наркомздрав РСФСР. – Ученый Медицинский Совет. – М. : Изд-е УМС, 1937. – № 1-4.

14. Законодательство по здравоохранению : в 5 т. – Т. 2 : Лечебно-профилактическое обслуживание населения. – М. : Медгиз, 1956. – 715 с.

15. Координационное совещание по проблеме «Принципы клинического испытания лекарственных средств» 27 июня 1967 г. – М. : Тип. Московская правда, 1967. – 15 с.

16. Омоложение в России : сб. ст. – Л. : Медицина, 1924. – 144 с.

17. Воронов, С.А. Омоложение пересадкой половых желез / С.А. Воронов. – Л. : Практическая медицина, 1924. – 144 с.

18. Кольцов, Н.К. Чудесные достижения науки / Н.К. Кольцов. – М. : Красный пролетарий, 1927. – 156 с.

19. Анисимова, В.В. Экспериментальные и клинические данные к вопросу об «омоложении» посредством тестолигауры / В.В. Анисимова, Г.Ф. Куксинская, И.О. Михайловский // Юбилейный сборник научных трудов Смоленского государственного медицинского института. № 15. 1920–1935 гг. – Смоленск : Запгиз, 1935. – 296 с.

20. Силуянова, И.В. «Нюрнбергский кодекс» и его значение для современной науки / И.В. Силуянова // Медицинская этика. – 2014. – № 1. – С. 85–88.

21. Хельсинкская декларация Всемирной медицинской ассоциации 1964 года // СПС «Гарант».

22. Горбулева, М.С. Парадоксы отношений биоэтики и биомедицины: технология создания «анимаглов» / М.С. Горбулева // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2014. – № 7. – С. 98–122.

23. Ткаченко, П.В. Этико-правовые аспекты экспериментальной практики / П.В. Ткаченко, В.А. Липатов, И.Л. Привалова и др. // Электронный научный журнал INNOVA. – 2016. – № 1(2). – С. 29–34.

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

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

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

E.V. Eremyan,
Candidate of Law,
Non-profit organization
“Contemporary History Fund”

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-141-161

ДОЛЖНА ЛИ РОССИЯ КОПИРОВАТЬ «ЗАПАДНУЮ» МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ В ТОМ ВИДЕ, КАК МЫ ЕЕ ЗНАЕМ? (ЧАСТЬ I)

Аннотация: в статье изложен сравнительно-правовой анализ процессов, вызвавших либо спровоцировавших существенное ускорение тенденций кризисного характера, наблюдаемых в последние годы в государствах, традиционно ассоциирующих себя с «западной» моделью демократического политического режима. С критической точки зрения исследовано, с какими системно-институциональными проблемами может столкнуться общество в результате игнорирования или несвоевременного решения таких фундаментальных вопросов, непосредственно связанных с правами и свободами человека, как расовый и гендерный, в контексте их идеологической и конституционно-правовой декларативности, обусловленных в большей или меньшей степени нежеланием правящего класса и аффилированного с ним олигархического финансово-промышленного капитала модернизировать достаточно устаревший механизм реализации публичных полномочий, по ряду важнейших критериев уже не отвечающий требованиям дня. Сформулировано авторское понимание тех причин, благодаря которым проявления социальной стагнации и деградации, затронувшие соответствующие области общественных отношений, наблюдаются не только в деятельности отдельных структурных элементов, но и в «надстройке» как таковой, олицетворяющей буржуазно-либеральную сущность государственности.

Ключевые слова: политический режим, свобода, равноправие, всеобщность, дискриминация, мировоззрение, правовая идеология, ценности, непосредственная и представительная демократия, народовластие, сегрегация.

SHOULD RUSSIA COPY THE “WESTERN” MODEL OF DEMOCRACY AS WE KNOW IT? (PART I)

Abstract: *this article presents a comparative legal analysis of the processes that have caused or provoked a significant acceleration of crisis trends recently observed in states that traditionally associate themselves with the “Western” model of a democratic political regime. From a critical point of view, the authors investigate what systemic and institutional problems society may eventually encounter in case of ignoring and untimely resolution of such fundamental issues directly related to human rights and freedoms as racial and gender issues, in the context of their ideological and constitutional-legal meaning, and industrial capital affiliated with it to modernize a rather obsolete mechanism for the exercise of public powers, that no longer meet the requirements of the day under the number of important criteria. In the article, the authors formulate an understanding of the reasons why the manifestations of social stagnation and degradation affecting the relevant social areas are observed not only in the individual structural elements functioning, but also in the “superstructure” as it is, embodying the bourgeois-liberal essence of statehood.*

Keywords: *political regime, freedom, equality, universality, discrimination, worldview, legal ideology, values, direct and representative democracy, government by the people, segregation.*

Компаративисту и историку государства и права, воспитанным на идеях, абсолютизирующих многое из того, с чем традиционно ассоциируется понятие «западный», в чем их последовательно и целенаправленно убеждают в течение нескольких веков, сама постановка вопроса покажется как минимум не совсем корректной и справедливой по той простой причине, что речь вообще, как бы а priori, не может и не должна идти ни о какой другой «модели» политического режима, кроме «западной», вершиной которой является ее «англосаксонский» вариант в лице Соединенных Штатов (как наследников Британской империи, ставших со временем непререкаемым «примером для подражания»). О каких-либо прочих «разновидностях», например «восточной», говорить необходимо преимущественно в общем цивилизационном контексте, акцентируя внимание исключительно на тех чертах, которые их объединяли, а не противопоставляли друг другу с институциональной точки зрения. При этом парадокс, вызванный политизацией исторического процесса и все более настойчивым стремлением к «редактированию» его отдельных периодов, состоит в том, что, констатируя научную беспристрастность и объективность, апологеты «западной» модели демократии, ее региональных «модификаций» со скепсисом и недоверием (во многих случаях с чувством превосходства, национальным чванством и ничем не скрываемой надменностью) воспринимают любое альтернативное мнение, не вписывающееся в устойчивые концептуальные рамки стереотипов и клише,

согласно которым лишь «западная» модель политического режима, несмотря на имеющиеся противоречия и недостатки, рассматривается «магистральным» вектором развития цивилизации. В то же время необходимо иметь в виду, что, говоря об «альтернативном мнении» как форме изложения взгляда на тот или иной социальный, общественно-политический и историко-правовой феномен, диссонирующем с «версией», господствующей у представителей какой-либо научной школы, направления и доктрины, речь – причем однозначно – не идет о чем-то подобном «великим укрям», т.к. *альтернативность* предполагает не отрицание того, чего не было и не могло быть по определению, а *отказ от тех заблуждений и мифов*, на основе которых сформированы многочисленные концепции и идеологемы об уникальности «западной» модели демократии¹ [1].

Нельзя не отдать должное тому, как безапелляционно и тенденциозно – всеми имеющимися в распоряжении профессионального научного сообщества «инструментами», средствами и методами – *пропагандируется и возводится в абсолют* политический режим англосаксонского образца, считающийся, если использовать фразеоло-

¹ Трудно не согласиться с тем, что «...подлинное размышление об истории... и есть способ обрести должную меру сознательности *здесь и сейчас*, в настоящем, когда история продолжается делами современников, нашими собственными делами. То есть способ помочь им и себе *делать* историю с открытыми глазами, взять ее творение в собственные руки. Что принципиально возможно. Потому что минувшее никуда не делось – оно продолжает существовать в настоящем как основание и неотъемлемое условие нашей жизни, как рамки, в которых мы действуем сейчас. Которые важно видеть, чтобы действовать сознательно. Так что адекватное понимание истории является ключом к практическому пониманию тех процессов, что происходят в обществе с нашим участием. Оно в равной мере нужно и тем, кого называют политическими и государственными деятелями, и тем, кого считают (или кто сам себя считает) “простыми гражданами”. И те и другие участвуют в общественных процессах, тем самым участвуют в истории. Однако многочисленные рассуждения об истории, которыми сегодня изобилует информационная среда, – в нашей стране, как и во всем мире – не несут в себе *знания*, на которые мы могли бы опереться в собственной жизни. Мы сами, – подчеркивают авторы цитируемой монографии, мнение которых нельзя не разделить, – не могли бы ориентироваться в текущих событиях, если бы вынуждены были полагаться только на подобные рассуждения. Потому что последние *вообще не содержат никакого знания* об истории. Это всего лишь разнообразие *мнения* по поводу тех или иных *сведений* (как достоверных, так и нет) об исторических событиях. В то время как знание – это не просто совокупность сведений. Чтобы стать знанием, сведения должны быть признаны достоверными и приведены в систему. Достоверными, то есть проверенными всеми доступными науке методами и *выдержавшими эту проверку*. А система – это то, что позволяет эти сведения *сопоставлять* и делать на этой основе выводы. Без этого из сведений рождаются лишь *домыслы* и не более того. А вовсе не “*гипотезы*”, как их теперь сплошь и рядом называют без всяких на то оснований. Потому что гипотезы (без кавычек) – это уже “полуфабрикат” знания, то, что как минимум пригодно для сопоставления с другими знаниями и находится в процессе проверки. Но главное – знание *полезно*: оно позволяет понимать происходящее, совершать правильные поступки и предвидеть их последствия, осознанно нести на себе риски, принимать решения... А вот домыслы бесполезны и даже *опасны*. Неосознанно полагающийся на них плывет в “житейском море”, а не в истории – по воле волн, без компаса, карты, руля и ветрил. Поэтому те, кто нам свои домыслы предлагает “на продажу”, в надежде, что им поверят, просто “гонят волну” и рассчитывают, что она подхватит нас и унесет туда, куда хотелось бы провокатору – вольному или невольному. Полезное знание о “воле волн” у этих “продавцов”, может быть, и есть, но нам они его не сообщают...». Цит. по: *Сергейев Т., Куликов Д., Мостовой П.* Идеология русской государственности. Континент Россия. СПб.: Питер, 2021. С. 11–12.

логию, принятую в теории государства и права и других гуманитарных дисциплинах, демократическим, несмотря на форму правления и совокупность прав и свобод, которыми «фактически» обладает дееспособное население. С утверждениями подобного рода можно было бы согласиться, тем более что речь идет о государствах, считающихся для стран, освободившихся от колониальной зависимости и получивших независимость, «примером для подражания», но при условии, что между тем, что наблюдается в настоящее время, и тем, что имело место двести или триста лет назад, не будет поставлен знак равенства. Другими словами, *модернизировать ситуацию* и переносить в прошлое современные системообразующие институты нельзя, даже если они «идентичны» с точки зрения правового статуса и особенностей формирования, за исключением случаев, когда аналогичные публичные органы действовали в исследуемый (античный, средневековый или иной) период, но изменились по многим параметрам радикальным образом, в итоге сохранив лишь название. В первую очередь это касается терминологии, используемой при сравнительном историко-правовом анализе организации и функционирования «конкретных» структур, т.к. всеобщие выборы и парламентаризм XXI в. значительно отличаются от того, что входило в понятия «всеобщие» и «представительство» в XVIII и XIX столетиях, не говоря уже об английской практике второй половины XIII в. Однако главное даже не в этом, а в тех принципах, на которых базируется политический режим, *идентифицируемый в качестве «демократического»*, и как он, рассматриваясь одним из наиболее важных составных элементов «надстройки», взаимодействует и осуществляет координацию с экономическим «базисом» и господствующим на тот момент способом производства. Наконец, как соотносятся между собой, *если что-то «такое» имело место*, «свобода» одной части общества и «несвобода» другой, лишенной всего, вплоть до элементарных прав, предоставляющих человеку возможность быть «субъектом», а не «объектом» отношений?

Когда мы критически анализируем политические режимы в контексте трансформации соответствующей формы правления, неизбежно возникает ощущение, что критерии «свободы» и «несвободы» во многих, если не во всех случаях носят абстрактный характер и вызваны чаще всего реальным, а не декларативным статусом человека и его действительным положением в социальной иерархии общества. С этой точки зрения «западная» модель демократии, в частности ее англосаксонский вариант, принципиально практически *ничем не отличается* при республиканской (как парламентской, так и пре-

зидентской) и монархической (как абсолютной, так и ограниченной) форме правления, если речь идет о гендерном факторе и правовом положении женщины, т.к. *безусловной доминантой* в экономических и политических отношениях рассматривался мужчина, за исключением экстраординарных или форс-мажорных ситуаций, например механизма престолонаследования, в том либо ином виде существующего в отдельных государствах. Парадоксально, но ни одна буржуазно-либеральная революция, которыми так гордятся апологеты «западной» модели демократии, *не приводила* к тому, чтобы была полностью ликвидирована гендерная проблема, с устранением неравенства по половому¹ [2] признаку и наделением женщин такими же правами, как и мужчин. Какой бы по размерам собственностью и каким бы титулом ни владела женщина, ее правовое положение, в том числе в сфере избирательных процедур, нельзя было сравнить с тем, чем *de jure* обладал мужчина, отвечавший определенным требованиям и цензам, несмотря на его реальное место в социальной структуре общества. Поэтому грань между «свободой» и «несвободой» носила не только ярко выраженный *социальный* характер (т.к. мужчина, не имевший средств к существованию в виде собственности и иного имущества, был, по существу, обречен на неизбрание в органы государственной или муниципальной власти), но и не менее отчетливый *гендерный* аспект (когда ни богатство, ни титул, ни звание не гарантировали женщинам наличие тех прав, которые были у их отцов, мужей, братьев и сыновей благодаря половой принадлежности), несмотря на декларации о всеобщности избирательных прав² [3].

¹ Динамику политических процессов, в рамках которых изменения касались правового положения той части общества, которая отвечала необходимым требованиям, можно проиллюстрировать на примере Франции XIX в. После завершения «наполеоновских войн» и восстановления во Франции монархии король Людовик XVIII 4 июня 1814 г. даровал Конституционную хартию, согласно которой система власти «предоставила королю исполнительную власть, право назначения министров, законодательную инициативу. Для обсуждения законов были созданы два собрания – палата пэров, члены которой назначались королем, и палата депутатов, избиравшаяся на основе избирательного ценза: избиратели должны были платить прямой налог в 300 франков, а право быть избранным давал прямой налог в 1 000 франков. Тем самым *политическая жизнь стала уделом меньшинства*: голосовать могли менее 90 тысяч французов...». В результате Июльской революции 1830 г. «избирательный ценз снизился с 300 до 200 франков, ценз, дававший право быть избранным, – с 1000 до 500 франков. Минимальный возраст избирателя уменьшился с 30 до 25 лет, избираемого – с 40 до 30 лет...». После революции 1848 г. и установления Второй республики 23 апреля этого же года прошли первые выборы «на основе всеобщего избирательного права... Доля участвующих в выборах была значительной: избирательный корпус, в состав которого, однако, *не входили женщины*, от 240 тысяч в конце Июльской монархии вырос до 9 395 тысяч избирателей...». Цит. по: История Франции / под общ. ред. Ж. Карпантие и Ф. Лебрена в сотрудничестве с Э. Карпантие и др.; предисл. Ж. Ле Гоффа; пер. с франц. М.Ю. Некрасова. 2-е изд. СПб.: Евразия, 2017. С. 319, 323, 333–334.

² Поэтому не кажется странным или парадоксальным тот факт, на который обращает особое внимание Патрик Бьюкенен, что в Конституции 1787 г. «...равенство не только не объявляется обязательным условием, но вообще не упоминается». Ссылаясь на мнение одного из авторитетных американских ученых, исследователь отмечает: «Профессор Йельского университета Уиллмут Кендалл... пишет: «Отцы-основатели... ни словом не обмолвились в новом документе для управления государством

В связи с этим достаточно сложно понять (хотя если обратиться к канонам и догматам господствовавшего в течение длительного времени католицизма, согласно которым женщина ассоциируется с ведением домашнего хозяйства и воспитанием детей, *многое становится более очевидным*), чем мотивировали и обосновывали правящие элиты свое перманентное нежелание предоставить «слабому полу» право избирать и быть избранным в органы публичной власти и местного самоуправления, что в конце концов спровоцировало появление в Англии и Соединенных Штатах движений суфражисток и феминисток, целью которых стала *либерализация* широкого круга *общественных отношений* не только в сфере политических прав, но и выходящих за их узкие рамки. Таким образом, если дискриминация по гендерному признаку сдерживала развитие и движение вперед, ее необходимо было ликвидировать, сделав значительную по масштабу и потенциалу часть дееспособного населения не только *равной*, но и *равноправной* в юридическом и социальном смысле слова. Однако стремление выдать желаемое за действительное и ускорить процесс преобразований не во всех случаях могло стать мотивацией, необходимой для законодательного закрепления соответствующих тенденций, во многом усугубляемых наличием стереотипов предшествующих периодов исторического процесса, избавиться от которых непросто и даже проблематично по целому ряду объективных или субъективных причин. Именно поэтому и возникают вопросы, вызванные тем обстоятельством, что, несмотря на форму правления, демократизация тех либо иных сфер общественных отношений *не всегда может и должна привести* к тем «конечным» результатам, которых от нее гипотетически ожидают, надеясь на стабилизацию. По каким причинам, предоставив (согласно XV поправке к федеральной Конституции) в 1870 г. чернокожим мужчинам право голоса, законодатель наделил аналогичным статусом женщин только через 50 лет, тем самым дискриминируя представительниц «слабого пола» более чем 130 лет с момента ратификации общенационального учредительного акта? Получается, что и в этом случае приоритет был явно на стороне мужской части населения, первоначально исключительно белой, затем – без каких-либо ограничений по признаку расы и цвета

– даже в преамбуле, где... перечисляются цели (более совершенный союз, блага свободы, справедливости и т.д.), ради которых «мы, народ» провозгласили и устанавливаем конституцию, и где вполне логично ожидать отсылки ко второму абзацу Декларации независимости, во имя осуществления которого велась великая война и только что была одержана победа"... Мы не найдем упоминаний о равенстве ни в Билле о правах, ни в десяти поправках к Конституции, которые Мэдисон представил первому конгрессу... Как же Америка может быть с рождения привержена равенству всех людей, если в ее "свидетельстве о рождении", конституции, о равенстве не говорится вообще?..." Цит. по: Бьюкенен П. Самоубийство сверхдержавы / пер. с англ. К.М. Королёва. М.: АСТ, 2016. С. 277–278.

кожи. Другими словами, условно речь может идти о двух категориях граждан – как бы «первого» и «второго» сорта, что совершенно не соответствует критериям современной демократии, тем не менее считалось в порядке вещей еще несколько десятилетий назад, не говоря уже о начальном периоде государственного строительства «Града на холме»¹ [4].

Как видим, понятие демократии обладает такими «специфическими» свойствами, что в него при необходимости можно вложить все, что угодно в первую очередь господствующему классу и аффилированной с ним правящей элите, в итоге выдав полученный *суррогат* за своего рода проявление «власти народа», осуществляемой им непосредственно либо через своих легитимных представителей в органах государственной власти и самоуправления. Главное – внушить «источнику» и «носителю», которым *de jure* провозглашается народ, что все делается от его имени и исключительно в его интересах, акцентировав внимание как общества, так и отдельного гражданина на «словах», введенных когда-то в политическую и разговорную лексику, за которыми, к сожалению, как правило, ничего не стоит, кроме популизма и демагогии, и о которых сразу же забывают, как только достигается необходимый результат. Понимая, во что это в итоге может превратиться (утрата власти – меньшее из зол, которое могло произойти), правящая элита *готова идти на какие угодно издержки*, вплоть до самых абсурдных, лишь бы ситуация не менялась как можно дольше. Поэтому до последнего «тянули» с отменой рабовладения и предоставлением «слабому полу» избирательных прав, совершенно не задумываясь о последствиях и тех проблемах, от разрешения которых в той либо иной степени зависело будущее всего проекта, вошедшего в историю под названием «Второй Иерусалим» или «Град на холме».

¹ Рассматривая «гендерный вопрос» сквозь призму либерализма, один из североамериканских (ирландского происхождения) политических философов, продолжатель идей К. Шмитта, О. Шпенглера и Х. Чемберлена, отмечает в своей монографии: «Что такое сам феминизм, как не средство феминизации мужчины? Если он делает женщин похожими на мужчин, то для начала превращает мужчину в существо, которое озабочено только личной экономикой и отношениями со “светским обществом”, то есть женщиной. “Общество” – это женская стихия, оно статично и формально, соперничество в нем носит чисто личный характер и не предполагает героизма и насилия. Разговоры вместо действия, формальности, а не поступки. Насколько разный смысл имеет чин в “свете” и на поле боя! На войне он неотделим от фатума, в салоне – тщеславен и напыщен. Война ведется за контроль, а светская конкуренция вдохновляется женским самолюбованием и ревнивым стремлением выглядеть “лучше” других. И что этот либерализм в конце концов делает с женщиной: он надевает на нее униформу и называет “солдатом”. Эта комедия иллюстрирует только тот непреложный факт, что *история есть мужское дело*, что *ее жесткие требования нельзя игнорировать*, что никакие изощренные выдумки не способны отменить основополагающих фактов. Либералистические манипуляции с половыми различиями приносят только опустошение в души людей, смущая и коверкая их, однако таким химерам, как мужественная женщина и женственный мужчина, не ускользнуть от высшей судьбы истории...» Цит. по: *Варандж У. (Фрэнсис Паркер Йоки). Imperium. Философия истории и политики / пер. с англ. Н. М. Селивёрстова; предисл. Б. В. Маркова. СПб.: Русский мир, 2017. С. 254–255.*

Нельзя не отдать должное тому, как были найдены ответы на вопросы, которые регулярно возникали в процессе становления и развития *государственности принципиально нового типа*, ранее не известного (если не брать во внимание опыт построения демократий, описанный в произведениях античных авторов) ни с точки зрения территориального устройства, ни с точки зрения формы правления или политического режима. Однако справедливости ради следует сказать, что демократия, как ее стали понимать в Новом Свете, корнями уходит в религиозные общины тоталитарного типа и торговые кампании, получавшие патент на управление какой-то территорией с целью извлечения прибыли, где слова типа «свобода» и «равенство» имели совершенно другую коннотацию¹ [4], чем позднее, т.к. *ни о какой свободе и ни о каком равенстве* речь не могла идти в принципе. Таким образом, фиктивность «демократии» была налицо² [4].

¹ Критически оценивая первые североамериканские учредительные акты, Улик Варандж обращал внимание на следующие аспекты: «Декларация независимости пропитана мыслями Руссо и Монтескье. Основная идея, как и во всем рационализме, заключается в отождествлении того, что должно быть, с тем, что будет. Рационализм вначале путает рациональное с реальным, а в итоге подменяет реальное рациональным. Арсенал “истин” о равенстве, неотъемлемых и врожденных правах отражает эмансипированный критический дух, чуждый уважению к фактам и традиции. Та идея, что правительства “учреждаются” для утилитарных целей, ради удовлетворения потребностей “равных” людей, и что эти “равные” люди дают свое “согласие” на определенную “форму правления”, а потом упраздняют ее, когда она перестает служить цели, есть чистая рационалистическая поэзия, не подтвержденная никаким где-либо зафиксированным фактом. А факт состоит в том, что источник правления – *неравенство* людей. Характер правления отражает культуру, нацию и стадию, на которой они находятся. Поэтому любая нация может иметь только одну из двух форм правления: эффективное и неэффективное. Эффективное правление реализует идею нации, а не “волю масс”, которая при компетентном руководстве просто отсутствует. Руководство сменяется не тогда, когда “народ” рационально решает его отстранить, но когда настолько деградирует, что самоуничтожается. Нигде никакого правление не “основано” на “принципах”. Правительства являются порождением политических инстинктов, и различие инстинктов у разных популяций служит источником различий в практике управления. Никакие писаные “принципы” не влияют на практику правления ни малейшим образом, и единственный результат, который они могут принести, – это обеспечить лексику для политических баталлий...» Цит. по: Варандж У. (*Фрэнсис Паркер Йоки*). Imperium. Философия истории и политики... С. 414–415.

² На этот факт обращают внимание многие ученые, скептически воспринимающие весь тот пафос, с которым принято писать и говорить о «западной» модели демократии и таких ее составных элементах, как «свобода», ничем не оправданная абсолютизация которой становится все более очевидной: «Волшебное слово (numen) “свобода” – излюбленный трюк американской идеологии. Как понятие, оно имеет лишь негативный смысл, подразумевая свободу от некоторого ограничения или чего-либо другого (интересно, какой была бы реакция философа на все то, что творится в Европейском союзе и Соединенных Штатах в последние годы? – *Ам!*). Даже самые ярые американские идеологи не оправдывают тотальную свободу от какой-либо формы порядка, и аналогично, *никакая самая жестокая тирания не стремилась запретить все*. В стране, “верной свободе”, людей забирали из домов под страхом тюрьмы, объявляли солдатами и отправляли за океан в качестве “оборонительной” меры, которую правительство применяло без “согласия” своих масс, отлично зная, что в таком “согласии” ему будет отказано. В практическом смысле *американская свобода означает свободу от государства*, хотя очевидно, что это просто слова, поскольку в Америке никогда не было государства, как и необходимости в нем. Поэтому “свобода” – не более чем догма материалистической религии, ничему не соответствующая в мире американских фактов...» См.: Варандж У. (*Фрэнсис Паркер Йоки*). Imperium. Философия истории и политики... С. 416.

С учетом высказанных замечаний не кажется надуманным тезис, исходя из которого «западная» модель демократии, какую бы «разновидность» мы ни взяли в качестве иллюстративного примера, исторически носила *управляемый характер*, несмотря на традиционную атрибутику в виде непосредственных и представительных форм, институциональной материализацией которых чаще всего рассматриваются электоральный процесс, парламентаризм и партийное строительство¹ [1]. Периодически регламентируя посредством законодательных, административных, судебных или корпоративных актов столь «своеобразные» сферы общественных отношений, правящие элиты не только контролируют их правовой статус и деятельность, финансово *поощряя* или *оказывая давление* в тех кризисных и форс-мажорных ситуациях, когда это крайне необходимо и востребовано, но и *определяют* (лишь весьма далекий от политики человек наивно полагает, что все идет как бы само собой, без чьей-то помощи и какого-либо «воздействия со стороны») *направления движения* общества, динамику и цели, которых необходимо будет «в итоге» достичь. При этом было бы верхом цинизма и демагогии говорить о том, что некий абстрактный «народ»² в лице безграмотного или поверхностно образованного населения городов и сельской местности (стихийные государственные перевороты и революции являются в данном случае исключением), воспитанный в духе идей свободы, либерализма и демократии, не преследуя никаких меркантильных интересов, выступает не кем иным, как единственным «источником» и «носителем» публичной власти, не знающим, ни что «это» такое, ни что с «этим» конкретно делать. Выборы и политические партии (первоначально представлявшие собой скорее «клубы по интересам»,

¹ С точки зрения национально ориентированных отечественных исследователей, которую не все могут разделять или поддерживать, «демократия изначально (а часто по инерции и в современную эпоху) – власть не государства, а над либо вовсе без него. Демократия как система власти – это альтернатива государству. Греческое название, переводимое как “власть народа”, не должно вводить в заблуждение. В действительности речь идет о *группе власти*, способной склонять голосование к нужному итогу. Власть не только в античном полисе (где государства не было вообще), не только в олигархических республиках средневековой Италии, но и сегодня широко представлена вне государства... Управляемая демократия является способом и формой реального вывода власти из контура государства. Используется иллюзия, что выборы *рождают* власть или *воспроизводят* ее. Это не так. Выборы сами по себе не решают вопроса о том, откуда возьмется претендующие на власть, кто они, что они могут и что будут реально делать. Горе народу, который поверил в то, что *это он за один день создает власть* на выборах и что ими можно ограничиться. Хорошо еще, если власть при этом и вправду есть, обладает компетенцией правления и укорена в истории. А если нет? Тогда наступает анархия или внешнее управление (могут сочетаться)». Цит. по: *Сергейцев Т., Куликов Д., Мостовой П.* Идеология русской государственности... С. 25–26.

² Длительное время им считался небольшой процент мужского населения, отвечавшего строго определенным критериям, поэтому даже оседло живущие в одной местности нередко не имели идентичных прав или равного представительства. Таким образом, понятие «народ» в XVIII (не говоря уже о более ранних периодах), XIX или XXI в. представляет собой *совершенно разные* субъекты и объекты общественных отношений.

а не иерархически структурированные организации с членством, взносами, уставом) потребовалось «актуализировать» именно для того, чтобы решать проблемы, тем или иным образом связанные с осуществлением власти, не вызывая у общества никаких вопросов по поводу ее легитимности.

«Избранник народа», как ни парадоксально на первый взгляд, являясь в течение определенного срока членом соответствующего органа, представляет *интересы политической организации* (прежде всего это проявляется в том, как он голосует), а не населения того или иного округа, о чем свидетельствует тот факт, что «западной» модели демократии не известен «императивный мандат» (включающий в себя наказания избирателей и отзыв депутатов за неисполнение их) со всеми вытекающими «последствиями»¹ [5]. Исходя из критерия, что любая политическая организация, даже самая массовая, выражает интересы не всего общества, а *только его части*, мы не будем далеки от истины, если выскажем мысль, что представительная форма демократии олицетворяет собой не что иное, как власть «меньшинства», несмотря на численное доминирование в конкретном органе в течение срока его полномочий. Причем именно выборы позволяют «меньшинству» получить необходимый статус «большинства» (как одному, так и в коалиции с другими «меньшинствами»), дающий возможность реализации «проектов», с которыми партия при поддержке сторонников шла в парламент либо иную структуру. Как следствие, идеи «меньшинства», в том числе самые абсурдные, приобретают региональный или общенациональный характер, невзирая на то, что преобладающая часть населения относится к ним отрицательно. Таким образом, решение, принятое с перевесом в один или несколько голосов членов фракции той политической организации, которая в масштабах государства, региона или муниципалитета представляет какое-либо «меньшинство», но на выборах получила по сравнению со всеми остальными «большинство», становится обязательным к исполнению. Иначе говоря, считать, что демократия является властью «большинства», можно чисто условно (и не только тогда, когда действуют ограничения и цензы), т.к., заручившись, например, поддержкой четверти и даже половины голосов избирателей, политическая партия либо блок тем не менее ассоциируются не со всеми гражданами или подданными, а лишь с их частью. Поэтому действовало правило, что выборы считались состоявшимися, если в них реально принял участие хотя

¹ Этот принцип de jure закреплен, например, в ст. 27 Конституции Франции: «Всекий императивный мандат является недействительным». См.: Конституция Пятой республики 4 октября 1958 г. / Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран... С. 240.

бы один человек (нередко им являлся сам кандидат на определенную должность или его родственник)¹ [1].

При этом волей-неволей возникает вопрос: *чем же является демократия – целью*, для достижения которой нет ни «хороших», ни «плохих» средств, т.к. все оправданно, допустимо и законно (только недалекие, непрагматичные, наивные политики будут, стремясь завоевать власть, говорить о предстоящих «гонениях на ведьм», репрессиях, ограничениях либо полном запрете прав и свобод, будучи уверенными в том, что без них, скорее всего, не обойтись), или *методом*, благодаря которому получается необходимый результат, невзирая на то, что «итог» совершенно не соответствует тому, в чем с настойчивостью, заслуживающей лучшего применения, и не выбирая средств убеждали народ представители «старого» и «нового» правящего класса? Демократия как один из методов управления государством (наряду с автократией и тоталитаризмом) *не может быть целью*, к которой следует стремиться обществу, используя для этого имеющиеся в его распоряжении инструменты и механизмы, в том числе выборы, парламентаризм и партийное строительство, абсолютизация которых нередко приводит к результатам, *прямо противоположным предполагаемым*. Характерным примером может служить Германия начала 1930-х гг., когда по итогам легитимных выборов к власти пришла партия, не только установившая диктатуру и ликвидировавшая публичные институты, с которыми ассоциировались буржуазно-либеральный парламентаризм, права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции 1919 г. (так называемой Веймарской), но и *в кратчайший срок построившая* гибридную партийно-бюрократическую

¹ Как ни странно, но суть «представительной» демократии (с учетом всех трансформаций, имевших место в течение двух последних столетий) в своей основе осталась прежней: «При формальной “всеобщности” она представляет собой механизм манипулирования со стороны элит *хаосом борющихся меньшинств*. Согласно западному демократическому идеалу, *большинства не должно быть вообще*, а если оно все же складывается, меньшинства должны держать его в страхе и под прессом. Управляемая демократия *не признает народ как таковой*. Большинство должно быть *терроризировано меньшинствами* и нейтрализовано». См.: *Сергейцев Т., Куликов Д., Мостовой П. Идеология русской государственности...* С. 28.

Безусловно, партийная дисциплина, с течением времени претерпевшая – в силу различных причин – существенную трансформацию, не только целенаправленно встроена в электоральный процесс, но и является той основой, вокруг которой формируется вся система отношений «претендентов» на мандат избирателей и партийных функционеров, от решения которых будет зависеть их дальнейшая судьба, начиная с финансовой поддержки и заканчивая количеством сроков пребывания в конкретной муниципальной, региональной или общенациональной должности. Партийный функционер и спонсор делают из претендента реального политика (а не он сам, как ему совершенно напрасно представляется), которому остается, приложив некоторые усилия, заручиться поддержкой со стороны избирателей округа, где он баллотируется. Таким образом, какими бы «прозрачными» ни были избирательная кампания и выборы, без санкции партии и спонсорских средств он практически всегда обречен на неудачу. Исходя из того, что «западной» модели парламентаризма не известен императивный мандат, его «аналогом» является ситуация, при которой депутат, не отвечающего интересам партии, не выдвигают от имени этой организации на новый срок, тем самым как бы «отрешают от должности».

вертикаль, эффективности, работоспособности и целеустремленности которой могло бы в той или иной степени «позавидовать» любое государство, именуемое себя «демократическим». При этом нельзя не учитывать весьма странное и парадоксальное обстоятельство: *de jure* основной закон страны никто не отменял, он продолжал *de facto* существовать и являться частью системы «публичного права» [6], в то же время его нормы и предписания не соблюдались и не выполнялись (парламент был в итоге упразднен¹ [5], а акты исполнительной ветви власти² [5] получили статус документов законодательного характера). Режим – внутри и вовне – квалифицируется демократическим, если «таковым» его *считают правящая элита* и аффилированные с ней *финансово-олигархические группировки*, поддержанные населением. Таким образом, речь может идти о «модели», в процессе реализации доведенной до абсурда [7].

Специфика ситуации в Германии и ряде других европейских государств, где были сформированы аналогичные политические режимы, совмещавшие в себе авторитарно-тоталитарные элементы, в том числе так называемый *культ вождя*, состояла в том, что перестали функционировать – где-то раньше, где-то позже – институты, традиционно олицетворявшие собой представительный характер «западной», буржуазно-либеральной, модели демократии, начиная с государственных органов и коммунальных учреждений публичной власти³ [5] и заканчивая общественными объединениями в лице профессиональных союзов и политических партий различной идеологической ориентации.

¹ Так, читаем в законе 1934 г.: «Рейхстаг ликвидируется... Участие рейхстага в установлении законов и в управлении прекращается... Участие уполномоченных рейхстага в корпорациях, судах и органах всякого рода прекращается». Цит. по: Закон о ликвидации рейхстага 14 февраля 1934 г. / Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. М.: ЗЕРЦАЛО, 2000. С. 265.

² Об этом говорится в законе 1933 г.: «Государственные законы могут помимо порядка, установленного Конституцией, издаваться также имперским правительством... Законы, принятые имперским правительством, могут уклоняться от имперской Конституции, если они не имеют предметом устройство рейхстага и рейхсрата... Законы, принятые имперским правительством, облакаются в надлежащую форму рейхсканцлером и публикуются в собрании имперских законов...» Цит. по: Закон о целях устранения бедствий народа и государства 24 марта 1933 г. / Хрестоматия по истории государства и права... С. 264.

³ Согласно закону от 1 августа 1934 г., должность президента империи «объединяется с должностью рейхсканцлера. В силу этого установленные до сих пор правомочия президента империи переходят к вождю (фюреру) и рейхсканцлеру – Адольфу Гитлеру. Он назначает своего заместителя... Этот закон вступает в силу с момента кончины президента империи фон Гинденбурга». Цит. по: Закон о верховном главе Германской империи 1 августа 1934 г. / Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран... С. 265.

В свою очередь закон от 14 июля 1933 г. устанавливал: «В Германии существует в качестве единственной политической партии Национал-социалистическая рабочая партия... Если кто-либо будет принимать меры к поддержанию организационной структуры какой-либо другой политической партии или к созданию новой политической партии, тот наказывается – поскольку это дело не облагается более высоким наказанием по другим предписаниям – смиренным домом до 3 лет или тюрьмой от 6 месяцев до 3 лет». Цит. по: Закон против образования новых партий 14 июля 1933 г. / Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран... С. 266.

Кроме того, в числе факторов, позволяющих говорить о «рецидивах», диссонирующих с тем, что принято ассоциировать с демократией и либерализмом, *беспрецедентное значение придавалось расовой проблеме* в форме антисемитского (еврейского и цыганского) и славянского «вопросов», скорейшее решение которых стояло в числе наиболее приоритетных задач государственного строительства. Иначе говоря, чтобы сложилась *новая историческая общность* – «арийский народ» – и было построено единое национальное государство – «Третий рейх», которым был бы успешно и в крайне сжатые сроки преодолен унижающий достоинство немцев «комплекс неполноценности», болезненно переживаемый обществом и страной (созданной когда-то «железным канцлером» Отто фон Бисмарком) в результате неутешительных итогов Первой мировой войны, требовалось, не выбирая средств и методов, уничтожить несколько сот миллионов мужчин, женщин и детей другой веры и этнической принадлежности. Проблема состоит в том, что, несмотря на развязанную в Европе, Африке и Азии мировую войну, по обе стороны океана вполне успешно *продолжали действовать несколько дискриминационных систем* – нацизм в Германии, сегрегация в Соединенных Штатах и «бремя белого человека» в колониях Соединенного Королевства (к которым нельзя не присоединить все то, что входило в колониальные империи целого ряда других стран, в некоторых из которых одновременно действовали режимы фашистского толка)¹ [8], так что «арийцы» были далеко не одиноки.

Когда о политическом режиме говорят, что он демократический, акцент в подавляющем большинстве случаев делается на наличии нескольких своего рода «священных коров», в перечень которых *в обязательном порядке* входит «набор» процедур и институтов, включающий свободные и открытые выборы, идеологический плюрализм, независимое судопроизводство, права и свободы человека и гражданина, базирующиеся на принципах толерантности и мультикультурализма. При этом *стараяются не брать во внимание* тот факт, что многое, о чем идет речь, весьма длительный исторический период, вплоть до начала XX в., носило в государствах, именуемых не иначе как «оплотом демократии», исключительно или преимуще-

¹ Характеризуя взаимоотношения «белой» и «цветной» Америки, один из крупнейших историков XX в. констатировал в середине прошлого столетия (за прошедший период многое изменилось кардинально, но суть проблемы осталась прежней): «...если индейцы, первые жертвы колонизации, исчезли в процессе борьбы с белыми поселенцами и их сегодня можно обнаружить только в резервациях, где они живут в качестве представителей исчезнувшей расы, то чернокожие оказались трудным противником. Соединенные Штаты имеют у себя настоящую внутреннюю колонию, которой так и не удалось цивилизоваться, несмотря на все официальные мероприятия в этом направлении, – этническое меньшинство, сохранившее вес и силу». Цит. по: *Бродель Ф. Грамматика цивилизаций / вступ. слово Д. П. Бака; предисл. М. Эмара. 2-е изд.; пер. с фр. Б. А. Ситникова. М.: Весь Мир, 2014. С. 463.*

ственно декларативный характер, представляя собой, по существу, некий *социальный идеал*, даже при условии их закрепления в учредительных документах и аналогичных законодательных актах (в теории государства и права подобные «юридические конструкции»¹ относят к так называемым нормам-целям, реализация которых на практике еще только предстоит в ближайшей либо отдаленной перспективе). Нельзя не отметить, что не последняя «роль» в специфике и особенностях становления и развития «западной» модели демократии, в частности ее «англосаксонского»² [9] варианта, принадлежит *религиозному фактору*, лежащему в основе многого из того, с чем он традиционно ассоциируется с институциональной точки зрения. Например, о какой, с позволения сказать, «всеобщности» избирательных прав, тем более «равноправии», можно рассуждать в то время, как статус женщины во многом определялся исходя из положения, отведенного ей «библейскими» догматами и правилами поведения, принципиально не отличавшимися от того, о чем написано в одной из самых одиозных европейских средневековых книг [10] – «Молоте ведьм»? Учитывая, что позднее многие нормы канонического характера *стали основой колониальных актов*, не лишены логики выводы об их «преемственности» в отношении правового положения «слабого пола».

Может возникнуть обманчивое впечатление, что в работе, посвященной истории государства и права, в контексте становления и развития институтов демократии слишком много внимания уде-

¹ Не исключено, что ни о каком «социальном идеале» как нормах-целях, исходя из имевших место в среде переселенцев имущественной дифференциации и общественной стратификации, речь не шла в принципе, т.к. изначально «равноправие» носило чисто гипотетический характер, свидетельством чего может служить то обстоятельство, что ни на что «подобное» нет даже намека в учредительных актах Соединенных Штатов (в том числе в «Декларации независимости» 1776 г.), принятых после приобретения суверенитета.

² Под «англосаксонским» вариантом следует подразумевать форму политического режима, впитавшего в себя институты, привнесенные как непосредственно протестантами из Англии и католиками из Ирландии, так и представителями самых разных диссидентских религиозных сект, прибывших из Нидерландов, незадолго до этого получивших независимость от испанской короны. Исходя из этого в Новом Свете возникли не менее трех типов образований колониального типа: «Английские колонии, возникшие в Северной Америке, как правило, разделяют на северо-восточные, «срединные» и южные. Наряду с таким делением прибегают и к иной типологии, – подчеркивает в своей монографии один из крупнейших отечественных специалистов по истории государственного строительства в Соединенных Штатах, – выделяя пуританские, собственнические (основанные английскими феодалами) и рабовладельческие колонии. Каждое из этих делений уязвимо. Например, предполагается, что пуританские колонии были более буржуазными и демократическими, чем собственнические, но в действительности в ряде собственнических колоний уровень политической свободы и веротерпимости был выше, нежели в некоторых «образово буржуазных» новоанглийских колониях. И все же можно разделить колонии на три группы, взяв за основу возобладавший в них при основании социально-экономический уклад. Первая группа – буржуазно-пуританская... Вторая группа – собственнические колонии, основанные английскими аристократами... Рабовладельческие колонии – это третья группа...» Цит. по: Соерин В. В. История США: учебник. М.: Международные отношения, 2019. С. 13–14. Тем не менее ни в одной из них женщины не обладали правами, в той или иной степени аналогичными мужским.

ляется двум вопросам – *женскому* и *расовому*, тем самым вызывая не только недоумение от «сомнений» подобного рода, но и стремление еще более углубленного и детального «погружения» в столь сложные и проблемные темы, несмотря на количество исследований, в той или иной степени связанных с этими сферами общественных отношений. На наш взгляд, именно женский и расовый вопрос являются, с одной стороны, квинтэссенцией таких понятий, как «свобода» и «равноправие», традиционно ассоциируемых с демократическим политическим режимом, а с другой – своего рода «лакмусовой бумагой», фиксирующей характер, изменения, тенденции и особенности, присущие процессу государственного строительства конкретной страны в рамках того либо иного исторического этапа. Особенно в том случае, если она, навязывая этот образ всеми доступными средствами, позиционирует себя «оплотом демократии» и «примером для подражания», в реальности чем-то подобным а priori не являясь и не воспринимаясь, в первую очередь в глазах тех, кто не подвержен эйфории и «головомозжению от успехов», вызванных в том числе популизмом и демагогией правящего класса и аффилированных с ним сегментов общества. Во многом проблемы, с которыми время от времени сталкивается современное «западное» общество, активно исповедующее идеи плюрализма и мультикультурализма, олицетворяемые «меньшинствами» всех цветов и оттенков, своими корнями уходят в периоды, «визитной карточкой» которых, вне всякого сомнения, можно считать дискриминацию по половому, расовому или этническому признаку, что не только рассматривалось в порядке вещей, но и служило системообразующей основой социальной стратификации общества, идеологически – посредством религиозных догматов – отторгавшего любые иные модели коллективного и персонального поведения своих членов. Поэтому ни при каких условиях не считалось моветоном не только физическое – домашнее и публичное – насилие в отношении женщин и людей с каким-либо другим цветом кожи, но и их *поражение в правах*, невзирая на экономическое положение и социальный статус. Практически не чем иным, как стремлением выдать желаемое за действительное, верхом цинизма следует воспринимать попытки доказать простому обывателю, не обремененному образованием, что «цветные» и «слабый пол» (правда, таких терминов вы уже не встретите ни на страницах комиксов и бульварных романов, ни в диалогах главных героев или рядовых персонажей голливудских фильмов и сериалов, многих из которых к «людям» можно отнести с большой степенью воображения), наряду с белыми мужчинами, были полноправными участниками парламентской деятельности, возглавляли банки и иные коммерче-

ские структуры, руководили церковными приходами, осуществляли судебные и правоохранительные полномочия¹ [11].

В тенденциях, связанных с переписыванием истории и «модернизацией» цивилизационных процессов, с акцентированием общественного внимания на второстепенных сюжетах, прослеживается цель, которую практически *de facto* никто не скрывает: в максимально короткий срок осуществить «перезагрузку» того ценностного ряда, с которым была связана «западная» модель демократии и ее важнейшие институты. В связи с этим в коллективное сознание внедряют стереотип, исходя из которого *последовательной и целенаправленной ревизии* подвергаются те «темные страницы» истории государства и права, которые в той либо иной степени связаны с дискриминацией по гендерному, расовому и этническому признаку, используя для этого максимально возможный набор² инструментов, средств и методов, многое переворачивая «с ног на голову». В итоге европейская и североамериканская государственность предстают перед нами, с одной стороны, в качестве «монстра», созданного белым мужчиной, с другой – в виде «действительности», которую необходимо трансформировать таким образом, чтобы ведущая роль отныне принадлежала «меньшинствам» и всем тем, кто с «ними» ассоциируется. Как следствие, первый удар приняли на себя культура и канонические религии, во многих аспектах так и не сумевшие со своей стороны противопоставить «новым тенденциям» ничего адекватного, востребованного здоровой частью общества, отвечающего «требованиям дня» и направленного на скорейшее преодоление мировоззрен-

¹ Даже экстрасенсам и предсказателям не могло бы прийти в голову, что какую-то общину англиканской церкви, диссидентских религиозных сект пуритан, пилигримов или квакеров, обосновавшихся в британских колониях в Новом Свете, сумеет возглавить женщина, тем более «цветной», не говоря уже об органах власти и управления, действовавших, тесно соприкасаясь с местными профессиональными институтами, многие из которых носили ярко выраженный тоталитарный характер. Что абсурдно а priori, но об этом умалчивают.

² Не секрет, что многие «отцы-основатели» Соединенных Штатов, в том числе один из авторов «Декларации независимости» и будущий президент страны Томас Джефферсон, понимали, что без решения «негритянского вопроса» государство и общество обречены на коллизии, итог которых не так уж трудно было предсказать: «...но структура американского общества, значение хлопковых плантаций, работорговля, политика единства элит северных и южных штатов, а также долгая традиция расовых предрассудков в колониях вкупе с его личными (речь идет о Томасе Джефферсоне. – *Авт.*) слабостями (давно и хорошо известно, что матерью его нескольких незаконнорожденных детей была чернокожая рабыня. – *Авт.*) – такое сочетание практических нужд и идеологических комплексов заставляло Джефферсона (и многих из тех, с кем ассоциировалась правящая элита той поры. – *Авт.*) оставаться рабовладельцем до конца жизни... Приниженное положение чернокожих, исключение индейцев из нового общества, создание условий для превосходства в новой нации богатых и влиятельных людей – все это уже существовало в колониях ко времени начала революции. Теперь (цитируемый ученый имеет в виду ситуацию, сложившуюся после получения бывшими британскими колониями независимого «политико-территориального статуса». – *Авт.*), когда англичане больше не чинили препятствий, это можно было зафиксировать на бумаге, закрепить, отрегулировать, сделать законным с помощью Конституции... проект которой революционные лидеры составили во время Конвента (где в мае–сентябре 1787 г. и был подготовлен действующий до сих пор учредительный акт. – *Авт.*) в Филадельфии». Цит. по: *Зинн Г. Американская империя. С 1492 года до наших дней. М.: Родина, 2020. С. 102.*

ческого кризиса, в который, как в болото, *постепенно погружается* «западная» цивилизация. На очереди были структуры государственной власти и местного самоуправления, в конце концов еще более активно перешедшие на рельсы реформирования и модернизации, учитывавших гендерные особенности части избирателей и тех, кто идентифицировал себя вне рамок традиционного понимания сексуальной и половой принадлежности. Женщины, еще совсем недавно испытывавшие на себе «ограничения», направленные на поражение в политических правах, так, видимо, и не поняли, что если все будет продолжаться в том же темпе, их статус может быть *подвергнут корректировке* с учетом численного роста представителей всевозможных «меньшинств», среди которых им уже не будет места в качестве «слабого пола». Подтверждением того, о чем идет речь, могут стать те «новеллы», с которыми в ближайшее время столкнется спорт, в первую очередь женские виды, где будут *вправе соревноваться и мужчины*, «ощущающие себя женщинами». Иначе говоря, «западное» общество в лице его традиционных биологических элементов фактически является невольным участником и свидетелем процесса *расчеловечивания*, «результаты» которого могут проявиться в самой непредсказуемой и неожиданной форме. Не секрет, что любая абсолютизация, в том числе прав и свобод человека и гражданина, ведет сначала к *анархии*, частичной, а затем и к *полной ликвидации* того, что диссонирует с понятием «нового», не вписывающегося ни в какие стандарты и нормы, действовавшие в течение многих десятилетий и даже веков, которые, согласно «требованиям дня», необходимо заменить и отправить в «архив»¹.

Самое неприятное в этой ситуации состоит в том, что роль легитимного «законодателя» все более активно *берет на себя судебная система*, в лице не всегда соответствующим образом подготовленных «служителей Фемиды», т.к. *органы представительной власти*, исходя из необходимости соблюдения процедур и стадий нормотворческого процесса, *не успевают регулировать* те «области» общественных отношений, которые актуализируются благодаря в первую очередь гипертрофированной абсолютизации прав и свобод человека. При этом не только *нарушается* достаточно хрупкий и неустойчивый баланс, *de facto* сложившийся в рамках традиционной практики разделения

¹ Именно поэтому то, что происходит с «западной» моделью демократии (в первую очередь речь идет о стагнации, регрессе и деградации системообразующих институтов, долгое время служивших не чем иным, как «примером для подражания»), уже совершенно недостаточно квалифицировать только лишь в качестве системно-институционального кризиса, т.к. процессы, затронувшие важнейшие сферы общественных отношений, могут спровоцировать крайне отрицательные результаты. Вопрос, ответ на который практически никто не знает, состоит в том, заинтересованы в этом или нет правящие элиты и их ближайшее окружение, если да, то совершенно непонятно, к чему все это может привести.

властей, но и подрывается авторитет, несмотря на значимость его «статуса» и функций, одного из важнейших публичных институтов, деятельность которого прежде всего обусловлена необходимостью формирования *общеобязательных* – для конкретного территориально-административного уровня – правил поведения. Естественно, что к юрисдикции суда также отнесены вопросы регламентации тех или иных общественных отношений, но, в зависимости от их характера и количества заинтересованных в разрешении правовой коллизии субъектов, не говоря уже о том, какое место в судебной системе занимает орган, его решения могут не носить общеобязательного характера, распространяясь лишь на очень узкий круг физических или юридических лиц. В то же время судья в состоянии *создать прецедент*, опираясь на который многочисленные «коллеги по цеху» в пределах своей профессиональной деятельности будут вправе выносить что-либо аналогичное, даже при условии отсутствия в перечне законодательных актов норм, регламентирующих отношения подобного рода. Именно этим, на наш взгляд, в той либо иной степени объясняется все более очевидный факт, который приобретает алгоритм своего рода *востребованной тенденции*, что к судебным механизмам достаточно активно обращаются представители самых разных «меньшинств», статус, права и свободы которых законодательно пока не определены. По такому же пути шли когда-то суфражистки и феминистки¹, борющиеся всеми доступными средствами за предоставление «слабому полу» тех прав и свобод, в которых они были в течение нескольких веков поражены, в конце концов *de jure* добившись главного – ликвидации дискриминационного положения граждан и подданных «второго» сорта, со всеми вытекающими из этого юридическими, экономическими и социальными последствиями. Чаще всего, исходя из «специфики» англосаксонской правовой традиции, судебные институты используются для решения проблем всевозможных «меньшинств» в Соединенном Королевстве, где они функционируют, по существу, как хорошо отлаженный часовой механизм, и Соединенных Штатах. Вместе с тем нельзя не отметить, что к идентичной практике (помимо обращения в Европейский суд по правам человека) прибегают и в странах, непосредственно входящих в сообщество. В итоге суд *постепенно меняет свое предназначение*².

¹ Их современные последовательницы еще более бескомпромиссны и безапелляционны, хотя их уже нельзя ни при каких условиях назвать «слабым полом», о чем свидетельствуют события последних лет.

² Если тенденции подобного рода сохраняются (на фоне неспешной работы законодательных органов), то не исключено, что уже в ближайшей перспективе может сложиться ситуация, при которой приоритет, даже при наличии системы разделения властей, в решении вопросов, связанных с правами и свободами «меньшинств», будет закреплен преимущественно за судами (в рамках как

Кроме того, не менее проблематичным воспринимается тезис о том, что *своими корнями* демократия, сложившаяся в качестве политического режима в ряде бывших колоний Туманного Альбиона¹ [12], первоначально в 13 североамериканских «заморских территориях», обнародовавших (тем самым, если использовать современную юридическую лексику, осуществив *de facto* не что иное, как акт *сепаратизма*, позднее названный революцией) в 1776 г. «Декларацию независимости» и трансформировавшихся в конфедеративные, а через несколько лет федеративные Соединенные Штаты, затем октроировав отдельным доминионам писанные конституции и часть суверенитета, *уходит в основном* в республиканский период Древнего Рима и *лишь отчасти* в формы правления, имевшие место в городах-государствах античной Греции. Хотим мы того или нет, но факт, оспаривать который давно считается дурным тоном, остается фактом: *одной из основ* «англосаксонской» модели демократии (этого не удалось избежать и странам романо-германской правовой традиции, в том числе Франции, Бельгии и Голландии, со временем ставшим колониальными империями, под непосредственной юрисдикцией которых находилось цветное «движимое имущество» из Африки и целого ряда других регионов) являлись рабовладение, легальная торговля людьми, внеэкономическое принуждение и социальная дискриминация. Таким образом, мы, вероятно, не будем далеки от истины, если подчеркнем, что *принцип неравенства* по расовым и этническим признакам, действие которого (с разной степенью интенсивности)

обычных, так и упрощенных процедур), которые и будут рассматриваться в качестве полноправных «нормотворческих» учреждений.

¹ Справедливости ради надо сказать, что положительное отношение к республиканской форме правления «древнеримского образца» перешло к экономической и политической элите североамериканских «заморских территорий» по наследству от метрополии: «Ни одна из культур Западного мира не испытала более сильного влияния республиканизма, – подчеркивает в своей монографии один из крупнейших специалистов по истории американской революции XVIII в., лауреат Пулитцеровской премии по истории Гордон С. Вуд, – чем культура Англии и ее североамериканских колоний. Литература англоговорящего мира первой половины XVIII века – как беллетристика, так и политическая полемика – представляла собой социальную критику, насквозь пронизанную классическими республиканскими ценностями. Большинство английских писателей того времени, будь то сатирики-тори Александр Поуп и Джонатан Свифт или радикальные вигские публицисты, такие как Джон Тренчард и Томас Гордон, выражали глубокую и резкую враждебность по отношению к крупным социальным, экономическим и политическим изменениям, которые происходили в Англии в течение десятилетий, следовавших за Славной революцией 1688 года. Рост банков, торговых компаний и фондовых бирж, плюс появление нуворишей, увеличение государственного долга и коррупция в политике – все это угрожало традиционным ценностям и побуждало как оппозиционных поэтов, так и полемистов противопоставлять распространению роскоши и коммерциализации классические образцы и мораль. Из опыта Древнего Рима они знали, что, по-видимому, та же энергия, которая способствует росту страны, приводит к излишкам богатства и роскоши, что, в свою очередь, ведет к неизбежному падению. Классический республиканский Рим, подобно некоторым полинезийским племенам для антропологов XX века, стал средством, с помощью которого просвещенные англичане XVIII века могли дистанцироваться от собственного общества и критиковать его...» Цит. по: Вуд Гордон С. Идея Америки. Размышления о рождении США / пер. с англ. М.: Весь Мир, 2016. С. 84–85.

охватывало несколько столетий, *не только не считался* (как в среде политического класса, так и обществом) *чем-то экстраординарным*, диссонирующим с принятыми в государстве нормами и правилами поведения, или из ряда вон выходящим, *но и рассматривался в качестве элемента демократии*¹ [3].

Правящие элиты большинства южных штатов (даже после поражения в 1865 г. в гражданском противостоянии с федерацией), достаточно быстро «пришедшие в себя» в результате ликвидации последствий сецессии, несмотря на поправки к Конституции, *de jure уравнивавшие в правах* «цветную» часть мужского населения, сумели не только адаптироваться к новым условиям, но и извлечь из сложившейся ситуации соответствующие «уроки», в той или иной степени связанные с необходимостью выдать желаемое за действительное, тем самым *создать впечатление*, что и *de facto* с дискриминацией по расовому и этническому признаку покончено навсегда. Речь идет об одном из «мифов», многократно растиражированных в печатных средствах массовой информации и учебной литературе Соединенных Штатов. Тем не менее ситуация в течение десятилетий была диаметрально противоположной, т.к. *на смену рабству* – с правовой точки зрения – *пришла сегрегация*, причем, как ни парадоксально на первый,

¹ В последние годы частное либо должностное лицо, публично назвавшее человека с темным цветом кожи «чернокожим», будет подвергнуто остракизму со стороны отдельных граждан и групп населения, не говоря уже о том или ином, в зависимости от штата, виде ответственности, вплоть до уголовной. На этом фоне ни в студенческой аудитории, ни с трибуны законодательного органа, как правило, предпочитают не говорить о том, как относились к «расовому» вопросу всего лишь несколько десятилетий назад (в середине XX в.), тем более со стороны «отцов-основателей», многие из которых владели на праве собственности десятками и сотнями рабов, не говоря уже о плантаторах южных регионов страны, использовавших подневольный труд в течение длительного времени. Справедливости ради следует отметить, что «расовому» вопросу в контексте таких категорий, как «равенство» и «равноправие», в американской научной и публицистической литературе уже достаточно давно, причем нередко весьма критически, отводится соответствующее место (и не только представителями цветной части университетского сообщества), однако от этого данная проблема продолжает, о чем свидетельствуют события 2020 г., по-прежнему быть чрезвычайно актуальной. Нет большого секрета в том, что на уровне ряда штатов уже первыми конституциями и биллями о правах рабство было отменено, чего, к сожалению, не скажешь о федеральном законодательстве и актах учредительного характера, начиная с «Декларации независимости», «Статей конфедерации» и Конституции 1787 г.

Как ни парадоксально на первый взгляд, но многое становится более понятным после знакомства с дошедшим до нас эпистолярным наследием, где, в отличие от официальных документов, авторы предстают в несколько ином виде. Например, в «Заметках о штате Виргиния» создатель «Декларации независимости» и один из будущих президентов страны Томас Джефферсон писал, характеризуя *colored people*, трудившихся на его табачных и хлопковых плантациях: «Когда я сравниваю их память, воображение и умственные способности с памятью, воображением и умом белых, мне кажется, что память у них одинаковая с нами, но умственными способностями они намного уступают белым – так что, я думаю, с трудом можно будет найти негра, способного изучить и понять Евклида (читая эти строки, начинаешь задумываться о том, что катастрофическое падение уровня образования, в том числе среди «цветной» части населения, способствует не только незнанию истории собственной страны, но и дальнейшему развитию кризиса, который мог бы в итоге трансформироваться в расовую или этническую революцию. – *Авт.*) Воображение у них тусклое, безвкусное и anomальное...» Цит. по: Бьюкенен П. Самоубийство сверхдержавы... С. 275.

неискушенный взгляд, на исключительно легитимном основании: легислатуры штатов принимали законодательные акты, вводящие запреты и ограничения (начиная с семейных отношений, не предполагавших смешанных браков, и заканчивая цензами в области избирательного права), опираясь, как правило, на решения Верховного Суда, регламентировавшие дифференциацию полномочий между федеральными и региональными органами власти в пользу штатов, тем самым способствуя актуализации *новой формы дискриминации* colored people в виде института «равных, но разделенных прав». В итоге то, с чем столкнулись американское общество и правящая элита на современном этапе государственного строительства, – это одно из наиболее предсказуемых и «ожидаемых» *последствий* режима сегрегации и нерешенности пресловутого «расового» вопроса.

Список литературы:

1. Сергейцев, Т. Идеология русской государственности. Континент Россия / Т. Сергейцев, Д. Куликов, П. Мостовой. – СПб. : Питер, 2021.
2. История Франции / под общ. ред. Ж. Карпантье и Ф. Лебрена в сотрудничестве с Э. Карпантье и др. ; предисл. Ж. Ле Гоффа ; пер. с франц. М.Ю. Некрасова. – 2-е изд. – СПб. : Евразия, 2017.
3. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен ; пер. с англ. К.М. Королёва. – М. : АСТ, 2016.
4. Варандж, У. (Фрэнсис Паркер Йоки). Imperium. Философия истории и политики / У. Варандж ; пер. с англ. Н.М. Селивёрстова; предисл. Б.В. Маркова. – СПб. : Русский мир, 2017.
5. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : ЗЕРЦАЛО, 2000.
6. Штоллайс, М. История публичного права в Германии: Веймарская республика и национал-социализм / М. Штоллайс ; пер. с нем. О.Г. Субботина. – М. : Политическая энциклопедия, 2017.
7. Ширер, У. Взлет и падение Третьего рейха / У. Ширер ; пер. с англ. под ред. О.А. Ржешевского. – М. : АСТ, 2017.
8. Бродель, Ф. Грамматика цивилизации / Ф. Бродель ; вступ. слово Д.П. Бака; предисл. М. Эмара. – 2-е изд. ; пер. с фр. Б.А. Ситникова. – М. : Весь Мир, 2014.
9. Согрин, В.В. История США : учебник / В.В. Согрин. – М. : Международные отношения, 2019.
10. Шпренгер, Я. Молот ведьм / Я. Шпренгер, Г. Инститорис // История инквизиции. Средневековые процессы о ведьмах. – М. : АСТ ; Харьков : Фолио, 2001.
11. Зинн, Г. Американская империя. С 1492 года до наших дней / Г. Зинн. – М. : Родина, 2020.
12. Вуд, Гордон С. Идея Америки. Размышления о рождении США / Гордон С. Вуд ; пер. с англ. – М. : Весь Мир, 2016.

М. В. Раттур,
кандидат исторических наук,
доцент, научный сотрудник сектора
философии права, истории и теории
государства и права Института
государства и права РАН

M. V. Rattur,
Candidate of history, Associate
professor, Researcher of Department
of Legal Philosophy, Legal Theory
and Legal History, Institute of the State
and Law, Russian Academy of Sciences
rattur@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-162-169

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРИЗРЕНИЯ ПОДДАННЫХ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ УРОКИ

Аннотация: реализация Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента России от 2 июля 2021 г. № 400, направлена на сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан, достижение единства и сплоченности российского общества. В связи с этим актуализируется изучение национального опыта формирования правовой политики в сфере социальной помощи. Рассмотрение ее сильных и слабых сторон в имперский период на основе исторического и структурно-функционального анализа выявило причинно-следственные связи между государственно-правовыми явлениями социальной действительности прошлого для извлечения исторических уроков. Разграничение этапов формирования правовой политики в сфере общественного призрения подданных, определение их существенных черт позволило сделать вывод о том, что при широкой инкорпорации иностранных правовых норм в области социальной помощи имели важное значение соборность, проявляющаяся в виде приоритетности общего дела, и духовно-нравственные ценности.

Ключевые слова: правовая политика, социальные отношения, правовое регулирование, качество жизни, социальная сплоченность, человеческий потенциал.

THE FORMATION OF LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC WELFARE OF SUBJECTS IN THE RUSSIAN EMPIRE: HISTORICAL LESSONS

Abstract: implementation of the National Security Strategy of the Russian Federation, approved by Presidential Decree № 400 dated July 2, 2021, is aimed at preserving the Russian people, developing human potential, improving the quality of life and well-being of citizens, achieving unity and cohesion of Russian society. In this regard, the study of national experience in the formation of legal policy in the sphere of social assistance is relevant. Consideration of its strengths and weaknesses in the imperial period on the basis of historical and structural-functional analysis revealed the cause-effect relations between the state-legal elements of social reality of the past to draw historical lessons. Distinguishing the stages of formation of legal policy in the sphere of public welfare of subjects, determining their essential features allowed us to conclude that during the wide incorporation of foreign legal norms in the field of social assistance, the importance of unity, manifested by the priority of common cause, and spiritual and moral values were of great importance.

Keywords: legal policy, social relations, legal regulation, quality of life, social cohesion, human potential.

2 июля 2021 г. Президент России утвердил новую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, в которой в числе первоочередных национальных интересов обозначены повышение качества жизни и благосостояния граждан для достижения внутреннего единства российского общества и укрепления «суверенной государственности России как страны, способной эффективно противостоять попыткам внешнего давления» [1].

Преимуществом в развитии Российского государства, обозначенная внесением поправок в Конституцию в 2020 г., дает возможность сохранить исторически сложившееся единство и общероссийскую национальную идентичность [2], требует пристального внимания к изучению национального опыта формирования отечественной правовой политики, направленной на повышение уровня социального благополучия населения на современном этапе.

Начало формированию правовой политики, направленной на обеспечение народа и развитие человеческого потенциала, было положено еще Петром I. Российская империя накопила в этой сфере значительный опыт (как позитивный, так и негативный), который требует осмысления и извлечения уроков.

Дореволюционная историография в основном базировалась на необходимости решения злободневных социальных задач путем правового регулирования общественного призрения [3, 4]. В советский период правовая политика империи не являлась предметом изучения, а виделась в большей степени пережитком царизма. Постсоветское время характеризуется резким всплеском интереса к дореволюционному прошлому [5, 6, 7, 8], но первоначальный апологетический характер исследований сейчас сменяется закономерным вопросом: если меры и усилия в области нормативно-правового регулирования общественного призрения были оптимальны, то почему произошли три революции?

Представляется, что систематизация опыта правового регулирования в области социальной помощи и поддержки в Российской империи на основе исторического и структурно-функционального анализа позволит выделить этапы развития, единство и взаимосвязь его системообразующих элементов, а также извлечь исторические уроки из практической реализации правовых идей в области общественного призрения.

Указом от 8 июня 1701 г. № 1857 Петр I повелел определить в домовые Святейшего Патриарха богадельни нищих, больных и престарелых. Именно этот документ стал основанием для издания 27 октября 2000 г. Указа Президента РФ № 1796 о введении нового профессионального праздника – Дня социального работника.

Государственно-правовые изменения, осуществленные Петром Великим, привели к тому, что личная инициатива монарха стала движущей силой в формировании и реализации правовой политики в области общественного призрения. Ярким примером может служить издание 4 ноября 1715 г. указа о запрете инфантицида (детоубийства). Это деяние стало караться смертью. При этом законодательно была предусмотрена возможность отдать ребенка в госпиталь для зазорных (незаконнорожденных) младенцев. Исполнялся указ неукоснительно. Так, в 1719 г. казнена фрейлина Гамильтона за умерщвление двоих «незаконно прижитых» детей. Петровская инициатива имела вполне прагматическое объяснение: из зазорных младенцев вырастут солдаты, матросы, корабельных дел мастера и т.д. Указ 25 февраля 1718 г. «О ловле бродяг и отдаче их в работу» был издан с той же целью: обеспечить рабочими руками насущные потребности промышленности, армии и флота.

Интересную подробность, как представляется, важную для понимания логики формирования правовой политики в сфере общественного призрения в петровское правление, содержит указ от 17 апреля 1722 г. «О хранении прав гражданских». Помимо запрета чиновникам произвольно трактовать законодательство и обязанности иметь на рабочем месте (служилых местах) свод законов, он предусматривал штраф в размере 100 рублей, которые направлялись на нужды госпиталей. Таким образом, законодательно закреплялось пополнение бюджета социальных учреждений за счет штрафов, взимаемых с чиновников-нарушителей.

В «Слове на погребение Петра Великого» Феофан Прокопович вполне обоснованно заметил: «Оставил нас, но не нищих и убогих: безмерное богатство силы и славы его, которое вышеименованными его делами означилося, при нас есть. Какову он Россию свою сделал, такова и будет: сделал добрым любимую, любима и будет; сделал врагам страшную, страшная и будет; сделал на весь мир славную, славная и быть не престанет» [9, с. 59].

Монаршья инициатива как главная отличительная черта формирования правовой политики в области общественного призрения на первом этапе была характерна и для Екатерины Великой. Активное законотворчество и пристальное внимание к претворению правовых инициатив

в жизнь характеризует Екатерину Алексеевну. Декларативные указы, демонстрирующие благие намерения правителей (примером может служить указ Елизаветы Петровны от 2 апреля 1747 г. «О надобности учредить дома для призрения незаконнорожденных»), сменила активная деятельность Екатерины II, приведшая к созданию в обеих столицах воспитательных домов. Манифест от 1 сентября 1763 г. гласил, что Московский воспитательный дом является государственным учреждением под особым покровительством императрицы [10, с. 8]. Инициативный характер оказания социальной помощи подтверждает и тот факт, что в 1767 г. Екатерина из личных средств выделяет 150 тыс. рублей «на устройство училищ, сиротских домов, богаделен, больниц, других благотворительных заведений» [11, с. 28].

Учреждение Екатериной II приказов общественного призрения в российских губерниях представляет собой уникальное государственно-правовое явление, которое, на первый взгляд, противоречит проведенной ранее Петром I замене приказов на коллегии. При этом становится очевидной преемственность новых органов власти с традициями милостивого отношения к страждущим, характерного еще для допетровской Руси. В данном случае прослеживается реализация идеи Екатерины II, которая заключалась в том, что «весьма плоха та политика, которая переделывает законами то, что надлежит переменять обычаями» и «нет ничего опаснее, как захотеть на все сделать регламенты» [12, с. 215, 221].

Инициативы российского Императорского Дома оставались главной движущей силой правовой политики в области призрения и после смерти Екатерины II. 12 ноября 1796 г. именными указами Павел I поручил императрице Марии Фёдоровне «начальствовать» над Воспитательным обществом благородных девиц и Санкт-Петербургским и Московским воспитательными домами [13, с. 35]. Благодаря ей частное благотворение и филантропическая деятельность стали восприниматься как важная часть светской жизни.

Александр I, следуя сложившейся традиции, 16 мая 1802 г. учреждает Филантропическое общество, впоследствии (30 августа 1814 г.) преобразованное в Императорское человеколюбивое общество. Отечественная война 1812 г., вызвав всплеск патриотизма в стране, привела к появлению новых благотворительных обществ (например, во время войны, 12 ноября 1812 г., император утвердил Устав «Петербургского общества патриотических дам») и формированию престижа частной филантропии. Личный пример членов Императорского Дома позволил сделать частное благотворение значимым, способствовал открытию новых социальных учреждений.

Правление Николая I, начавшееся с восстания декабристов, ознаменовало собой кодификацию законов, в том числе и в области социальной помощи и поддержки. И снова именно личная инициатива императора привела к тому, что в 1827 г. был учрежден Устав по организации выдачи пенсий и единовременных пособий нуждающимся [14, с. 231]. Данный документ обобщил наработки, сделанные еще при Александре I [15, с. 145]. Показательно, что размеры пенсий для лиц, занимающих высшие должности, определялись государем, для остальных – последним окладом на службе. В николаевское правление инициативы монарха по формированию правовой политики в области призрения подданных дополнились организацией сложного административного контроля за их воплощением. Для этого в 1828 г. было создано IV отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, контролировавшее деятельность благотворительных учреждений, состоявших под покровительством Их Величеств.

Завершая характеристику первого этапа формирования правовой политики в области общественного призрения подданных в Российской империи, важно отметить, что его главной движущей силой были инициатива и воля монарха. Несмотря на дискретный характер руководства империей (практически каждый новый самодержец ставил под сомнение деятельность и достижения предыдущего) в правовой политике социальной помощи и поддержки, правители демонстрировали преемственность, формируя эволюционным путем основные принципы правотворчества и правоприменения в социальной сфере.

Второй этап формирования отечественной правовой политики в области общественного призрения подданных охватывает 1862–1917 гг. Его начало обусловлено назревшей необходимостью регламентации нормативно-правового регулирования общественной помощи нуждающимся. 12 января 1862 г. состоялось решение Александра II о том, что утверждение уставов благотворительных заведений теперь относится к компетенции Министерства внутренних дел [16, с. 26]. Упрощение процедуры открытия филантропических обществ стало поворотным моментом в процессе формирования правовой политики в области общественного призрения. Общественная инициатива впервые получила легальную возможность влиять на правительственные решения, но перерастание гражданской активности в политическую пугало власть. Это вызывало недовольство общественных сил и привело к радикализации деятельности целого ряда благотворительных обществ. Революционный настрой вышел из-под контроля. Апогеем стало убийство Александра II народолюбцами.

Александр III, придя к власти, существенно скорректировал политический курс и принял целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на улучшение жизни подданных, справедливо рассудив, что повышение благосостояния способно снизить уровень социальной напряженности и желание бороться с властью. Ключевые решения, определившие развитие правовой политики в области призрения подданных в его правление, связаны с фабричным законодательством и децентрализацией социальной помощи и поддержки. Поощрение частных филантропических инициатив осуществлялось, в том числе, путем предоставления наград и почетных званий. Однако 22 ноября 1885 г. был принят Закон «О непредставлении благотворительными учреждениями к наградам лиц, состоящих на государственной службе в правительственных установлениях» [17, с. 470–471].

Скрытый конфликт между благотворительными организациями и самодержавной властью обострился с вступлением на престол Николая II. Позитивный опыт сплочения сословий в деле оказания помощи нуждающимся формировал правовое пространство для роста общественного влияния благотворительных организаций. При этом их правовое положение явно не соответствовало актуальной модели государственно-общественных отношений [18]. Это сказалось на радикализации общественных взглядов и росте революционных настроений. Попыткой упорядочить социальную деятельность в империи является утверждение в 1892 г. Устава об общественном призрении [19, с. 493–511], состоящего из двух книг. Помимо «общего учреждения установления общественного призрения», содержащегося в первой книге, вторая была посвящена учреждениям, «на особых основаниях управляемых». Положения Устава подчеркивают сословный характер оказания социальной помощи и поддержки подданным. Статья 175 Устава подтверждает разрешительный порядок открытия благотворительных учреждений. В качестве обязанности филантропических учреждений в Уставе прописана необходимость ежегодного предоставления отчетов в Министерство внутренних дел.

Циркуляром хозяйственного департамента МВД губернаторам от 16 июня 1897 г. № 5398 содержал «Примерный устав обществ пособия бедным», а разрешительный порядок открытия благотворительных обществ был заменен на явочно-нормативный и усилен контроль за филантропами, хотя «попечение о попечителях» как составная часть правовой политики в начале XX в. потерпело поражение, продемонстрировав слабость и несостоятельность, несмотря на разнообразие видов и форм социальной помощи, вложение колоссальных средств и широкое привлечение общественности являлось

сильными сторонами дореволюционного благотворения. Отсутствие правовых гарантий в области реализации гражданской деятельности и конкретных мер по повышению уровня благосостояния подданных привели к социальному взрыву.

Закономерность свершившегося в феврале 1917 г. признала вдовствующая императрица Мария Фёдоровна в письме своему брату, датскому принцу Вальдемару, от 4 мая 1917 г.: «Я, конечно, давно предчувствовала, что это случится... Как долго играли с огнем!» [20, с. 244]. Незадолго до разразившейся революции, в октябре 1916 г., она торжественно отметила 50-летие своего вступления в руководство Ведомством учреждений императрицы Марии, организационное сопровождение деятельности которого долгое время было возложено на IV отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. Мария Фёдоровна осознала, что без диалога с общественными силами и существенного улучшения благосостояния подданных разрозненные благотворительные инициативы мало что значат. Изменение государственно-правового уклада стало неотвратимым.

Извлечение урока из социальной реальности прошлого необходимо на современном этапе развития Российской Федерации для формирования правовой политики, которая позволит эффективно разрешать общественные конфликты. Обеспечение взаимодействия населения и институтов гражданского общества с органами власти в решении вопросов, которые способны повышать социальную напряженность, является залогом достижения гармоничного сочетания сильной державы и благополучия человека как базового принципа, нашедшего отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в 2021 г.

Список литературы:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/1> (дата обращения: 10.08.2021).
2. Виноградова, Е. В. Общероссийская идентичность как конституционная ценность в конституционных поправках 2020 года / Е. В. Виноградова, М. В. Рагтур // Право и государство. – 2020. – № 4 (184). – С. 22–24.
3. Герье, В. И. Записка об историческом развитии способов призрения в иностранных государствах и о теоретических началах правильной его постановки / В. И. Герье. – СПб. : Губ. тип., 1897. – 168 с.
4. Максимов, Е. Д. Очерк земской деятельности в области общественного призрения / Е. Д. Максимов. – СПб. : Изд. журнала Юридического общества, 1895. – 105 с.
5. Ульянова, Г. Н. Благотворительность московских предпринимателей, 1860–1914 / Г. Н. Ульянова. – М. : Изд-во объединения «Мосгосархив», 1999. – 512 с.

6. Власов, П. В. Благотворительность и милосердие в России / П. В. Власов. – М. : Центрполиграф, 2001. – 445 с.

7. Ташбекова, И. Ю. Правовые проблемы реформирования социальной сферы в России во второй половине XIX и начале XXI века: правовые параллели / И. Ю. Ташбекова // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 3. – С. 244–246.

8. Семионкина, Н. Г. Правовое регулирование социальной деятельности российского государства в период империи / Н. Г. Семионкина // Юридическая наука. – 2016. – № 6. – С. 57–61.

9. Речи, изменившие мир. – М. : Эксмо, 2014. – 384 с.

10. Материалы для истории Императорского московского воспитательного дома, изданные ко дню столетнего юбилея Воспитательного дома 1 сентября 1863 г. Выпуск 1-й (3-й). – М.: Тип. штаба Московского военного округа, 1914. – 261 с.

11. 300 лет. История российских социальных служб. Хронограф / под ред. В. И. Жукова. – М. : Союз, 2001. – 196 с.

12. Летуновский, В. В. 100 уроков лидерства Екатерины Великой для современного руководителя / В. В. Летуновский. – М. : Яуза-Каталог, 2019. – 256 с.

13. Указы государя императора Павла Перваго, самодержца всероссийского. – М. : Сенатская тип., 1798. – 272 с.

14. Устав о пенсиях и единовременных пособиях // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 3. 1827. – СПб., 1896.

15. Жуков, В. И. Генезис пенсионных идей в истории российского государства и теории права / В. И. Жуков, М. В. Раттур // Государство и право. – 2020. – № 4. – С. 137–148.

16. Устав Оренбургского общества вспоможения бедным // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. 37. Отд. 1. 1862. – СПб., 1865.

17. Закон «О непредставлении благотворительными учреждениями к наградам лиц, состоящих на государственной службе в правительственных установлениях» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 5. 1885. – СПб., 1887.

18. Туманова, А. С. Общественные организации в России: правовое положение. 1860–1930-е гг. : монография / А. С. Туманова. – М. : Проспект, 2021. – 480 с.

19. Устав об общественном призрении // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 10. 1892. – СПб., 1895.

20. Кудрина, Ю. В. Императрица Мария Фёдоровна / Ю. В. Кудрина. – М.: Белый город, 2006. – 288 с.

А. П. Неупокоев,
научный сотрудник
сектора уголовного права,
уголовного процесса и криминологии
Института государства и права
Российской академии наук

A. P. Neupokoev,
Research Fellow in the Sector
of Criminal Law, Criminal Procedure
and Criminology of Institute of State and
Law of the Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-170-180

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРОЦЕДУРАЛЬНОГО АКТА НОРМАМИ УЛОЖЕНИЯ О НАКАЗАНИЯХ УГОЛОВНЫХ И ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ 1845 г.

Аннотация: статья посвящена уголовно-правовому обеспечению законности процессуального акта Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., знаменующим переход от ситуативно-коллизийного регулирования ответственности за преступления, непосредственно или опосредованно посягающие на деятельность суда и органов предварительного расследования по получению и оценке доказательств в уголовном и гражданском судопроизводстве, к более или менее системному подходу к определению общественно опасных деяний в этой сфере и их правовой регламентации. Дана характеристика подобного рода посягательств, отнесенных законодателем к различным группам преступлений: против веры, власти, общественного спокойствия, государственной и общественной службы и т.д.

Ключевые слова: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, преступления против правосудия, лжеприсяга, ложный донос, ложные показания.

ENSURING THE LEGALITY OF THE PROCEDURAL ACT BY THE NORMS OF THE CRIMINAL AND CORRECTIONAL PUNISHMENTS ORDINANCE OF 1845

Abstract: the article is devoted to the criminal law enforcement of legitimacy of the procedural act by the Code of Criminal and Correctional Punishments of 1845, which marks the transition from situational-conflict regulation of responsibility for crimes directly or indirectly infringing on the activities of the court and preliminary investigation bodies to obtain and evaluate evidence in criminal and civil proceedings, to a more or less systematic approach to the definition of socially dangerous acts in this area and their legal regulation. The characteristic of such encroachments attributed by the legislator to various groups of crimes is given: against faith, power; public peace, state and public service, etc.

Keywords: the criminal and correctional punishments ordinance, crimes against justice, false confession, false denunciation, false testimony.

В литературе отмечается, что до середины XIX в. законодательство о преступлениях против правосудия, как правило, характеризовалось ситуативностью и коллизийностью [1, 2]. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. в какой-

то мере это положение дел не только устранило, но и впервые отразило «представление законодателя о правосудии как объекте уголовно-правовой охраны» [3, с. 7]. Вместе с тем следует признать, что до создания единой системы норм, обеспечивающих интересы правосудия, еще было достаточно далеко. По мнению Г. П. Новоселова, сложившаяся ситуация объясняется тем, что «в это время правосудие связывалось только с деятельностью его представителей, да и то не любых, а непосредственно принимающих решение по уголовным или гражданским делам или осуществляющих надзор за правильностью и законностью его вынесения. Объединяя такие деяния, как неправосудное, умышленное или ошибочное постановление приговора, незаконное освобождение от наказания или необоснованное назначение мягкого наказания и др., в главу “О неправосудии”, законодатель относил к ним непринятие должных мер к своевременному расследованию уголовных дел, нарушение правил его производства» [4]. Нормы об иных преступлениях против правосудия были интегрированы в другие разделы Уложения, в частности «О преступлениях и проступках против порядка управления» (разд. 4), «О нарушениях общественного спокойствия, порядка и ограждающих оные постановлений» (разд. 8) и «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» (разд. 5). Кроме того, нормы о рассматриваемых деяниях встречаются и в главах, посвященных уголовно-правовой охране иных социальных ценностей, например власти.

Уголовно-правовое обеспечение законности процессуального акта. Процессуальный акт может считаться законным лишь тогда, когда он постановлен в условиях строгого соблюдения процессуальных и материальных законов, причем на всех стадиях уголовного процесса. В связи с этим в Уложении о наказаниях отражено два подхода к уголовно-правовой охране интересов правосудия: непосредственно и опосредованно. Последняя предполагает, что объектом уголовно-правовой охраны выступает не деятельность суда, органов прокуратуры и предварительного расследования как таковая, а иные общественные отношения. Об этом, например, свидетельствуют нормы гл. 5 разд. 2 Уложения о наказаниях. В целом они относятся к преступлениям против веры и охватывают различные уголовно наказуемые варианты лжеприсяги, влияющей на получение достоверных доказательств по уголовному делу, а следовательно, и на законность процессуального акта.

В энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Эфрона под лжеприсягой понимается сознательное ложное показание, данное под

присягой, перед присутственным местом¹ или должностным лицом. Иначе говоря, речь идет о ложных показаниях суду или следствию под присягой.

Римское право не знало такого самостоятельного преступления, лжеприсяга могла выступать признаком (как правило, способом) другого деяния, например мошенничества (в современной трактовке), либо наказывалась в исключительных случаях, например при клятве per genium principis (т.е. гением-хранителем императора). Каноническое право рассматривало лжеприсягу как оскорбление божества [5]. В последующем собственно религиозная направленность деяния отступила на второй план, хотя законодатель и продолжал относить его к преступлениям против веры.

Глава 5 «О лжеприсяге» Уложения содержит пять статей. Статья 236 предусматривает ответственность «за лживую присягу, данную с обдуманном намерением или умыслом...» Как явствует из законодательной формулировки уголовно-правового запрета, преступление может совершаться только умышленно. Словосочетание «обдуманное намерение» хотя и указано в законе через разделительный союз «или» с такой формой вины, как умысел, на самом деле означает не особые форму и вид вины, а предумышленность деяния, т.е. заранее обдуманый умысел. Санкция статьи предусматривает лишение всех прав состояния и ссылку в Сибирь на поселение.

Уложение о наказаниях (ст. 20) содержит два вида этого наказания: первая степень – ссылка на поселение в отдаленнейших местах Сибири; вторая степень – ссылка на поселение в местах Сибири не столь отдаленных. В санкции ст. 236 не выделяется вид ссылки. В связи с этим Н.С. Таганцев отмечает, что «во всех тех случаях, когда закон, говоря о ссылке на поселение, не указывает, по какой степени 20 статьи она должна быть назначена, нужно применять 2-ю степень 20-й статьи, т.е. ссылку в места не столь отдаленные» [6, с. 36].

Квалифицированный вид лжесвидетельства сформулирован в отдельной ст. 237 Уложения. В качестве квалифицирующего признака законодатель называет последствие деяния – необоснованное («неправильное») наказание, назначенное подсудимому. В законе не говорится, в чем оно выразилось, поэтому можно предположить, что речь идет как о необоснованно строгом, так и необоснованно мягком наказании.

В Уложении предусмотрены два привилегированных состава лжеприсяги. Первый из них охватывает совершение этого преступления

¹ Присутственное место – коллегиальное государственное учреждение в Российской империи.

«без обдуманного намерения, а по замешательству в трудных обстоятельствах и слабости разума о святости присяги»; второй – совершение рассматриваемого преступления лицом, которое «объявит, что готов дать присягу, а потом от сего откажется ... по надлежащему в суде вразумлению о неосторожности такого поступка и о важности и вреде которые оный мог иметь...» За первое преступление предусматривалось наказание в виде лишения всех особенных, лично и по состоянию приобретенных прав и преимуществ и ссылки на житье в Сибирь или отдачи в исправительные арестантские отделения по четвертой степени ст. 31 Уложения. Совершение второго преступления влекло, по сравнению с наказуемостью указанных выше преступлений, достаточно мягкое наказание – виновный приговаривался к аресту на срок от трех недель до трех месяцев.

Уложение предусматривает освобождение от наказания, предусмотренного ст. 237 (основания и условия в законе не оговорены). В этом случае учинивший лжеприсягу предается церковному покаянию¹ [5] по усмотрению духовного начальства его вероисповедания (ст. 240 Уложения). Именно это обстоятельство, на наш взгляд, наиболее наглядно свидетельствует о признании законодателем религиозной сущности указанного деяния.

Нормы о преступлениях, нарушающих законность процессуального акта, содержатся в гл. 11 разд. 5 Уложения, предусматривающей ответственность за деяния чиновников при следствии и суде. Так, согласно ст. 426 Уложения, признается уголовно наказуемым неисполнение чиновником по нерадению или незнанию своих обязанностей предписанных законами правил и форм производства и следствия. При этом в уголовно-правовой норме оговаривается, что наказуемость совершенного деяния ставится в зависимость от принятия мер взыскания в соответствии с постановлениями о судопроизводстве.

¹ Церковное покаяние – дополнительное наказание, присоединяемое к уголовным и исправительным наказаниям в определенных уголовным законом случаях. Оно не входит в общую лестницу наказаний и на него не распространяются правила о совокупности, но давность имеет для него то же значение, что и для других наказаний. Несмотря на то, что общая часть Уложения о наказаниях наделяет покаяния характером дополнительного наказания, в особенной части оно в некоторых случаях назначается самостоятельно. Оно относится к церковным наказаниям, попало в светский уголовный кодекс под влиянием церковных уставов. В древности церковь имела свой собственный суд, в ведении которого находились как известные сословные группы лиц, так и некоторые особые преступления. Суд этот действовал на основании особых законоположений, из которых наибольшее значение имел Церковный устав Ярослава Владимировича и Кормчая книга. При составлении Уложения царя Алексея Михайловича эти законоположения частью вошли в его состав, а оттуда перешли и в Уложение.

Церковное покаяние состоит в обязательном посещении кающимся во все праздничные и воскресные дни церкви, в положении при каждом посещении церкви 25 поклонов перед иконостасом с произнесением молитвы мытаревой, в сухоядении по средам и пятницам, в исповеди во время постов без допущения к святому причастию и в исполнении «возможных по его состоянию дел благочестия» (см. подробно: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890–1907).

Подобные меры исключали привлечение виновного к уголовной ответственности.

Санкция статьи носит отсылочный характер, деяние наказывается так же, как и преступление, предусмотренное ст. 410 Уложения «за медленность и нерадение в отправлении должности» – в виде замечания или выговора («более или менее строгого»).

Комментируя ст. 426 Уложения, Н. С. Таганцев замечает: «Статья 426 применяется только к случаям несоблюдения чиновником, производящим следствие, предписанных законами правил и форм судопроизводства, а не к случаям составления следователем несуществующих протоколов» [6, с. 365].

Квалифицированный вид состава преступления характеризуется специальными целями и мотивами: «...если несоблюдение предписанных правил и форм допущено с намерением по пристрастию, для учинения вреда или убытка или, напротив, в угоду кому-либо, и вообще из корыстных или иных личных видов...» В этом случае виновный, во-первых, подлежит отрешению от должности, и во-вторых, обязывается к возмещению причиненного вреда.

Специфический состав преступления описан в ст. 427 Уложения. На первый взгляд он не имеет отношения к законности процессуального акта, поскольку в статье говорится о приобретении самим чиновником или через подставных лиц имущества, «составляющего предмет дела, по которому он производит следствие или которое подлежит его суждению, или же токмо принадлежащего одному из лиц, прикосновенных к тому следствию или делу...» Однако можно предположить: совершая подобные действия, чиновник может создать условия, при которых станет невозможным получить соответствующее доказательство, что в свою очередь повлияет на законность принятого процессуального решения по делу, может привести к необоснованному осуждению невиновного или, наоборот, оправданию виновного лица, выбору наказания, несоизмерного тяжести совершенного преступления.

Подобного рода деяния караются символически – они влекут отрешение от должности. Если на указанное в законе имущество не предъявлялось прав со стороны третьих лиц, то оно обращалось в собственность местного приказа общественного призрения¹.

А. В. Федоров отмечает, что «содержание норм Уложения о наказаниях (в ред. 1885 г.), обеспечивающих деятельность соответ-

¹ Приказ общественного призрения – губернское учреждение, введенное в России Екатериной II в 1775 г., в ведении которого находилось управление народными школами, госпиталями, приютами для больных и умалишенных, больницами, богадельнями и тюрьмами. Собирался из выборных заседателей под председательством государственного чиновника.

ствующих государственных органов и их чиновников по получению доказательств, во многом уже отражали изменившийся процессуальный порядок доказывания. Устав уголовного судопроизводства 1864 г. более детально регламентировал процессуальные действия (раздельный допрос свидетелей, обвиняемых, указание случаев приведения к присяге, обязательная проверка доводов обвиняемого и т.д.), закреплял требования к полученным доказательствам, непосредственно оказывающим влияние на законность процессуального акта» [7, с. 30]. Статья 405 Устава запрещала следователю «домогаться сознания обвиняемого ни обещаниями, ни ухищрениями, ни угрозами или тому подобными мерами вымогательства» [8, с. 160].

Данной уголовно-процессуальной норме корреспондирует уголовно-правовая норма, содержащаяся в ст. 432 Уложения о наказаниях, выступающая одним из средств обеспечения положения процессуального законодательства. Эта статья предусматривает уголовную ответственность следователя, угрозами или другими противозаконными средствами принуждающего обвиняемого к признанию вины или свидетеля к показаниям. В законе не говорится о признании вины в отношении действительно совершенного преступления или деяния, которое лицо не совершало, не указано, к каким показаниям принуждался свидетель. Криминообразующими признаками выступают сам факт принуждения и его формы – угроза или иное противозаконное средство. При этом следует заметить, что содержание угрозы законодателем не конкретизировано.

Подобный прием в Уложении о наказаниях встречается достаточно часто. Так, в ст. 272 говорится: «Кто удержит чиновника от законного исполнения обязанностей его по службе угрозами такого рода, что сей чиновник мог и должен был на самом деле считать себя в опасности...» Дополнительно отметим, что реальность угрозы в отношении обвиняемого или свидетеля в ст. 432 Уложения не оговорена.

В преступлениях против личности угроза, наоборот, конкретизирована. Например, в ст. 1545 Уложения содержанием угрозы охватывается лишение жизни и поджог.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что посягательства против власти законодателем признавались более опасными, в связи с чем ответственность допускалась за любой вид угрозы¹ [6].

¹ Н.С. Таганцев отмечает, что русское уголовное право не предусматривает целого ряда тех преступных деяний, которые состоят в угрозе подвергнуть кого-либо не физическому, а нравственному насилию, с целью принудить его к невыгодной или убыточной для него сделке, из страха разглашения какого-нибудь позорного на его счет или хотя бы не бесчестного, но подлежащего тайне, обстоятельства, – другими словами, поставить его ценою незначительного (сравнительно) пожертвования откупиться от более важного материального или нравственного вреда» (Таганцев Н.С. Указ. соч. с. 715).

Группа норм о преступлениях, создающих условия нарушения законности процессуального акта, объединена в отд. 3 гл. 3 разд. 8 Уложения. В целом они предусматривают ответственность за противозаконные иски и тяжбы, лживые доносы, лжесвидетельство и ложные показания на повальных обысках¹. Они, безусловно, могли непосредственно повлиять на принятие законного решения по гражданскому или уголовному делу.

Статья 939 содержит ряд альтернативно указанных деяний:

- а) возбуждение другого лица или целого общества к внесению явно незаконных исков или продолжению таковых;
- б) сочинение ябеднических просьб²;
- в) иное участие в указанных выше действиях.

В современном понимании конструкция состава преступления является формальной, преступление считается оконченным с момента совершения любого из перечисленных деяний.

Обязательным признаком субъективной стороны, помимо вины, выступает мотив – корыстный или иной зловредный вид.

Ответственность дифференцируется в зависимости от ряда обстоятельств.

Во-первых, выделяется неоднократность преступления: совершение деяния впервые, повторно и в третий раз. В первом случае наказание сводится к денежному взысканию не свыше 5 руб.; во втором – к указанному взысканию и аресту на срок от 3 недель до 3 месяцев. При совершении преступления в третий раз денежное взыскание возрастает до 200 руб., предусматривается тюремное заключение от 2 до 4 месяцев. Кроме того, у осужденного отбиралась подписка об отказе в дальнейшем участии в судебных делах других лиц. Ее нарушение образовывало самостоятельное преступление, которое влекло наказание в виде лишения всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и ссылки в одну из отдаленных губерний, кроме Сибирской, либо заключения в тюрьму по 3 степени ст. 33 Уложения.

Во-вторых, выделяется ответственность лица, состоявшего на государственной или общественной службе. За совершение указанного преступления виновный увольнялся с работы.

В-третьих, предусматривается квалифицированный вид данного деяния исходя из адресата просьбы. Так, «если виновный возбуждал какие-либо лица или же целые общества к сочинению и подаче самому Государю Императору просьб, не только не дельных, но основанных

¹ Повальный обыск – в русском уголовном процессе до судебной реформы Александра II один из элементов предварительного следствия, заключающийся в том, что все жители околотка опрашивались относительно жизни и поведения подозреваемого.

² Ябедническая просьба – исковое прошение.

на ложных, противных существующим установлениям и порядку разглашениях, или же участвовал в сочинении, написании или подаче таких просьб, то он и за первое противозаконное сего рода действие» подвергается достаточно строгой каре – лишению всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и ссылке на житье в Сибирь или отдаче в исправительные арестантские отделения по 5 степени ст. 31 Уложения.

Особую опасность для отправления правосудия представляет ложный донос. Под ним понимается «ложное обвинение невинного лица не только в противных правилам чести, но вместе с тем и противозаконном деянии, заявленное такой правительственной организации или судебной власти, которою может быть возбуждено преследование против оклеветанного этим объявлением» [6, с. 468–469]. Выступая в одной из двух форм – с указанием деяния и лица, его совершившего, либо только деяния, он мог привести к принятию незаконного судебного акта о признании невинновым совершившим преступление и его наказании. Статья 940 Уложения объявляла преступными «лживые доносы», при этом необходимо было учитывать важность обвинения и род средств, примененных для введения начальства в заблуждение, а также тяжесть причиненного обвиняемому вреда. «Условия для признания доноса ложным заключаются в том, чтобы донос содержал в себе заведомо ложное обвинение в преступном деянии, чтобы у доносителя было намерение навлечь на невинного преследование, чтобы это невинное лицо было точно указано, и чтобы донос был подан правительственной или судебной власти, которая может возбудить законное преследование против лица, указанного в доносе» [6, с. 469].

В качестве квалифицирующего признака в ст. 940 Уложения признаются случаи особенной важности. Имеет место оценочное понятие, его содержание в законе не раскрывается.

Ложный донос отличается от клеветы по ряду признаков и, в первую очередь, по цели деяния. Рассматриваемое деяние осуществляется в целях возбуждения уголовного преследования, тогда как клевета – в целях унижения чести и достоинства оклеветанного. «Но если в доносе заключались какие-либо лживые заявления о таких поступках оклеветанного или членов его семейства, которые не были непосредственным предметом возбужденного доносителем преследования, то пострадавший может возбудить преследование за клевету» [6, с. 472].

Небезынтересно отметить, что на законодательном уровне (ст. 941 Уложения) был решен вопрос о непризнании доноса ложным при наличии двух и более приговоров разных судов, согласно которым по одному и тому же извету были высказаны диаметрально противо-

положные мнения об обоснованности заявления лица о совершенном деянии. Надо иметь в виду, что приговоры при этом должны быть постановлены в соответствии с требованиями уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Наряду с ложным доносом Уложением уголовно наказуемым признается ложное свидетельское показание, данное на следствии или в судебном заседании (ст. 942). Обязательным условием ответственности выступает наличие присяги. Однако следует учитывать оговорку, сделанную законодателем: «Таким же наказаниям и на том же основании (как за ложные показания под присягой. – *А.Н.*) подвергаются за ложное показание в суде и те лица, которые по званию своему или вероисповеданию и вообще по закону имеют право делать свидетельские показания без присяги в тех случаях, в коих требуется от других показание под присягою».

Преступление имеет формальный состав, считается оконченным с момента совершения деяния. «Лжесвидетельство есть заведомо ложное изложение свидетелем обстоятельств дела, о которых он призван удостоверить вред судом, преследуемое независимо от последствий, которыми сопровождалось» [6, с. 474]. Деяние не теряло своего преступного характера и в том случае, когда суд не принял во внимание показания лжесвидетеля, следовательно, не отразившиеся на законности процессуального акта.

Судебная практика однозначно исходила из того, что ложные показания обвиняемого (подсудимого) по его же делу не могли образовать состава преступления, предусмотренного ст. 942 Уложения, однако могли учитываться как обстоятельство, отягчающее ответственность. При этом суды ссылались на п. 10 ст. 129 Уложения, согласно которому наказание ужесточалось, когда виновный при следствии и суде проявлял неискренность и запирательство, особенно если старался возбудить подозрение в отношении невиновных или непосредственно клеветал на них.

Наказуемость рассматриваемого преступления имеет специфику, определенную ссылочным характером санкции. Дело в том, что последняя отсылает к ряду норм, отраженных в ст. 236–240 Уложения. Эти статьи, как указывалось, предусматривают ответственность за различные виды лжеприсяги. Таким образом, можно заключить, что законодатель видит одинаковую (сопоставимую) общественную опасность указанных преступлений.

В ст. 942 Уложения отдельно регламентировалась ответственность соучастника, склонявшего другого к даче заведомо ложных свидетельских показаний. В соответствии со ст. 120 Уложения он признавался

подговорщиком или, согласно современной терминологии, подстрекателем. Подговорщик, даже когда не был в числе зачинщиков, подлежал максимальному наказанию, предусмотренному за преступление, к совершению которого подстрекал другого. Наказание на одну степень снижалось в случае, если он предпринял меры к предотвращению преступления исполнителем, но своевременно не донес о том соответствующему начальству.

Лицо, склонившее другого к даче ложных показаний без присяги, подлежит ответственности как за лжеприсягу только в том случае, если оно, во-первых, применило подкуп или, во-вторых, зная о совершенном подкупе другим, пыталось использовать это обстоятельство в своих целях.

Лжесвидетельство следовало отличать от прикосновенности к преступлению. Так, ложное свидетельское показание, сделанное с целью скрыть преступление, признается не его укрывательством по делу, о котором оно было дано, а самостоятельным преступлением, предусмотренным ст. 942 Уложения.

Заведомо ложные показания, данные без присяги, признавались привилегированным составом преступления (ст. 943 Уложения).

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных по сравнению с предыдущим законодательством существенно усилило уголовно-правовую охрану правосудия вообще и обеспечение надлежащего процессуального порядка доказывания по уголовным и гражданским делам в частности. Уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные нормы начинают носить характер обеспечиваемых уголовно-правовыми нормами условий, а не формальных презумпций достоверности доказательств, что имеет непосредственное отношение к законности процессуальных актов, принимаемых в рамках соответствующего судопроизводства. Увеличилось количество уголовно-правовых запретов деяний, совершение которых как непосредственно, так и опосредованно могло повлиять на указанные решения следствия и суда. Заметно улучшилась законодательная техника, более четко дифференцировалась ответственность в зависимости от различных обстоятельств, по мнению законодателя повышающих или, наоборот, снижающих общественную опасность деяния и лица, его совершившего.

В то же время следует отметить, что нормы об ответственности за деяния, которые посягают на законность процессуального акта, сосредоточены в разных главах Уложения, интегрировавших запреты деяний, посягающих на различные социальные ценности, охраняемые уголовным правом: веру, власть и т.д. Это обстоятельство дает основа-

ния для утверждения о том, что законодатель не видел необходимости в самостоятельной охране правосудия как такового.

Список литературы:

1. Собрание российских законов / сост. П. и Т. Хавские. – СПб., 1827.
2. Дворянсков, И.В. Уголовно-правовая охрана правосудия (историко-правовое исследование) / И.В. Дворянсков, А.И. Друзин, А.И. Чучаев. – М., 2002. – С. 62–68.
3. Уголовная ответственность за преступления против правосудия / под ред. А.В. Галаховой. – М., 2003.
4. Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселов. – М., 2003. – С. 615–616.
5. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – СПб., 1890–1907. – URL: [http:// academic.ru](http://academic.ru)
6. Таганцев, Н.С. Уложение о наказании уголовных и исправительных 1885 года / Н.С. Таганцев. – СПб., 1899.
7. Фёдоров, А.В. Преступления против правосудия (вопросы истории, понятия и классификации) / А.В. Фёдоров. – Калуга, 2004.
8. Российское законодательство X–XX веков. – М., 1991. – Т. 8.

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

E.S. Lapin,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Criminology of the Saratov State
Law Academy
k_kriminal@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-181-186

О СУЩНОСТИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «ПОЛУЧЕНИЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ»

***Аннотация:** в предлагаемой статье рассматриваются правовая основа, содержание, а также форма, основания и условия проведения оперативно-разыскного мероприятия «Получение компьютерной информации». Через представленный анализ данного оперативно-разыскного мероприятия дается его объяснение, раскрывается его сущность. Предложена попытка авторского определения данного оперативно-разыскного мероприятия. Сформулирован вывод о том, что получение компьютерной информации сходно по своей сути с негласным оперативно-разыскным мероприятием «Наведение справок».*

***Ключевые слова:** оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскные действия, получение компьютерной информации, цифровые следы, наведение справок, формы проведения оперативно-разыскных мероприятий.*

ON THE ESSENCE OF THE OPERATIONAL-SEARCH MEASURE «OBTAINING COMPUTER INFORMATION»

***Abstract:** the proposed article considers the legal basis, content, as well as the form, grounds and conditions of the operational-search event «Obtaining computer information». The presented analysis of this operational-search event served as his explanation, disclosure of its essence. An attempt is proposed to author the definition of this operational-search measure. It is concluded that «Obtaining computer information» is similar in essence to the tacit operational-search event «Conduct inquiries».*

***Keywords:** operational-search activity, operational-search actions, obtaining of computer information, digital traces, referral of demand-work, forms of carrying out operational-search measures.*

С 1 июля 2018 г. оперативно-разыскная деятельность по воле законодателя (ст. 3, 19 Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) обогатилась еще одним, пятнадцатым по счету, действу-

ющим оперативно-разыскным мероприятием – получение компьютерной информации (далее – ПКИ).

Оперативно-разыскная деятельность складывается из оперативно-разыскных действий, разновидностью коих являются оперативно-разыскные мероприятия. Поэтому оперативно-разыскное мероприятие ПКИ есть новое оперативно-разыскное действие. Его проведение, согласно ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД»), отнесено к компетенции оперативно-технических сил и средств (оперативно-технических подразделений) органов ФСБ России и МВД России. В частности, в системе органов внутренних дел ПКИ осуществляют работники бюро специальных технических мероприятий – оперативного подразделения закрытого характера, являющегося пунктом управления оперативно-разыскного мероприятия.

Само это мероприятие может проводиться и по запросу оперативно-разыскного органа, и в автоматическом режиме путем подключения его пункта управления к программно-техническим средствам, используемым оператором связи или организатором распространения информации в сети «Интернет».

Операторы связи в рамках ПКИ обеспечивают оперативно-разыскные органы хранящейся у них голосовой информацией, отложившейся при оказании ими лицензионных услуг телефонной связи (в выделенной сети, внутризонавой, местной, междугородной, международной) и подвижной радиосвязи (в выделенной сети, в сети общего пользования, спутниковой, радиотелефонной), а также данные АСР – автоматизированной системы расчетов. Организаторы распространения информации в сети «Интернет» в ходе ПКИ обеспечивают органы, уполномоченные осуществлять оперативно-разыскную деятельность, хранящимися у них данными: о регистрационных данных пользователя коммуникационного интернет-сервиса; о фактах приема, передачи и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, звуков и иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» (времени приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений с указанием информации об адресах таких сообщений); о содержимом текстовых, голосовых, видеоизобразительных и иных электронных сообщений; о фактах авторизации и выхода из информационного сервиса, регистрации, прекращении регистрации.

Деятельность указанных оперативно-технических подразделений осуществляется в строго секретном режиме, она регламентирована относящимися к соответствующей категории государственной тайны межведомственными нормативными актами (соглашениями) между

оперативно-разыскными органами, именно поэтому мы не можем указывать никаких определенных способов проведения ПКИ. Однако мы можем отметить объективную необходимость для проведения ПКИ в налаживании взаимодействия органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, с одной стороны, и операторов связи или организаторов распространения информации в сети «Интернет», с другой.

Поскольку ПКИ ограничивает конституционные права человека и гражданина на тайну переписки и иных сообщений, а также на тайну частной жизни (ст. 23 Конституции РФ), то его проведение допускается только на основании мотивированного судебного решения (абз. 1 ч. 2 ФЗ «Об ОРД»), выданного на основании обращения оперативно-разыскного органа в суд за разрешением на право проведения этого мероприятия. Однако в случаях, которые не терпят отлагательства, ПКИ может начаться без судебного решения при наличии сведений о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности России, с последующим уведомлением судьи в течение 24 часов (ч. 3 ст. 8 ФЗ «Об ОРД»). Суд положит в основу приговора результаты ПКИ по уголовному делу, если нарушений ФЗ «Об ОРД» в связи с данными обстоятельствами его проведения не будет допущено.

Теперь о формах осуществления ПКИ. Все без исключения оперативно-разыскные мероприятия проводятся в негласной форме – это принципиальное положение оперативно-разыскной деятельности; без этого данная деятельность, утратив свой смысл, перестанет существовать как самостоятельная и перейдет в иной вид правоохранительной деятельности. Однако есть оперативно-разыскные мероприятия, которые помимо негласной формы их проведения, имеют гласное (открытое) выражение своего содержания (например, опрос; сбор образцов для сравнительного исследования; обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств). Е. С. Дубоносов считает, что ПКИ может осуществляться как в гласной, так и в негласной форме [1, с. 26]. А по утверждению, например, С. В. Екимцева [2, с. 29] и Е. Н. Яковца [3, с. 183], ПКИ может быть осуществляемо только в негласной форме. Практическая деятельность (действительность) лучше всего разрешает всевозможные теоретические вопросы. Свои соображения о форме ПКИ Е. С. Дубоносов основывает, главным образом, на логически построенных предположениях, относящихся к периоду до 2018 г. – начала практического использования данного оперативно-разыскного мероприятия и принятия основных открытых подзаконных нормативных правовых актов,

регулирующих его осуществление. Так вот, форма осуществления ПКИ может быть только негласной. Причем в отдельных случаях – относительно негласной, когда о проведении ПКИ известно оператору связи или распространителю информации в сети «Интернет». В такой ситуации последние предупреждаются оперативно-разыскным органом по ст. 12¹ ФЗ «Об ОРД» о недопустимости разглашения сведений, содержащихся в направленных к ним запросах в связи с проведением ПКИ.

Компьютерную информацию в ходе ПКИ оперативно-разыскной орган получает из отложившихся на хранение соответствующих данных у юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, оказывающих лицензионные услуги связи (например, «МегаФон», МТС, «Билайн»), и лиц, осуществляющих деятельность по организации распространения информации в сети «Интернет» (например, Telegram Messenger LLP, Mail.ru Grup). Сроки хранения для операторов связи определены в отношении данных о факте оказания услуги связи в течение трех лет и собственно содержания самого сообщения в течение шести месяцев; для организаторов распространения информации в сети «Интернет» эти сроки установлены в один год и шесть месяцев соответственно. Надо отметить, что за такие промежутки времени скапливаются весьма значительные массивы данных. Указанное обстоятельство сильно осложняет деятельность операторов связи и организаторов распространения информации в сети «Интернет» по обеспечению обмена информации между физическими и юридическими лицами. Оно способствует удорожанию предоставляемых услуг пользователям из-за вынужденного ввода в эксплуатацию дополнительных технических средств для увеличения емкостей накопления информации (серверов) исходя из предписанного законом максимального срока ее хранения, а также расширения технологических помещений для их размещения (строительства дата-центров) и дополнительного найма работников по их обслуживанию.

Оперативники, получив в результате ПКИ массив данных, приступают к целенаправленной (аналитической) их обработке с целью формирования оперативно-разыскной информации. Указанные данные для оперативных работников станут информацией только тогда, когда они смогут определенным образом их систематизировать, дать им правильную оценку и получить новые, ранее не известные оперативно значимые знания.

В связи с этим невольно возникает мысль, что разумнее всего при ПКИ оперативникам отдавать предпочтение не сведениям о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки сообщений, а содер-

жанию самих сообщений (текстов, видеозаписей, фотографий и т.п.). Однако в большинстве случаев нужды в самих сообщениях нет, важно знать, с кем и когда фигурант связывался или с ним устанавливали электронную связь.

Таким образом, в процессе ПКИ имеет место работа оперативных сотрудников с архивными данными, с определенным сроком хранения у операторов связи и организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Работа эта осуществляется в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений по специально сохраняемым для этих целей цифровым следам.

Тут мы с неизбежностью подошли к широко ныне обсуждаемому вопросу, на который необходимо дать ясный и точный ответ: цифровые следы относятся к следам материальным или идеальным? Этот вопрос решается следующими философскими рассуждениями. Одни философы будут утверждать, что в природе такие следы, как цифровые, не образуются, поэтому они есть запечатленное идеальное. Другие им возразят, что цифровые следы относятся к материальным, в них нет идеального, они есть воплощение идеального; что объективную реальность и субъективную реальность (наше сознание) надо строго различать и нельзя смешивать воплощение идеального и само идеальное [4, с. 110–111]. Цифровые следы это материальное отражение идеального отображаемого. Они образуются в результате взаимодействия двух систем: человека и цифровой техники со специальным программным обеспечением. Механизм или процесс цифрового следообразования есть взаимодействие указанных систем, которые обмениваются веществом, энергией и информацией. Если бы удалось в данном механизме убрать информацию, которая не является атрибутом материального, а оказывается моментом идеального, то отнести цифровые следы к следам материальным получилось бы однозначно. Однако этого по отношению к цифровым следам сделать нельзя. Здесь нам приходит на помощь диалектика промежуточного, согласно которой по отношению к крайностям – противоположностям – промежуточное является синтезом этих противоположностей. То есть по отношению к противоположным – материальным и идеальным следам – следы цифровые занимают промежуточное положение. Цифровые следы как промежуточное являются лишенностью одновременно обеих данных крайностей или синтезом таковых.

Как известно, сущность чего-либо не находится на поверхности, она может быть выявлена только путем строгого научного анализа. Представленный анализ, относящийся к данному оперативно-

разыскному мероприятию, является в свою очередь его объяснением, раскрытием его сущности.

Итак, сформулируем следующее определение рассматриваемого средства добывания оперативно значимой информации. Оперативно-разыскное мероприятие ПКИ есть негласное оперативно-разыскное действие, заключающееся в изъятии или копировании оперативно-разыскным органом строго определенных за интересующий период от операторов связи или организаторов распространения информации в сети «Интернет» накапливаемых и хранящихся у них сведений о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображения, звуков, видео- или иных сообщений фигурантов (изучаемых лиц) – пользователей такого рода услуг, а также содержания этих электронных сообщений. По сути, ПКИ сходно с оперативно-разыскным мероприятием «Наведение справок», проводимом в негласной форме.

Список литературы:

1. Дубонос, Е. С. Оперативно-розыскные мероприятия «Получение компьютерной информации»: содержание и проблемы проведения / Е. С. Дубонос // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2017. – № 2-2. – С. 24–30.
2. Екимцев, С. В. Особенности проведения оперативно-розыскного мероприятия «Получение компьютерной информации» / С. В. Екимцев // Научный вестник Орловского юридического института МВД России им. В. В. Лукьянова. – 2019. – № 2 (79). – С. 27–30.
3. Яковец, Е. Н. К вопросу о сущности и содержании оперативно-розыскного мероприятия «Получение компьютерной информации» / Е. Н. Яковец // Оперативно-розыскная деятельность в цифровом мире : сб. науч. ст. / под ред. В. С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2021. – С. 173–189.
4. Лапин, Е. С. Философия криминалистики : учеб. пособие / Е. С. Лапин. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 201 с.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-187-192

СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ И ПРАВИЛ КРИМИНАЛИЗАЦИИ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЗАВЕДОМО ЛОЖНОЙ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в представленной статье авторами осуществлен анализ обоснованности введения уголовной ответственности за распространение заведомо ложной общественно значимой информации через призму соблюдения принципа справедливости уголовного закона и отдельных правил криминализации деяний, выработанных доктриной уголовного права. Цель работы состоит в обоснованности и целесообразности криминализации общественно опасных деяний, предусмотренных ст. 207.1 и 207.2 УК РФ, выявлении основных проблем при их конструировании и соблюдении принципов криминализации. В статье использованы диалектический метод, методы дедукции и индукции, логический и сравнительный методы. По итогам проделанной работы, сделан вывод о том, что введение уголовной ответственности за совершение деяний, предусмотренных ст. 207.1 и 207.2 УК РФ, было целесообразным и необходимым законодательным шагом в современных условиях, однако при конструировании данных норм не были соблюдены как принципы уголовного закона, в частности принцип справедливости, так и принципы криминализации общественно опасных деяний.

Ключевые слова: общественно значимая информация; ложная информация об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан; криминализация; принципы криминализации; общественная опасность; распространенность; принципы уголовного закона; принцип справедливости.

COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF JUSTICE AND THE RULES OF CRIMINALIZATION WHEN ESTABLISHING CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR THE DISTRIBUTION OF KNOWNLY FALSE PUBLICLY SIGNIFICANT INFORMATION: PROBLEM ASPECTS

Abstract: *in the presented article, the authors analyzed the validity of introducing criminal liability for the dissemination of deliberately false socially significant information through the prism of observing the principle of fairness of the criminal law and certain rules for the criminalization of acts developed by the doctrine of criminal law. The purpose of the work is to justify and expediency the criminalization of socially dangerous acts provided for in Articles 207.1 and 207.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, to identify the main problems in their construction and compliance with the principles of criminalization. The article uses the dialectical method, methods of deduction and induction, logical and comparative methods. Based on the results of the work done, the conclusion is substantiated that the introduction of criminal liability for the commission of acts provided for by Art. 207.1 and 207.2 of the Criminal Code of the Russian Federation was an expedient and necessary legislative step in modern conditions, however, when constructing these norms, both the principles of criminal law, in particular the principle of justice, and the principles of criminalization of socially dangerous acts were not observed.*

Keywords: *socially significant information; false information about circumstances that pose a threat to the life and safety of citizens; criminalization; principles of criminalization; public danger; prevalence; principles of criminal law; principle of justice.*

В последнее десятилетие законодатель ведет активную работу по усовершенствованию уголовного закона России, которая выражается, в частности, в новой редакции диспозиций, а также примечаний к отдельным статьям Особенной части УК РФ, дополнении новыми квалифицирующими признаками некоторых составов преступлений, криминализации общественно опасных деяний, ранее не считающимися преступлениями. Так, только за 2017–2022 гг. в Уголовный кодекс РФ было включено 28 новых составов преступлений: в 2017 г. – 13, в 2018 г. – 5, в 2019 г. – 2, в 2020 г. – 5, в 2021 г. – 3. Деяния, которые были криминализованы, имеют совершенно различные объекты уголовно-правовой охраны: безопасность здоровье личности, интересы несовершеннолетних, экономические отношения, общественная, транспортная и информационная безопасность и др. Основываясь на официально опубликованных статистических данных, надо отметить, что не все законодательные нововведения нашли практическое применение¹. В связи с этим возникает вопрос относительно целесо-

¹ Так, например, единичное применение имеют ст. 110.1 и 110.2 УК РФ, многие составы преступлений имеют нулевые статистические показатели, и только лишь ст. 171.3 и 171.4 УК РФ имеют широкое применение // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Данные судебной статистики за первое полугодие 2021, 2020, 2019, 2018, 2017 гг. URL: <http://www.cdep.ru/index>.

образности дополнения УК РФ отдельными составами преступлений, и прежде всего введенных Федеральным законом № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Эти новеллы породили самые активные дискуссии в научной среде: относительно соблюдения принципов криминализации деяний, предусмотренных данными статьями, наличия общественной опасности, предусмотренных ими актов действия или бездействия, соблюдения принципа справедливости при установлении ответственности за их совершение.

Статья 207.1 УК РФ предусматривает ответственность за публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств, а ст. 207.2 УК РФ – за публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека. Общественно опасны ли эти деяния и могут ли они повлечь причинение вреда каким-либо интересам? Полагаем, что безусловно. Основным направлением распространения такой информации является не что иное, как дестабилизация общественного спокойствия, общественного порядка; цель посеять опасение среди населения по поводу, например, способов распространения заражения, методов лечения и предупреждения COVID-19. В какой-то момент распространители фейковой информации были близки к достижению своей цели (мы помним ситуацию с опустевшими полками в продуктовых и хозяйственных магазинах, дефицитом определенных лекарственных препаратов, резким ростом цен на товары первой необходимости, антисептические средства и пр.).

Изложенное позволяет сделать вывод, что введение уголовной ответственности за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, указанной в ст. 207.1 и 207.2 УК РФ, вызвано необходимостью повышения эффективности уголовно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка от данных преступных посягательств, так как возможная паника из-за распространения общественно важной недостоверной

информации способна причинить не меньший вред, чем сам вирус, создает угрозу массового нарушения общественного порядка и общественной безопасности.

Что касается установления уголовной ответственности за деяние, предусмотренное ст. 207.2 УК РФ, повлекшее тяжкие последствия, то это тоже вполне обоснованно. В период массовой изоляции граждан, сплошного недопонимания ситуации, распространение информации, не соответствующей действительности, влечет тревогу, оказывает влияние на состояние безопасности общества и общественного порядка и вполне может привести к самым непредсказуемым вредным последствиям. Однако, что касается установления ответственности за наступление смерти вследствие распространения такой информации, ситуация крайне спорная, что подтверждается статистическими данными Судебного департамента при Верховном Суде РФ¹.

Учитывая расположение данных составов преступлений в УК РФ (гл. 24), основным объектом уголовно-правовой охраны в данном случае является общественная безопасность и общественный порядок, то есть ст. 207.1 и 207.2 УК РФ имеют превентивный характер и направлены на упреждение причинения вреда безопасности общества и общественному порядку.

Еще одним из основных принципов криминализации выступает достаточная распространенность деяния, при которой необходимо учитывать насколько деяние часто совершается и не является ли оно нормой поведения. Хотя иногда для криминализации деяния оно может быть и единичным, но должно представлять собой слишком опасный вариант поведения. Это такие деяния, которых не может быть много изначально (например, насильственный захват власти или удержание власти, вооруженный мятеж, геноцид, экоцид и т.п.). Они не распространены, но настолько общественно опасны для личности, общества, государства и мира в целом, что не могут не подпадать под сферу действия уголовного закона. В этом случае введение уголовной ответственности за распространение фейковой информации оправдано. Анализ статистических данных показал, что в общей сложности по ст. 207.1 за 2020–2021 гг. было осуждено три человека и по ч. 1 ст. 207.2 УК РФ – два человека, что указывает на единичность совершения деяний, подпадающих под анализируемые составы преступлений. Санкции же, установленные за них, указывают на то,

¹ В первом полугодии 2021 г. и 2020 г. не было осуждено ни одного человека по ч. 2 ст. 207.2 УК РФ // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Данные судебной статистики за первое полугодие 2021 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5895> (дата обращения: 21.01.2022). Данные судебной статистики за 2020 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5669> (дата обращения: 12.01.2022).

что они не относятся к тяжким или особо тяжким преступлениям, это преступления небольшой и средней тяжести.

Отдельные споры вызывает ч. 2 ст. 207.2 УК РФ, устанавливающая ответственность за распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее причинение смерти по неосторожности или иные тяжкие последствия.

В данном случае весьма сомнительно наказание, установленное за данное деяние с позиции соблюдения принципа справедливости, предусмотренного ст. 6 УК РФ. Как известно, принцип справедливости заключается прежде всего в соответствии и соразмерности наказания и иных мер уголовно-правового характера, применяемых к лицу, совершившему преступление, характеру и степени общественной опасности преступления. Однако в санкции ч. 2 ст. 207.2 УК РФ среди альтернативных видов наказания предусмотрен штраф. Спорна также возможность установления самого мягкого вида наказания за причинение смерти, пусть даже по неосторожности, с позиции достижения цели восстановления социальной справедливости и соблюдения принципа справедливости.

Анализ статей Особенной части УК РФ позволяет сделать вывод, что ранее законодатель не устанавливал за причинение смерти по неосторожности как в основном, так и в квалифицированном составе наказание в виде штрафа (за исключением ст. 224 УК РФ). На данный момент из пятидесяти пяти выявленных нами статей уголовного закона, в которых предусмотрено причинение смерти по неосторожности, только в семи из них установлено наказание в виде штрафа, при этом такие установления приходятся на последние пять лет действия УК РФ (кроме того, совершенно неясно, в каких целях законодатель, например, установил последствие в виде смерти в ст. 200.6 УК РФ, учитывая, что оно относится к экономическим преступлениям, а в ст. 236 УК РФ до 2020 г. самым мягким наказанием предусматривались обязательные работы, в дальнейшем замененные на штраф). Исследование названных статей показало, что ранее минимально возможным наказанием за совершение преступлений, предусмотренных ими, являлись, по крайней мере, обязательные работы, при назначении которых виновный мог почувствовать хоть какое-то карательное воздействие (а в отдельных случаях единственным наказанием выступает лишение свободы), в то время как штраф объективно вообще не в состоянии обеспечить ни одной цели наказания, в том числе восстановление социальной справедливости.

Следовательно, до определенного периода законодатель придерживался правила о неназначении наказания в виде штрафа

за неосторожное причинение смерти, тем самым соблюдая принцип справедливости, а затем ситуация изменилась. Это можно было бы объяснить тем, что те новые статьи, введенные в УК РФ, предусматривающие штраф за причинение смерти по неосторожности в качестве более тяжкого последствия, являются менее общественно опасными по сравнению с имеющимися ранее. Однако их сравнение показывает, что это не так (например, ч. 2 ст. 207.2 УК РФ и ст. 124.1 УК РФ).

Можно предположить, что таким образом законодатель проявляет более гуманное отношение к лицам, совершившим преступления, но полагаем, что в данном случае проявляется некая неуверенность законодателя относительно самой возможности наступления такого дополнительного последствия как причинение смерти по неосторожности вследствие распространения лживой общественно значимой информации (и напротив, если бы речь шла, например, об отказе от вакцинации или несоблюдении карантинных мер, это было бы вполне оправданно).

Все сказанное свидетельствует о том, что преступления, предусмотренные ст. 207.1 и 207.2 УК РФ отвечают всем критериям криминализации и направлены на повышение эффективности уголовно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка от распространения заведомо ложной общественно значимой информации. Однако санкция ч. 2 ст. 207.2 УК РФ не отвечает принципу справедливости, так как наказание, установленное за совершение данного деяния, не соразмерно характеру и степени его общественной опасности.

А. Н. Иванов,
кандидат юридических наук,
доцент, старший прокурор
учебно-методического отдела
прокуратуры Саратовской области –
межрегионального центра
профессионального обучения
прокурорских работников
и федеральных государственных
гражданских служащих

A. N. Ivanov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Prosecutor of the Educational
and Methodological Department
of the Prosecutor's Office of the Saratov
Region – interregional center
for professional training of prosecutors
and federal civil servants
aivanov@ssla.ru

М. М. Лапунин,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

M. M. Lapunin,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Criminal and Penal Enforcement Law
of the Saratov State Law Academy
lapuninm@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-193-200

ПРОВЕРКА ПОКАЗАНИЙ НА МЕСТЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ОНЛАЙН-ТРАНСЛЯЦИИ

Аннотация: актуальность темы обусловлена активным внедрением информационно-телекоммуникационных технологий в отечественное уголовное судопроизводство, необходимостью пересмотра традиционных способов получения доказательств, применения современных технических средств, обеспечивающих удаленное получение и исследование имеющей значение для уголовного дела информации. Цель статьи заключается в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по проведению проверки показаний опосредованно, с использованием онлайн-трансляции. Методологию исследования составили диалектический метод, комплекс общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, синтез, моделирование, сравнительно-правовой), в том числе и системный подход. Обозначены и рассмотрены предпосылки, организационные, технические и тактические вопросы проверки показаний в судебном следствии. Высказаны предложения относительно изменения уголовно-процессуального законодательства, позволяющие легализовать процедуру рассматриваемого способа получения доказательств по уголовному делу.

Ключевые слова: проверка показаний на месте, цифровые технологии, удаленное собрание доказательственной информации, использование онлайн-трансляции.

CHECKING THE READINGS ON THE SPOT USING AN ONLINE BROADCAST

Abstract: the relevance of the topic is due to the active introduction of information and telecommunication technologies in domestic criminal proceedings, the need to revise traditional methods of obtaining evidence, the use of modern technical means that provide remote receipt and research of information relevant to the criminal case. The purpose

of the article is to develop theoretical provisions and practical recommendations for the verification of indications indirectly, using an online broadcast. The methodology of the study consisted of the dialectical method, a complex of general scientific and special methods of scientific cognition (analysis, synthesis, modeling, comparative law), including a systematic approach. The prerequisites, organizational, technical and tactical issues of verification of testimony in the judicial investigation are identified and considered. Suggestions were made regarding changes in the criminal procedure legislation, allowing to legalize the procedure.

Keywords: on-site verification of testimony, digital technologies, remote collection of evidentiary information, use of online broadcast.

Повсеместный переход к цифровым технологиям, массовое использование телекоммуникационных устройств представляют уникальные возможности в плане оптимизации организационных и тактических основ предварительного расследования преступлений и судебного разбирательства уголовных дел. Информационно-телекоммуникационные технологии постепенно внедряются и в российское уголовное судопроизводство. Так, достаточно продолжительное время практикуется допрос свидетеля и потерпевшего с использованием систем видео-конференц-связи (ч. 1, 2 ст. 278.1 УПК РФ). Эти же системы могут использоваться в целях:

- обеспечения участия обвиняемого в судебном заседании при рассмотрении ходатайства об изменении территориальной подсудности уголовного дела (ч. 6 ст. 35 УПК РФ);
 - обеспечения участия в судебном заседании подсудимого, содержащегося под стражей (ч. 6.1 ст. 241 УПК РФ), заслушивания последнего слова подсудимого (ч. 1 ст. 293 УПК РФ);
 - обеспечения участия осужденного в судебном заседании при рассмотрении уголовного дела в суде апелляционной (ч. 2 ст. 389.12 УПК РФ), а также кассационной инстанции (ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ);
 - исследования доказательств судом апелляционной инстанции (ч. 8 ст. 389.13 УПК РФ);
 - заслушивания позиции осужденного при разрешении судом вопросов, касающихся исполнения приговора (ч. 2 ст. 399 УПК РФ);
 - обеспечения участия в судебном заседании потерпевшего, его законного представителя при рассмотрении судом вопросов, указанных в пп. 4, 5 и 19 ст. 397 УПК РФ, а также вопроса об отсрочке исполнения приговора (ч. 2.1 ст. 399 УПК РФ);
 - обеспечения права лица, находящегося под стражей, участвовать в судебном заседании при рассмотрении запроса компетентного органа иностранного государства о признании и принудительном исполнении приговора (постановления) суда иностранного государ-
-

ства в части конфискации находящихся на территории РФ доходов, полученных преступным путем (ч. 2 ст. 473.4 УПК РФ).

Сегодня при производстве ряда следственных действий используются цифровые технологии, обеспечивающие удаленное собирание информации, используемой в доказывании по уголовным делам. Например, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ в апелляционном определении указала, что факт нахождения оправданного П. в доме по месту его проживания во время инкриминируемого ему преступления подтверждается в числе прочих доказательств «протоколом осмотра страницы П. на сайте ВКонтакте в сети “Интернет” [1]. Как видим, удаленный осмотр, осуществляемый с целью получения данных, размещенных на открытых (общедоступных) интернет-ресурсах, с успехом используется в целях получения доказательственной информации.

В свою очередь, предъявление для опoznания часто осуществляется посредством передачи изображения из помещения, где находится опознаваемый, в изолированное от него помещение, в котором расположен опознающий [2, с. 23; 3, с. 30].

Могут ли цифровые технологии, обеспечивающие удаленное получение и исследование имеющей значение для дела информации, применяться при производстве иных следственных действий? Уверены, что на данный вопрос должен быть дан утвердительный ответ. В юридической литературе обсуждаются вопросы производства дистанционного обыска [4, с. 74–77; 5, с. 75–76; 6, с. 182–183], очной ставки [7, с. 165], проверки показаний на месте [8, с. 42].

В частности, по мнению И. И. Алгазина и С. Е. Тимошенко, необходимость в дистанционной проверке показаний на месте с использованием видеотрансляции может возникнуть в силу нетранспортабельности из-за болезни или соображений безопасности подозреваемого или иного лица; ситуации, когда совершена серия преступлений в находящихся друг от друга на значительном расстоянии городах; необходимости предупреждения побега подозреваемого или других деструктивных акций с его стороны [8, с. 42–43].

Добавим, что подобная потребность может возникнуть и в ряде иных случаев. Например, место, где проводится проверка, небезопасно: радиоактивно зараженное, затопленное, находится в зоне распространения опасной инфекции и т.п. В этих случаях возможно проведение проверки показаний с использованием роботизированной, дистанционно управляемой техники с установленной видеокамерой. В ряде случаев для этого достаточно использовать серийные модели квадрокоптеров.

Еще один вариант – необходимость сохранения государственной тайны. Так, чтобы не раскрывать широкому кругу лиц местонахождение секретного объекта, возможна видеотрансляция непосредственно из помещения, где было совершено общественно опасное деяние.

Наконец, место, где необходимо провести проверку, может быть хоть и достаточно безопасно, но труднодоступно (вершина горы, глубоко в лесу и т.д.). Проведение проверки онлайн в этом случае позволит существенно сэкономить ресурсы правоохранительных органов, суда. Следует оговориться, что в подобных ситуациях для видеотрансляции необходимо будет озаботиться надежной связью, вероятно, через спутник.

Тот факт, что лицо, чьи показания проверяются, фактически не выходит на место, где происходило исследуемое событие, не меняет сущность данного следственного действия. В отличие от существовавших ранее предложений проверять показания «не живую», а посредством его отображения на каком-либо материальном носителе – карте местности, фото-, видеоизображении, изображении в трехмерной проекции на компьютере [9, с. 22] – трансляция обстановки в режиме реального времени с места проверяемого события – создает полный эффект присутствия.

Более того, полагаем, что такие технологии с успехом могут использоваться и при производстве процессуальных действий, реализуемых в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Ведь цифровая трансформация уголовного судопроизводства подразумевает охват всех стадий уголовного процесса.

На данном этапе развития цифровые технологии позволяют проводить проверку показаний опосредованно, с использованием онлайн-трансляции, передаваемой, например, на монитор, находящийся в зале судебного заседания. Полагаем, что такой способ получения доказательственной информации предпочтительно использовать именно в судебном следствии. Вместе с тем в исключительных случаях он может быть реализован и в стадии предварительного расследования.

Преимущества такого способа очевидны: он требует присутствия на месте, о котором согласен дать показания подсудимый (потерпевший, свидетель), только специалиста. При этом в режиме реального времени участники судебного разбирательства (судья, секретарь судебного заседания, государственный обвинитель, потерпевший, подсудимый, его защитник, гражданский истец, гражданский ответчик или их представители и др.) могут наблюдать «картинку» местности, снимаемую специалистом. В свою очередь лицо, чьи показания проверяются, определяет маршрут передвижения специалиста, расска-

зывает об объектах, имеющих отношение к событию, ориентирах, находящихся по ходу движения, обращает внимание на изменения, произошедшие в обстановке, уточняет действия или обстоятельства, связанные с определенным местом. О том, в каком направлении двигаться, какие объекты и как снимать, специалист информируется с помощью телефонной связи. При наличии стабильного доступа к сети Интернет такой способ позволяет проверить показания подсудимого, потерпевшего или свидетеля, а также установить новые обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела.

В работе И.И. Алгазина и С.Е. Тимошенко для проведения проверки показаний на месте дистанционным способом предлагается использовать общедоступное программное обеспечение (Вацап, Вайбер, Телеграм и др.). Вряд ли с этим можно согласиться. Такие программы можно применять с осторожностью и только в случае, когда физически на месте находится человек, не имеющий доступа к специализированному программному обеспечению. Для информационной безопасности при проведении данного процессуального действия нужно использовать только отечественные разработки (либо зарубежные, но доработанные в интересах безопасности РФ), получившие одобрение специальных служб в аспекте надежности шифрования передаваемых данных. С одной стороны, это потребует некоторого увеличения материальных затрат, с другой, соблюдение этого условия позволит избежать утечки информации в рамках уголовного дела.

Внедрение в отечественную практику проверки показаний на месте с использованием онлайн-трансляции потребует внимательно отнестись не только к программному обеспечению, но и аппаратной составляющей. Для качественной реализации мероприятия нужны камеры с высоким разрешением, качественной цветопередачей, высокой светочувствительностью (в случае проверки в плохо освещенном месте), а также имеющие большой радиус охвата (сверхширокоугольный объектив). Разумеется, совместить все это в одном объективе крайне проблематично, но современные устройства для видеофиксации используют и несколько объективов сразу. Выглядит интересным техническое решение, широко применяемое сегодня в различных онлайн-трансляциях – режим «картинка в картинке». В этом случае одно из изображений будет показывать, например, помещение в целом, а второе фокусироваться на объектах, имеющих непосредственное отношение к проверке.

В ряде случаев возможен и вариант использования подобного яндекс-картам приложения, позволяющего передвигаться от первого лица по улицам городов, где выполнялась панорамная съемка,

выбирать год съемки, максимально приближенный ко времени проверяемого события, измерять расстояния, отслеживать траекторию передвижения в реальном времени в заданном направлении. Одним из вариантов использования такой технологии может быть ситуация, когда подсудимый указывает маршрут передвижения по улицам к месту совершения преступления, а человек или роботизированный компактный транспорт передвигается согласно указаниям подсудимого. При этом маршрут в реальном времени отображается на Яндекс-карте. Еще более наглядным, на наш взгляд, станет осуществление параллельной видеотрансляции «от первого лица» передвигающегося. С помощью такой технологии можно убедиться в доступности для человека или транспорта заявленного маршрута, сверить с показаниями время, необходимое для его преодоления, посмотреть, насколько подсудимый ознакомлен с улицами и переулками, по которым продвигался к месту преступления или уходил с него, в какой степени маршрут совпадает с заявленным во время первого допроса и т.д.

Следует отметить, что в последние годы IT-компании работают над способами определения местоположения человека внутри больших зданий (например, торговых центров, аэропортов) – разумеется, без использования спутниковой геолокации. Пока такие технологии еще не нашли широкого применения и недостаточно апробированы. Что же касается больших территорий, имеющих сложную конфигурацию (например, крупных рынков, занимающих площадь десятки гектаров), то в этом случае можно положиться на ГЛОНАСС: приемник поймает сигнал навигационного спутника. В связи с этим рационально использование онлайн-трансляции с одновременной геолокацией. Такой способ, например, целесообразно использовать в целях проверки показаний профессионального карманника относительно его маршрута передвижения, путей отхода с места совершения кражи. При этом с учетом людности места не возникнет проблем с обеспечением безопасности при производстве рассматриваемого процессуального действия.

Предвидя возражения, что действующая ныне редакция главы 37 УПК РФ, регламентирующая порядок судебного следствия, не предусматривает такого судебного действия, как проверка показаний на месте, заметим, что, действительно, в настоящий момент данный пробел имеет место. Однако проверить показания дистанционным способом можно в рамках допроса подсудимого (ст. 275 УПК РФ), потерпевшего (ст. 277 УПК РФ), свидетелей (ст. 278 УПК РФ), осмотра местности и помещения (ст. 287 УПК РФ), следственного эксперимента (ст. 288 УПК РФ). Вместе с тем по мере наработки позитивной

практики проверки показаний с использованием онлайн-трансляции в уголовно-процессуальный закон могут быть внесены необходимые изменения, легализующие процедуру такого способа получения доказательств по уголовному делу.

Представляется, что предложенные авторами способы получения доказательственной информации по уголовному делу вполне соответствуют государственной политике по цифровизации уголовного судопроизводства. Тем не менее констатируем, что отечественное уголовно-процессуальное законодательство не поспевает за развитием информационных технологий, не учитывает потребности практики. На наш взгляд, изменения процедуры собирания доказательств, учитывающей современные достижения в области обработки и передачи цифровой информации, неизбежны.

Полагаем целесообразным дополнить УПК РФ нормами, регулирующими общие вопросы удаленного получения доказательственной информации при производстве процессуальных действий, реализуемых как в досудебных (начиная со стадии возбуждения уголовного дела), так и судебных стадиях уголовного судопроизводства.

В соответствующих нормах должны найти закрепление:

круг процессуальных действий (максимально широкий), при производстве которых возможно использование технических средств, обеспечивающих удаленное получение и исследование доказательственной информации;

фактические и юридические основания производства процессуальных действий путем использования технических средств, обеспечивающих удаленное получение информации;

субъекты, правомочные принимать решение об использовании технических средств, обеспечивающих удаленное получение доказательственной информации;

обязанности и особенности реализации процессуальных прав участников процессуального действия;

порядок производства, фиксации хода и результатов процессуального действия.

Наряду с этим представляется целесообразным дополнить УПК РФ статьей 288.1 «Проверка показаний на месте», изложив ее в следующей редакции:

«В случае необходимости проверки показаний на месте производится на основании определения или постановления суда в соответствии с требованиями статьи 194 настоящего Кодекса.

По ходатайству сторон или по собственной инициативе суд вправе поручить специалисту осуществить видеосъемку обстановки места,

маршрута передвижения, следов, предметов, последовательно указываемых лицом, чьи показания проверяются, и их трансляцию в зал судебного заседания».

Список литературы:

1. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 5 сентября 2019 г. № 82-АПУ 19-9 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.08.2021).

2. Власенко, Н. Опознание в условиях, исключающих визуальное наблюдение / Н. Власенко, А. Иванов // *Законность*. – 2003. – № 6. – С. 22–23.

3. Корчагина, А.А. Проблемы предъявления для опознания в условиях, исключающих визуальное наблюдение / А.А. Корчагина // *Уголовно-процессуальные аспекты расследования наиболее социально опасных преступлений* : сб. матер. межвуз. конф. (Иркутск, 29 апреля 2016 г.). – Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России, 2016. – С. 28–32.

4. Иванов, А.Н. Удаленное исследование компьютерной информации: уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы / А.Н. Иванов // *Известия Саратовского университета*. – Сер. : Экономика. Управление. Право. – 2009. – Вып. 2, т. 9. – С. 74–77.

5. Пропастин, С.В. О проведении осмотра и обыска дистанционно / С.В. Пропастин // *Сборник материалов криминалистических чтений*. – Барнаул, 2012. – № 8. – С. 75–76.

6. Шелегов, Ю.В. К вопросу о проблеме использования доказательственной информации из цифровых источников в уголовно-процессуальном доказывании / Ю.В. Шелегов, В.Г. Шелегов // *Деятельность правоохранительных органов в современных условиях* : сб. матер. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД, 2019. – С. 182–183.

7. Макарова, О.В. Совершенствование судопроизводства путем внедрения электронной формы уголовного дела / О.В. Макарова // *Журнал российского права*. – 2019. – № 2. – С. 159–168.

8. Алгазин, И.И. Производство проверки показаний на месте дистанционно или с реконструкцией обстановки / И.И. Алгазин, С.Е. Тимошенко // *Законодательство и практика*. – 2020. – № 1 (44). – С. 41–43.

9. Власенко, Н. Тактика проверки показаний на месте / Н. Власенко, В. Степанов // *Законность*. – 2008. – № 1. – С. 22–25.

Д. В. Ванин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

D. V. Vanin,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Criminal
Procedure, Saratov State Law Academy

А. В. Калинин,
кандидат юридических наук,
руководитель отделения факультета
подготовки научно-педагогических
кадров Санкт-Петербургской
академии Следственного комитета
Российской Федерации,
капитан юстиции

A. V. Kalinkin,
Candidate of Law,
Head of the Department of the Faculty
of training of Scientific and Pedagogical
personnel, St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee
of the Russian Federation,
Captain of Justice

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-201-213

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЛИЧНОСТИ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Аннотация: статья посвящена проблемам обеспечения конституционных прав личности в досудебном производстве. Цель: установить конституционный статус личности, его обеспеченность при производстве предварительной проверки и расследовании уголовных дел. Методы: системный подход, методы сравнения, описания, интерпретации; теоретические методы формальной и диалектической логики. Применялись частно-научные методы – сравнительно-правовой и метод толкования правовых норм. Анализ позиций ученых и действующего уголовно-процессуального законодательства свидетельствует, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не обеспечивает в полной мере стабильность конституционного статуса личности при производстве предварительного расследования уголовных дел. Авторы приходят к выводу, что стабильность как неотъемлемое свойство конституционного статуса личности должна иметь определяющее (основополагающее) значение в правоотношениях, возникающих между государством и отдельной личностью при расследовании уголовных дел.

Ключевые слова: уголовное преследование, предварительная проверка, способы предварительной проверки, изблнчаемый, проблемы обеспечения конституционных прав, конституционный статус личности, правовое положение человека, права и свободы человека и гражданина, общие принципы статуса личности, личность.

PROBLEMS OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE INDIVIDUAL IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS IN CRIMINAL CASES

Abstract: *the article is devoted to the problems of ensuring the constitutional rights of the individual in pre-trial proceedings. Purpose: to establish the constitutional status of the individual and his security during the preliminary inspection and investigation of criminal cases. Methods: system approach, methods of comparison, description, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic. Private scientific methods of comparative law and the method of interpretation of legal norms were used. Results: the analysis of the positions of scientists and the current criminal procedure legislation shows that the current criminal procedure legislation does not fully ensure the stability of the constitutional status of an individual during the preliminary investigation of criminal cases. The authors come to the conclusion that stability, as an integral property of the constitutional status of an individual, should have a determining (fundamental) importance in legal relations arising between the state and an individual.*

Keywords: *proceeding, criminal action, preliminary check, methods of preliminary verification, expose, problems of ensuring constitutional rights, constitutional status of the individual, legal status of the person, the rights and freedoms of man and citizen, general principles of personality status, personality.*

Согласно ст. 2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [1]. В связи с этим конституционное признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью является вектором построения всего отечественного отраслевого законодательства. Признание высшей ценности прав и свобод человека означает приоритет прав и свобод человека в деятельности всех органов государства, их ориентацию на эти права и свободы. Высшая ценность прав человека проявляется, во-первых, в выражении его свободы, во-вторых, права человека призваны служить ограничителем всевластия государства, препятствовать произволу государственных органов и должностных лиц, необоснованному вторжению государства в сферу личной свободы человека.

В сфере уголовного судопроизводства «обеспечение прав личности охватывает все формы благоприятствования участникам процесса в осуществлении прав, включая: информирование лица об обладании правами и их разъяснение; создание необходимых условий для полноценной реализации прав; охрану прав от нарушений; защиту прав; восстановление нарушенных прав» [2].

В соответствии с законодательством при производстве предварительной проверки и дальнейшем расследовании уголовных дел в наиболее существенной мере может происходить ограничение

конституционных прав и свобод личности. Поэтому именно норма, закрепленная в ст. 2 Конституции РФ, должна иметь определяющее значение в правоотношениях, возникающих между государством (государственными органами) и отдельной личностью в досудебном производстве по уголовным делам, независимо от того, совпадают интересы личности и государства при производстве по уголовному делу или являются противоположными. Наиболее острыми представляются вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав лиц, избличаемых в совершении преступлений.

Проблема обеспечения конституционных прав и свобод личности в стадиях возбуждения и предварительного расследования уголовных дел имеет две стороны: проблемы правового регулирования деятельности органов предварительного расследования по избличению лица в совершении преступления (теоретико-правовой аспект); проблемы обеспечения органами предварительного расследования конституционных прав лиц, избличаемых в совершении преступлений (деятельностный аспект).

Что касается теоретико-правового аспекта проблем правового регулирования деятельности органов предварительного расследования по избличению лица в совершении преступления, то наиболее актуальным остается вопрос по определению первоначального момента осуществления избличительной деятельности и, как следствие, наделения избличаемого лица соответствующим процессуальным статусом, гарантирующим соблюдение его основных, в том числе конституционных, прав и свобод. Без четкого определения первоначального момента осуществления уголовного преследования не представляется возможным конструировать надежный механизм обеспечения прав и свобод личности, избличаемой в совершении преступления.

В действующем УПК РФ уголовное преследование закреплено как процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях избличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК). Буквальное толкование соответствующей нормы позволяет сделать вывод, согласно которому начало осуществления уголовного преследования определяется моментом появления в уголовном деле подозреваемого и (или) обвиняемого. Иными словами, уголовное преследование может осуществляться только в рамках сформулированного и обоснованного предположения о совершении уголовно наказуемого деяния конкретным лицом, наделенным статусом подозреваемого либо обвиняемого. Такую точку зрения разделяет ряд ученых. По данному вопросу А. Михайлов от-

мечает, что «деятельность по установлению события преступления до появления в уголовном процессе лица, подлежащего изобличению в его совершении, в содержание уголовного преследования не включается» [3, с. 17, 19].

Глубоко убеждены, что подобного рода подходы к определению первоначального момента возникновения уголовного преследования не способствуют в полной мере обеспечению конституционных прав и свобод личности.

Подозрение и обвинение, будучи официальными утверждениями следователя (дознателя) о совершении уголовно-противоправного деяния конкретным лицом, являются промежуточными результатами осуществления уголовного преследования на отдельных этапах досудебного производства. Следователь не может без достаточных оснований (доказательств) официально сформулировать утверждение о совершении лицом уголовно-противоправного деяния. Официальному утверждению следователя предшествует соответствующая деятельность, направленная на получение доказательств, изобличающих лицо в совершении преступления. Нетрудно заметить, что такая деятельность имеет четко выраженную изобличительную направленность и часто затрагивает права и свободы лица, в отношении которого она осуществляется. В связи с этим актуальным остается вопрос об обеспечении прав и свобод личности, фактически изобличаемой в совершении преступления и не наделенной статусом подозреваемого (обвиняемого).

В целях обеспечения основных прав и свобод личности, изобличаемой в ходе досудебного производства по уголовному делу, представляется необходимым реформировать действующее уголовно-процессуальное законодательство. Так, нужен более широкий подход к пониманию уголовного преследования в структуре уголовного судопроизводства. Считаем, что момент начала уголовного преследования не всегда совпадает с появлением в уголовном деле процессуальной фигуры подозреваемого и обвиняемого. М.А. Чельцов указывал, что уголовное преследование не всегда носит персонифицированный характер и может осуществляться в отношении самого факта преступного деяния, когда отсутствует процессуальная фигура обвиняемого (подозреваемого). Неперсонифицированное уголовное преследование начинается с момента возбуждения уголовного дела по факту обнаружения признаков преступления [4, с. 88–89]. Подобного рода подходы к определению первоначального момента возникновения уголовного преследования базировались на ст. 94 УПК РСФСР 1923 г., в которой устанавливалась обязанность про-

куратуры возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению [5]. Таким образом, анализируя теорию и практику в уголовно-процессуальном праве, отметим, что понятие «возбуждение уголовного преследования» включало в себя деятельность по возбуждению уголовного дела.

Развал СССР и образование СНГ повлияли не только на ситуацию в стране, но и на уголовно-процессуальное законодательство. Так, факт первоначального момента возникновения уголовного преследования нашел закрепление в Модельном уголовно-процессуальном кодексе для стран – участников СНГ [6]. Имеется множество сторонников такого подхода к определению момента возникновения уголовного преследования [7, с. 67; 8, с. 67; 9, с. 74]. Например, по мнению З.З. Зинатуллина, «началом уголовного преследования следует считать момент возбуждения уголовного. В последующем уголовное преследование имеет место на всем протяжении производства по уголовному делу, во всех стадиях уголовного процесса... По своему содержанию уголовным преследованием охватывается весь возможный комплекс действий и отношений, связанных с задержанием лица по подозрению в совершении преступления, применением мер уголовно-процессуального пресечения, производством комплекса действий, связанных с собиранием, исследованием и оценкой средств доказывания (доказательств, их источников и способов получения и использования доказательств), направленными на его изобличение, обоснование уголовной ответственности и осуждение, а также обеспечение правового режима отбывания назначенного по приговору суда наказания» [10, с. 7–8].

А.П. Кругликов справедливо отмечает, что «если обратиться к положениям ст. 21 УПК РФ, имеющей название “Обязанность осуществления уголовного преследования”, уголовное преследование начинается с момента обнаружения признаков преступления, поскольку частью 2 этой статьи предписано: “В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления”. Таким образом, уголовное преследование осуществляется с момента обнаружения признаков преступления и в отношении неустановленного преступника путем обнаружения и закрепления следов преступления, принятия иных мер – с целью последующего его изобличения в совершении преступления и привлечения к уголовной ответственности» [11].

Д.Д. Донской обращал внимание на то, что в буквальном смысле термин «преследование» означает «идти по следу» [12, с. 14]. Действительно, «этимология термина “преследовать” означает “следовать за кем-нибудь с целью поимки, притеснять, стремиться к чему-нибудь” [13, с. 585], например к установлению оснований возбуждения уголовного дела, к раскрытию преступления, к изобличению преступника, к выяснению отягчающих наказание обстоятельств. Неслучайно еще по Русской Правде существовал такой прием расследования преступлений, как “гонение следа”, то есть розыск преступника, который не был пойман на месте преступления, по оставленным им следам: куда следы приведут, там он и находится. Если след приводил к какой-либо соседской общине, то члены этой общины обязаны были найти виновного и выдать его. А если члены общины не находили преступника или отказывались от поиска его, тогда считалось, что преступник находится именно в этой общине, которая и обязана возместить ущерб» [14].

В современном отечественном уголовном процессе первоначальный этап предварительного расследования как раз и характеризуется собиранием уличающей информации с целью раскрытия преступления. Производство первоначальных следственных действий в первую очередь направлено на получение доказательств, устанавливающих лицо, совершившее преступление. Поэтому деятельность органов предварительного расследования, направленная на установление лица, совершившего преступление, имеет четко выраженную изобличительную направленность и ее можно расценивать как персонифицированное уголовное преследование. Первоначальный этап предварительного расследования оканчивается установлением лица, совершившего преступление, и является отправным для его последующего персонифицированного уголовного преследования. Поэтому без своевременного и квалифицированного производства следственных и иных уголовно-процессуальных действий по фиксации следов преступления и получению других доказательств невозможно раскрыть преступление, установить виновное лицо. Действительно, чтобы официально сформулировать утверждение о совершении преступления определенным лицом и дать уголовно-правовую квалификацию совершенного им деяния, следовательно необходимо располагать достаточной совокупностью доказательств, устанавливающих наличие события преступления и виновность лица в его совершении. Поэтому привлечение лица в качестве обвиняемого означает не официальное начало осуществления уголовного преследования, а определенный промежуточный этап его осуществления, на котором происходит

переход уголовного преследования в иное качество (иную форму его осуществления).

С учетом изложенного считаем правильным «существующее в теории уголовного процесса широкое понимание уголовного преследования, которое включает в себя осуществление мер по установлению события преступления и по изобличению лица, виновного в его совершении» [14; 15, с. 17; 16, с. 7].

Более того, анализ действующего уголовно-процессуального законодательства позволяет констатировать факт осуществления уголовного преследования уже в стадии возбуждения уголовного дела. Об этом, например, говорит название и содержание ст. 23 УПК РФ («Привлечение к уголовному преследованию по заявлению коммерческой или иной организации»). Кроме того, изменения, вносимые в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, свидетельствуют о постепенном расширении комплекса проверочных мероприятий (следственных и иных процессуальных действий). Безусловно, расширение арсенала проверочных действий позволяет успешно осуществлять изобличение лица в процессе проверки сообщений о преступлениях. Согласно ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ, при проверке сообщения о преступлении законодателем предусмотрена возможность не только разъяснения свидетельского иммунитета, что Конституционный Суд РФ относит к числу иных мер, предпринимаемых в целях изобличения лица в совершении преступления, но и осуществления целого ряда других мероприятий избличительной направленности. В соответствии же с п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ при осуществлении процессуальных действий по проверке заявления и сообщения о преступлении в том случае, если такие действия *затрагивают права и свободы лица*, в них вправе принимать участие защитник. Более того, если ранее материалы предварительной проверки служили лишь основанием для возбуждения уголовного дела, то сегодня сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении, могут быть использованы в качестве доказательств при дальнейшем осуществлении предварительного расследования в форме сокращенного дознания (ст. 226.1 УПК РФ) [14].

На основании изложенного, в целях обеспечения конституционных прав и свобод личности, а также оптимизации деятельности по уголовному преследованию в стадии возбуждения уголовного дела в УПК РФ необходимо внести следующие дополнения:

а) дополнить Кодекс статьей 46.1 «Изобличаемый» следующего содержания:

1. Изобличаемым является лицо, которое в ходе предварительной проверки уведомлено о его изобличении в совершении преступления.

2. Изобличаемый вправе:

- 1) знать, в чем он изобличается, и получить копию уведомления о его изобличении;
- 2) давать объяснения по поводу имеющихся в его отношении сведений изобличающего характера либо отказаться от дачи объяснений. При согласии изобличаемого дать объяснения он должен быть предупрежден о том, что полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения могут быть использованы в качестве доказательств при условии соблюдения положений статьи 75 УПК;
- 3) пользоваться услугами адвоката;
- 4) приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном главой 16 УПК;
- 5) представлять доказательства;
- 6) заявлять ходатайства;
- 7) защищаться иными средствами и способами, не запрещенными настоящим Кодексом.

Кроме того, в п. 1.1 ч. 1 ст. 144 УПК РФ наряду с общей обязанностью органов предварительного расследования обеспечивать возможность осуществления участникам предварительной проверки предоставленных прав в той части, в которой процессуальные действия и решения затрагивают их интересы, необходимо четко закрепить обязанность таких органов обеспечивать права изобличаемого при производстве предварительной проверки [14].

Что касается деятельностного аспекта обеспечения органами предварительного расследования конституционных прав лиц, изобличаемых в совершении преступлений, то он тесно связан с теоретико-правовым аспектом и в первую очередь обусловлен динамикой стадийного (поэтапного) развития уголовного преследования в досудебном производстве. Стадийность динамики развития уголовного преследования отражает философские основы взаимодействия содержания и формы в процессе развития [17]. Уголовное преследование в процессе своего развития осуществляется в последовательно сменяющих друг друга формах – подозрении и обвинении, отражающих различные его модификации.

Изложенное позволяет сделать вывод, согласно которому уголовное преследование является необходимым условием (причиной), детерминирующим последующее появление подозрения и обвинения. Трансформация уголовного преследования в различные формы (подозрение, обвинение, государственное обвинение) определяется изменениями условий, в которых осуществляется изобличительная

деятельность. При этом нетрудно заметить обратную взаимосвязь – влияние формы уголовного преследования на его эффективность, результативность, обеспеченность прав и свобод изобличаемого лица. Например, в случаях предъявления так называемого дежурного обвинения либо, наоборот, искусственного затягивания принятия следователем решения о привлечении лица в качестве обвиняемого подмена формы осуществления уголовного преследования отрицательно сказывается на достижении уголовным судопроизводством своего конечного назначения (ст. 6 УПК РФ). В силу указанных закономерностей происходит смена форм осуществления уголовного преследования на различных этапах уголовного судопроизводства. Уголовное преследование, как правило, начинается осуществляться в форме неперсонифицированного подозрения; однако, как только появляются основания для его персонификации, оно трансформируется в персонифицированное подозрение и, как конечный результат, в обвинение лица в совершении преступления. Как только появляются достаточные доказательства для официального выдвижения обвинения, подозрение сменяется новой формой осуществления уголовного преследования – обвинением, которое в большей мере соответствует новому содержанию изобличительной деятельности на следующем этапе предварительного расследования.

Анализ практики расследования уголовных дел свидетельствует о широком распространении случаев, когда органами предварительного расследования преднамеренно изменяется форма уголовного преследования. В первую очередь это касается предъявления так называемого дежурного обвинения. Делается это, как правило, с целью пролонгации применения избранной в отношении подозреваемого меры пресечения. Опасность такого подхода видится в том, что подозрение как форма осуществления уголовного преследования предполагает применение более «мягкого» и краткосрочного набора принудительных мер, по сравнению с обвинением. «Подозрение – это еще не обвинение» [18, с. 23]. Однако, как справедливо заметил В.С. Шадрин, «применение к подозреваемому мер пресечения, главным образом заключения под стражу, давно из исключения превратилось в правило» [19, с. 114].

По нашему мнению, сложившаяся практика применения мер процессуального принуждения (прежде всего мер пресечения) к подозреваемому является чрезмерной. «Анализ материалов изученных уголовных дел свидетельствует о том, что, применив в качестве меры пресечения к подозреваемому заключение под стражу до предъявления обвинения, следователь и в случае неподтверждения подозрения

не отменяет эту меру, направляя все усилия не на объективное установление обстоятельств, имеющих значение по делу, а на пролонгирование избранной меры пресечения посредством предъявления обвинения. По изученным нами уголовным делам к лицам, задержанным в качестве подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ, в 72 % случаев была применена мера пресечения в виде заключения под стражу, которая в подавляющем большинстве случаев (97 %) сохранялась и после предъявления обвинения.

Нередко, предъявив дежурное обвинение, следователи повторно предъявляют обвинение, фабула и юридическая квалификация которого совершенно одинакова с первоначально предъявленным обвинением. В таком повторно предъявленном обвинении лишь слегка конкретизируется первоначальное обвинение (например, с учетом заключения эксперта, указывается степень тяжести вреда, причиненного здоровью потерпевшего, размер ущерба и т.п.). Так, по изученным нами уголовным делам подобная ситуация имело место в 48 % случаев» [14].

Как представляется, подобного рода практика противоречит требованиям уголовно-процессуального закона. Согласно ч. 1 ст. 175 УПК РФ, следователь правомочен вынести новое постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого и предъявить обвинение лишь в случаях, когда появляются основания для изменения ранее предъявленного обвинения. Упомянутая же практика «свидетельствует о том, что следователи не понимают сущности акта привлечения лица в качестве обвиняемого. Первое обвинение предъявляется ими в угоду срокам, чтобы в отношении лица можно было избрать меру пресечения, а уже в ходе дальнейшего расследования оно конкретизируется» [20, с. 39–43].

С другой стороны, на практике распространены случаи преднамеренного затягивания следователем принятия решения о привлечении в качестве обвиняемого и отложения этого важного процессуального акта на момент окончания предварительного следствия [21, с. 18]. Органы предварительного расследования действуют по принципу «нет человека – нет проблемы обеспечения его прав». По опубликованным данным, по 42 % уголовных дел окончательное обвинение предъявлялось лицу в день объявления об окончании предварительного расследования. По 22 % уголовных дел обвинение было предъявлено за день до объявления об окончании предварительного расследования [22, с. 4]. По данным проведенного нами обобщения практики, подобная ситуация имела место в 27 % случаев. Безусловно, подобного рода практика существенно нарушает право изобличаемого лица

на защиту, поскольку такому лицу не предоставляется официальный статус обвиняемого.

Как это ни парадоксально, но законодателем была закреплена такая порочная практика в форме дознания (гл. 32 УПК РФ). Дознание характеризуется тем, что на всем его протяжении не происходит изменения процессуальной формы осуществления уголовного преследования, кроме случаев избрания меры пресечения в виде заключения под стражу с последующим предъявлением обвинения (ч. 2 ст. 224 УПК РФ). В.Г. Глебов справедливо обращает внимание на то, что «при проведении дознания из досудебного производства по уголовному делу фактически исключается такая ключевая фигура, как обвиняемый. Его подменили подозреваемым как лицом, “которое уведомлено о подозрении в совершении преступления” (п. 4 ч. 1 ст. 46, ст. 223.1 УПК) и которое, соответственно, не имеет того объема прав, которыми наделяется обвиняемый для обеспечения возможностей защиты своих интересов. Трансформация подозреваемого в статус обвиняемого на завершающем этапе дознания при ознакомлении его с обвинительным актом существенно ситуацию не меняет» [23, с. 18].

Глубоко убеждены, что имеющий место на практике обвинительный уклон в деятельности органов предварительного расследования во многом обусловлен преднамеренной (спекулятивной) подменой форм уголовного преследования. Искусственное изменение формы уголовного преследования, предъявление обвинения вместо формулирования подозрения и наоборот снижают качество уголовного преследования, делают эту деятельность социально опасной.

Более того, существующие ныне формы осуществления уголовного преследования – подозрение и обвинение – в большей своей части являются продуктом уголовно-процессуального права начала прошлого века. «Сравнительный анализ показывает, что данные институты в современном уголовно-процессуальном законодательстве мало чем отличаются от их правового закрепления в законодательстве прошлых лет. Отсутствие надлежащей правовой регламентации форм уголовного преследования снижает эффективность самой избобличительной деятельности, искажает ее социальное назначение в целом, порождая подмену форм уголовного преследования, предъявление “дежурных” обвинений, обвинительный уклон в деятельности органов предварительного расследования и т.п.» [14].

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

2. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Н. Гринюк. – URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rs> (дата обращения: 09.10.2021).

3. Михайлов, А. А. Изменение прокурором обвинения и отказ прокурора от обвинения в суде первой инстанции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Михайлов. – Томск, 2011.

4. Чельцов, М. А. Советский уголовный процесс / М. А. Чельцов. – М., 1951.

5. СУ РСФСР. – 1923. – № 7, ст. 106.

6. Модельный уголовно-процессуальный кодекс для государств – участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 17 февраля 1996 г.). – URL: <http://hro.org/> (дата обращения: 13.10.2021).

7. Еникеев, З. Д. Уголовное преследование : учеб. пособие / З. Д. Еникеев. – Уфа, 2000.

8. Смирнов, А. В. Состязательный процесс / А. В. Смирнов. – СПб., 2001.

9. Калиновский, К. Б. Основные виды уголовного судопроизводства / К. Б. Калиновский. – СПб., 2002.

10. Зинатуллин, З. З. Общие проблемы обвинения и защиты по уголовным делам / З. З. Зинатуллин, Т. З. Зинатуллин. – Ижевск, 1997.

11. Кругликов, А. П. Разумный срок уголовного судопроизводства и разумное уголовно-процессуальное законодательство / А. П. Кругликов. – URL: www.iuaj.net/node/427/ (дата обращения: 03.11.2020).

12. Донской, Д. Д. Функция уголовного преследования на этапе досудебного производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Д. Донской. – Тула, 2005.

13. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М., 1997.

14. Калинин, А. В. Процедура выдвижения подозрения как гарантия прав личности в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Калинин. – URL: <http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/31-03-2016-1d.pdf> (дата обращения: 03.11.2021).

15. Цветкова, А. С. Процессуальное регулирование деятельности по осуществлению уголовного преследования / А. С. Цветкова // Криминалистический вестник. – СПб., 2003. – Вып. 3.

16. Аристархов, А. Л. Уголовное преследование и обвинение: деятельность следователя / А. Л. Аристархов // Актуальные вопросы теории и практики прокурорско-следственной деятельности : тезисы выступления на науч.-практ. конф. – СПб., 2006.

17. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / под ред. И. Т. Касавина. – URL: https://epistemology_of_science.academic.ru/744/содержание_и_форма (дата обращения: 16.11.2021).

18. Пантелеев, И. А. Подозрение в уголовном процессе России / И. А. Пантелеев. – Екатеринбург, 2001.

19. Шадрин, В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений / В. С. Шадрин. – Волгоград, 1999.

20. Ванин, Д. В. Функциональное назначение деятельности следователя и его полномочия в состязательном уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Ванин. – Саратов, 2003.

21. Манова, Н. С. Дайте время, чтобы ответить на обвинение / Н. С. Манова, Ю. В. Францифоров // Российская юстиция. – 1999. – № 6.

22. Колбеева, М. Ю. Понятие и значение привлечения в качестве обвиняемого в структуре расследования преступления / М. Ю. Колбеева // Российский следователь. – 2010. – № 16.

23. Глебов, В. Г. К вопросу об эффективности сокращенных форм досудебного производства в уголовном процессе / В. Г. Глебов // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения : сб. ст. / под общ. ред. И. С. Дикарева. – Волгоград, 2013.

О. В. Домнина,
старший преподаватель кафедры
правовой психологии, судебной
экспертизы и педагогики, соискатель
кафедры теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

O. V. Domnina,
*The applicant of the Department
of Theory of State and Law
of the Saratov State Law Academy
k_tgp@sgap.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-214-218

К ВОПРОСУ О ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ В КОНТЕКСТЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

***Аннотация:** в статье привлекается внимание читателя к вопросам профессионализма и правовой культуры сотрудников правоохранительных органов. Анализируются основные направления повышения профессионализма и уровня правовой культуры субъектов правоохранительной деятельности. Раскрываются проблемы правового нигилизма в качестве искаженной формы профессионального правосознания и его влияния на эффективность механизма реализации правоохранительной функции государства.*

***Ключевые слова:** функции государства, правоохранительная деятельность государства, профессиональная правовая культура, формы и механизм реализации правоохранительной функции государства.*

ON THE ISSUE OF PROFESSIONAL LEGAL CULTURE IN THE CONTEXT OF THE MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE

***Abstract:** the article draws the reader's attention to the issues of professionalism and legal culture of law enforcement officers. The main directions of increasing professionalism and the level of legal culture of law enforcement entities are analyzed. The problems of legal nihilism as a distorted form of professional legal awareness and its influence on the effectiveness of the mechanism for implementing the law enforcement function of the state are revealed.*

***Keywords:** functions of the state, law enforcement activity of the state, professional legal culture, forms and mechanism of implementation of the law enforcement function of the state.*

Проблема повышения профессионализма и правовой культуры правоохранительных кадров в условиях современной социально-правовой действительности стоит достаточно остро. Вместе с тем данный вопрос включает в себя два относительно самостоятельных аспекта, которые, очевидно, требуют разработки соответствующих подходов и комплексов мероприятий по их разрешению.

Следует отметить, что профессионализм и правовая культура являются хотя и относительно самостоятельными характеристиками сотрудника правоохранительных органов, но одновременно и диалектически связаны между собой ввиду специфики их профессиональной деятельности.

Если речь идет о профессионализме как совокупности способностей конкретного сотрудника выполнять поставленные перед ним задачи, то, как нам представляется, решение данной проблемы требует принятия следующего комплекса мероприятий:

- развитие профильного образования и системы государственных заказов (контрактов) на обучение специалистов конкретного профиля, привлечение правоохранительных структур к мероприятиям по оценке профильного образования и корректировке учебных планов (программ) исходя из потребностей современной правоохранительной практики. «Только с помощью профессионального обучения сотрудников, формирования современного правосознания возможно выйти на новый уровень правоохранительной деятельности» [1, с. 173]. Подготовка множества невостребованных специалистов общего профиля, не обладающих достаточными и необходимыми знаниями в области осуществления правоохранительной деятельности, не решает кадровой задачи. Следует отметить, что в настоящее время проблема наличия множества учебных заведений, выпускающих огромное количество специалистов гуманитарного профиля, стала объектом внимания соответствующих государственных структур, но, как нам представляется, еще окончательно не разрешена;

- разработка и законодательное закрепление требований к кандидатам на должности в правоохранительные органы и организации (гражданство РФ, отсутствие судимости, минимальный возраст, образование, стаж работы и т.д.), обеспечение полной и всесторонней проверки соответствия кандидатов данным требованиям, реализация конкурсного отбора при приеме на службу. Причем желательно, чтобы проверку проводили неаффилированные с данной правоохранительной структурой организации. Сейчас же в большинстве случаев решение вопроса о трудоустройстве в правоохранительные органы сводится к одобрению кандидатуры соответствующим должностным лицом, без фактического проведения проверки либо с фиктивным ее проведением. Не удивительно, что после совершения уже действующим сотрудником правоохранительного органа должностного правонарушения выясняются дополнительные обстоятельства его «прошлой» жизни и, порой, связь с криминальной деятельностью. Представляется оправданным в данном случае применение опыта проверки кандида-

тов на должность судьи, которая осуществляется относительно независимой структурой. Обязательным условием назначения кандидата на должность судьи является наличие положительного заключения квалификационной коллегии судей соответствующего уровня;

- введение механизма стратегического кадрового планирования с методиками оптимизации численности по отдельным должностям, формирования резерва, передвижения и ротации кадров, применения категории «служебно-личностный рейтинг» и многоуровневой системы профессиональной адаптации [2, с. 22];

- введение обязательной периодической аттестации сотрудников правоохранительных органов на знание действующего законодательства и ведомственных инструкций и проведение указанной аттестации независимыми структурами;

- обеспечение реального прохождения сотрудниками правоохранительных органов повышения квалификации. «При общем повышении образовательного уровня граждан профессиональные умения и навыки сотрудников основных служб еще далеки от требований современности» [1, с. 170];

- организация семинаров и совещаний (в том числе межведомственных) по рассмотрению практических ситуаций и выработке примерного плана действий сотрудников правоохранительных органов при их наступлении;

- обеспечение оптимального режима осуществления правоохранительной деятельности.

Вместе с тем высокий уровень профессионализма не следует отождествлять с правовой культурой, которая связана, прежде всего, с правовым воспитанием сотрудников правоохранительных органов. В целях обеспечения надлежащего уровня правовой культуры следует обратить внимание на необходимость ориентации профильного образования не только на получение специальных знаний, но и на правовое воспитание будущих сотрудников, развитие у них стойких морально-этических принципов осуществления профессиональной деятельности. В современной России в условиях провозглашения курса на построение гражданского общества сотруднику правоохранительных органов необходима не только высокая профессиональная компетентность, но и готовность противостоять влиянию факторов профессиональной психологической деформации, тщательно продумывать форму своих действий, предвидеть социально-нравственные последствия собственных поступков, оберегать авторитет государственной власти, содействовать росту престижа правоохранительных структур [3, с. 3–4].

Немаловажную роль играет порядок взаимодействия и манера общения внутри самой правоохранительной системы. Важное значение в данном вопросе приобретает фигура руководителя, который, как нам представляется, задает вектор не только в плане развития делового общения между сотрудниками соответствующего подразделения, но и в отношении к выполняемым обязанностям, к охране прав и законных интересов граждан в целом. «От руководителей требуется активное, добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, творческое, инициативное отношение к порученному делу. Новый облик правоохранительных органов предполагает изменение организационных, кадровых, воспитательных принципов деятельности, что заставляет искать новые подходы к руководству коллективами, развивать управленческий ресурс руководящих кадров правоохранительных органов Российской Федерации» [4, с. 20].

На наш взгляд, следовало бы разработать межотраслевой кодекс этики, регламентирующий порядок взаимоотношений между сотрудниками правоохранительных органов и общения с гражданами. Следует отметить, что в настоящее время такие правила, конечно, существуют. Однако на практике проявляется стойкое нежелание сотрудников их исполнять. В качестве примера можно привести постоянные нарушения сотрудниками ГИБДД положений соответствующих регламентов по обращению к водителям при остановке транспортного средства, общению с ними. Подобное поведение как раз свидетельствует о низком уровне правовой культуры таких сотрудников.

Правовой нигилизм как одна из форм деформации правосознания получил свое широкое распространение не только в современном российском гражданском обществе, но и в системе правоохранительных органов. Неуважение к правам и законным интересам граждан, которые, по сути, являются объектом правоохраны, существенно подрывает и без того невысокий авторитет правоохранительных структур и провоцирует дальнейшее распространение массовых форм деформации правосознания. Возникающая в процессе правового реформирования проблема отношения граждан к правоохранительной системе, бесспорно, связана с уровнем правовой грамотности общества.

В свою очередь, проблема «правовой зрелости» людей всегда являлась важнейшим аспектом правоохранительной деятельности государства, а учитывая, что сегодняшнее поколение является свидетелем кардинальной смены ценностей и ориентиров правовой жизни, данный аспект приобретает особое значение. В этих условиях представляется необходимым по-новому взглянуть на «процесс, закладывающий ценностные установки и ориентиры в правовом сознании российских

граждан» [5, с. 272]. Конечно, проблема правового воспитания гораздо сложнее и требует для своего разрешения достаточно длительного периода времени, но это обстоятельство должно выступать только побудительным началом наиболее оперативной разработки основных подходов обеспечения повышения правовой культуры в системе правоохранительных органов.

Представляется, что обоснованным при приеме кандидата на должность сотрудника правоохранительного органа выступает оценка уровня личной правовой культуры кандидата при помощи современных методов тестирования. Конкурсный отбор кандидатов с применением специально разработанной системы оценок личных качеств потенциальных сотрудников, проводимый экспертами, с одной стороны, обеспечит равные условия реализации возможности на трудоустройство, с другой, поможет решить проблему профессионализма кадров, надлежащего уровня их правовой культуры и психологической устойчивости. В связи с этим представляется вполне оправданным использование при приеме на службу в правоохранительные органы полиграфа. Такая практика уже получила достаточно широкое распространение, например при приеме на службу в органы прокуратуры.

Список литературы:

1. Синюков, В.Н. Реформа профессиональной подготовки в МВД в контексте модернизации правоохранительной системы / В.Н. Синюков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 1 (38). – С. 169–174.
2. Занина, Т.М. О разработке комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы в современных условиях / Т.М. Занина // Административное право и процесс. – 2011. – № 7. – С. 20–22.
3. Стригуненко, Ю.В. Профессиональная деформация личности сотрудника милиции как угроза правопорядку в современном российском обществе: автореф. дис... канд. соц. наук / Ю.В. Стригуненко. – Краснодар, 2010. – 26 с.
4. Строков, Р.Р. Критерии и показатели исследования стиля руководства начальников подразделений правоохранительных органов Российской Федерации в зависимости от их психодинамических свойств личности / Р.Р. Строков // Юридическая психология. – 2011. – № 1. – С. 20–23.
5. Кузнецов, А.И. Проблемы формирования социокультурного статуса органов внутренних дел в современном российском менталитете / А.И. Кузнецов // Общество и право. – 2010. – № 2. – С. 272–277.

В.Н. Батова,
аспирант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

V.N. Batova,
Postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
batova.b.n@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-219-226

ИЗЪЯТИЕ ЖИВОТНЫХ И (ИЛИ) ПРОДУКТОВ ЖИВОТНОВОДСТВА ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ОЧАГОВ ОСОБО ОПАСНЫХ БОЛЕЗНЕЙ ЖИВОТНЫХ: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация:** животноводство – одна из приоритетных отраслей народного хозяйства, призванная обеспечивать продовольственную безопасность нашей страны. Актуальными вопросами являются снижение заболеваемости сельскохозяйственных животных, совершенствование деятельности ветеринарных служб, повышение эффективности ветеринарного обслуживания. Недостатки законодательства, регулирующего ветеринарную деятельность на территории нашей страны, отрицательно сказываются на деятельности экономических субъектов, приводят к нарушению баланса частных и публичных интересов. В случае возникновения очагов особо опасных заболеваний ветеринарным законодательством предусмотрена компенсация стоимости изъятых животных и продукции животноводства из средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Однако в ряде случаев стоимость изъятых имуществ не возмещается, о чем свидетельствует обширная судебная практика. При этом суды обосновывают свои решения наличием фактов грубого нарушения собственником реквизируемого имущества ветеринарно-санитарных правил. В этом случае реквизиция принимает характер конфискации. Автором проанализированы нормы гражданского и ветеринарного законодательства в части отношений прав собственности, разработаны рекомендации по внесению изменений в закон «О ветеринарии».*

***Ключевые слова:** ветеринарное законодательство, продукция животноводства, право собственности, изъятие животных и продукции животноводства.*

REMOVAL OF ANIMALS AND (OR) ANIMAL PRODUCTS DURING THE ELIMINATION OF FOCI OF PARTICULARLY DANGEROUS ANIMAL DISEASES: PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

***Abstract:** the development of the livestock industry is currently one of the priority sectors of the national economy, designed to ensure the food security of our country. At the same time, increased attention should be paid to reducing the incidence of farm animals, improving the activities of veterinary services, and improving the efficiency of veterinary*

services. The imperfection of legislation regulating veterinary activities on the territory of our country has a negative impact on the activities of economic entities, disrupts the balance of private and public interests. In the event of foci of particularly dangerous diseases, veterinary legislation provides for compensation for the cost of seized animals and livestock products from the budget of the relevant subject of the Russian Federation. However, there are a number of cases when the value of the seized property not reimbursed, as evidenced by extensive judicial practice. At the same time, the courts guided by the facts of gross violation by the owner of the requisitioned property of the norms of veterinary and sanitary rules, which entails outbreaks of particularly dangerous diseases. In this case, the requisition takes the shape of confiscation. The author analyzes the norms of civil and veterinary legislation in comparison with the Constitution of the Russian Federation in terms of property rights relations, developed recommendations for amendments to the Federal Law "On Veterinary Medicine".

Keywords: *veterinary legislation, livestock products, property rights, withdrawal of animals and livestock products.*

Производство продукции животноводства является одним из ключевых факторов обеспечения продовольственной безопасности России, а также одним из индикаторов благополучия нации. Именно поэтому стимулирование развития отрасли животноводства – одна из ключевых задач государства. При этом следует уделять особое внимание снижению заболеваемости сельскохозяйственных животных, совершенствованию деятельности ветеринарных служб, повышению эффективности ветеринарного обслуживания [1, с. 2].

В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии) одной из основных задач ветеринарии является реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных и иных заболеваний животных [2]. Частью 1 ст. 19 этого же Закона регламентировано, что при возникновении особо опасных болезней животных предусмотрено их изъятие (а также изъятие продукции животноводства) с выплатой собственнику их стоимости за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В развитие данного Закона Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 19 декабря 2011 г. № 476 [3] утвержден перечень заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин), а Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2006 г. № 310 [4] утверждены Правила изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных.

Пункт 9 данных Правил наделяет физических и юридических лиц правом на возмещение ущерба, понесенного ими в результате изъятия животных или продуктов животноводства, в размере стоимости изъятых имущества в соответствии с порядком расходования средств

бюджета субъекта РФ, предусмотренных на эти цели. Однако возникают ситуации, когда собственникам не возмещается ущерб от данных мероприятий, что свидетельствует о дисбалансе публичных и частных интересов и недоработке административно-правового регулирования ветеринарной деятельности в Российской Федерации.

Это подтверждается обширной судебной практикой. Например, решением Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 2017 г. по делу № А20-1671/2017, решением Арбитражного суда Тюменской области от 10 апреля 2019 г. по делу № А70-1180/2019, когда предприятия обратились в арбитражные суды с заявлениями о признании незаконным отказа Управления ветеринарии в возмещении ущерба, понесенного в результате изъятия животных (а именно их поголовного умерщвления и уничтожения путем сжигания) и продуктов животноводства в рамках проведения противоэпизоотических мероприятий по локализации очагов вспышки африканской чумы свиней (далее – АЧС). В обоих случаях на предприятиях стали наблюдаться случаи заболевания и падежа животных, а впоследствии из ветеринарной лаборатории были получены результаты исследования, в которых выявлен генетический материал вируса АЧС. Экономический ущерб предприятий составил более 100 млн рублей. В обоих случаях в удовлетворении требований судами было отказано со ссылкой на тот факт, что предприятиями допущено нарушение ветеринарно-санитарных правил содержания свиней, повлекшее за собой вспышки опасного заболевания. Это было квалифицировано сотрудниками Россельхознадзора как действия, за которые в ст. 10.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) установлена административная ответственность.

Решения судов были основаны на том, что поскольку изъятие животных произведено в ходе мероприятий по ликвидации очага африканской чумы свиней, то предприятия обладают правом на возмещение ущерба. Однако виновные действия сотрудников предприятий, которые выражались в грубом нарушении санитарно-ветеринарных правил, привели к распространению АЧС. И именно такие виновные действия повлекли необходимость изъятия у предприятий животных и продукции животноводства. Доводы ответчиков о том, что экономический ущерб, причиненный данным изъятием, должен быть возмещен вне зависимости от вины, отклонены на основании того, что, по мнению суда, была установлена грубая неосторожность в действиях сотрудников, что исключает возможность безусловного возмещения вреда, т.к. противоположная позиция может привести к злоупотреблениям со стороны собственников изымаемого имущества.

Если обратиться к институту собственности, то нормы, касающиеся ее безвозмездного изъятия (в данном случае – животных и продуктов животноводства), вступают в противоречие с нормами, закрепленными в ч. 1–3 ст. 35 Конституции РФ [5], гарантирующими правовую охрану частной собственности и запрещающими ее принудительное отчуждение у собственника, кроме случаев, если на то имеется решение суда.

Изъятие животных и продуктов животноводства, предусмотренное ч. 1 ст. 19 Закона о ветеринарии, может рассматриваться как реквизиция, которую в соответствии с ч. 1 ст. 242 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) [6] применяют в случае стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий (широкое распространение на местности инфекционной болезни среди одного или нескольких видов животных) и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, преследуя при этом исключительно интересы общества и предусматривая гарантии защиты частной собственности от произвольного изъятия.

Тем не менее, учитывая, что в данных судебных делах компенсация стоимости изъятого имущества ставилась в зависимость от вины предприятий, которые нарушили ветеринарно-санитарные правила, реквизиция стала больше похожа на конфискацию, преследующую по своей правовой природе карательный характер.

Конституция РФ также содержит норму о допустимых ограничениях прав. Так, ч. 3 ст. 55 гласит, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты... здоровья, прав и законных интересов других лиц... и безопасности государства». Согласно подп. 5 п. 2 ст. 235 ГК РФ, реквизиция является одним из оснований прекращения права собственности в отношении изъятого имущества.

Следовательно, Закон о ветеринарии не обеспечивает надлежащего уровня правовой определенности, т.к. не устанавливает четкого порядка компенсации стоимости изъятого имущества при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, тем самым нарушая право частной собственности и баланс публичных и частных интересов.

В соответствии с п. 2 ст. 1083 ГК РФ при грубой неосторожности потерпевшего и отсутствии вины причинителя вреда в случаях, когда его ответственность наступает независимо от вины, размер возмещения должен быть уменьшен или в возмещении вреда может быть отказано, если законом не предусмотрено иное.

В Определении Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 816-О-О изложено, что положения названной нормы воплощают

основанный на принципе пропорциональности баланс субъективных прав причинителя вреда с одной стороны и потерпевшего, проявившего грубую неосторожность, с другой. Следовательно, приведенное положение, будучи элементом регулирования деликтных правоотношений, само по себе не может расцениваться как нарушающее права, гарантированные Конституцией РФ. При этом суд прямо указал на возможность применения ст. 1083 ГК РФ при отказе в возмещении ущерба [7].

Часть 3 ст. 17 Конституции РФ содержит положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц. Применительно к сфере гражданско-правовых отношений это означает, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники этих правоотношений должны действовать добросовестно, как того требует п. 3 ст. 1 ГК РФ.

Пункт 1 ст. 10 ГК РФ содержит положение, что не допускается любое заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Пункт 2 ст. 10 ГК РФ гласит, что в случае злоупотребления правом суд с учетом характера и последствий допущенного злоупотребления отказывает лицу в защите принадлежащего ему права полностью или частично, а также применяет иные меры, предусмотренные законом.

В статье 18 Закона о ветеринарии закреплена обязанность владельцев животных нести ответственность за их здоровье, содержание и использование. Ответственность за выпуск безопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства возложена на производителей данных продуктов. Владельцы животных и производители продукции обязаны осуществлять хозяйственные и ветеринарные мероприятия, обеспечивающие предупреждение болезней животных и безопасность в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства.

В соответствии с Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 28 января 2021 г. № 37 «Об утверждении Ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней» на лиц, являющихся собственниками животных (в данном случае – свиней), возложены дополнительные обязанности по осуществлению профилактических (п. 7) и других мероприятий при подозрении на АЧС (п. 15, 16) [8].

Возложение обязанностей по соответствующему содержанию животных (профилактика, предотвращение возникновения и распространения заболевания) на собственников обусловлено характером африканской чумы свиней, которая является высококонтагиозной и очень опасной для человека и животных. Требуется соотнесение права собственности, принадлежащего предприятию, с правами других лиц, требованиями ветеринарной безопасности, а также с наличием у собственника обязанности добросовестного содержания животных в соответствии со ст. 210 ГК РФ (бремя содержания имущества).

Последствия нарушений ветеринарно-санитарных норм и правил, которые привели к распространению заболевания животных и введению карантинных мероприятий, влекут причинение экономического ущерба не только предприятию, нарушавшему ветеринарное законодательство, но и другим экономическим субъектам. Кроме того, компенсация стоимости изъятого имущества из бюджета соответствующего субъекта РФ и другие бюджетные расходы, связанные с возникновением эпизоотии, влекут дополнительную нагрузку на бюджет соответствующего публично-правового образования, имущество которого также подлежит защите в соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, а также ст. 124 ГК РФ.

Изложенное позволяет говорить о необходимости учета вины предприятия, допустившего нарушение норм ветеринарного законодательства, повлекшее возникновение и распространение АЧС.

Возмещение в полном объеме компенсации стоимости животных и продукции животноводства может рассматриваться через призму следующих требований Конституции РФ:

- в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8);
- осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);
- права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Без учета этих требований при компенсации стоимости изъятого при ликвидации очагов особо опасных заболеваний нарушается баланс частных и публичных интересов, а также принцип равновесия (ст. 19 Конституции РФ), когда и добросовестным, и недо-

бросовестным участникам административно-правовых отношений компенсируют из государственного бюджета полную стоимость изъятого имущества.

Подводя итог изложенному, следует сделать вывод, что ни Закон о ветеринарии, ни принятые в соответствии с ним иные нормативные правовые акты не предусматривают механизма, который позволяет при реквизиции животных и продукции животноводства в случае возникновения очага особо опасных заболеваний учитывать вину экономического субъекта в возникновении и распространении этих очагов.

Для устранения правовой неопределенности законодателю следует внести дополнения в ч. 1 ст. 19 Закона о ветеринарии, закрепив возможность определять размер компенсации стоимости изъятых животных и продукции животноводства в зависимости от степени вины собственника в грубом нарушении ветеринарных и/или ветеринарно-санитарных правил, вплоть до полного отказа от такой компенсации.

Список литературы:

1. Байчерова, А.Р. Экономическая эффективность функционирования ветеринарной инфраструктуры АПК : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.Р. Байчерова. – Ставрополь, 2014. – 22 с.
2. О ветеринарии : закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5166.
3. Об утверждении перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин) : приказ Минсельхоза России от 19 декабря 2011 г. № 476 // Рос. газ. – 2012. – 28 фев.
4. Об утверждении Правил изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных : постановление Правительства РФ от 26 мая 2006 г. № 310 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 23, ст. 2502.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 04.07.2020).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 45, ст. 7615.
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шевченко Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав абзацем

вторым пункта 2 статьи 1083 и абзацем вторым статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 816-О-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 42, ст. 4970.

8. Об утверждении Ветеринарных правил осуществления профилактических, диагностических, ограничительных и иных мероприятий, установления и отмены карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов африканской чумы свиней : приказ Минсельхоза России от 28 января 2021 г. № 37 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 29.01.2021).

А. В. Колыбин,
соискатель кафедры
конституционного права
имени профессора
Илсаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

A. V. Kolybin,
Candidate of the Department
of Constitutional Law named after
Professor Isaak Efimovich Farber
of the Saratov State Law Academy
arvlako@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-227-235

СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

***Аннотация:** в статье рассматриваются становление и признаки конституционных законов, дается понятие российских конституционных законов, выделяются их разновидности. Отмечается, что Федеральные конституционные законы появились в связи с принятием и действием Конституции РФ 1993 г. Исследуется зарубежный опыт становления конституционных законов.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционный закон, органический закон, закон о поправке Конституции.*

FORMATION OF CONSTITUTIONAL LAW: THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

***Abstract:** the article examines the formation and features of Russian constitutional laws, gives the concept of Russian constitutional laws, their varieties stand out. It is noted that the Federal Constitutional Laws appeared in connection with the adoption and operation of the Constitution of the Russian Federation in 1993. The foreign experience of the formation of constitutional laws is investigated.*

***Keywords:** Constitution of the Russian Federation, constitutional law, organic law, constitutional amendment law.*

В Конституциях Союза ССР и РСФСР не предусматривалась возможность издания особых видов конституционных законов, не устанавливались формально-юридические основания соответствующего понимания конституционного законодательства [1, с. 99]. Это предопределяет обширное поле для рассуждений о конституционном характере того или иного советского закона. Так, С.С. Алексеев полагал возможным издание наряду с Основным Законом иных конституционных законов, которыми по своему значению могут выступать законодательные основы Союза ССР – акты типа «Основы законодательства» [2, с. 224].

Д.В. Васильев аргументирует понятие конституционного закона как разновидности закона, который вносит изменения, дополнения в основные (конституционные) нормы и отличается особенностью

включения его содержательной части в полном объеме в положения Основного Закона [3, с. 7]. Из этого определения следует, что федеральные конституционные законы, обозначенные в базовых нормах (ст. 56, 65, 70 и др. Конституции РФ), нельзя считать конституционными законами, но именно к конституционным законам относятся только отмеченные в учредительном акте 1993 г. федеральные законы о конституционной поправке, пересмотре Основного Закона (ст. 134–137). Такое положение дел отражает существенную двусмысленность в наименованиях актов:

- федеральный конституционный закон, содержащий в своем названии признак «конституционный», не может относиться к группе конституционных законов в традиционном смысле, поскольку его текст не образует собственно базовые (фундаментальные) нормы;
- закон (фактически федеральный конституционный закон) о поправке Основного Закона, не имеющий в своем наименовании прилагательное «конституционный», должен включаться в группу конституционных законов.

По нашему мнению, федеральные конституционные законы целесообразно относить к типологии конституционных законов как актов, наиболее связанных с учредительным текстом.

Ю.В. Мальцев в исследовании подчеркивал, что обособление группы конституционных актов в системе законодательства характеризуется формально-юридическими и содержательными признаками [4, с. 7]. Формально-юридические определяются: официальным обозначением закона конституционным; обладанием более высокой юридической силой (относительно других законов), обусловленной соответствующим органом или процедурой принятия; особым авторитетом конкретных актов, образующих основу для контроля за соблюдением конституционных положений в обычных законах.

Содержательные признаки конституционных законов играют ведущую роль в их приобщении к группе обособленных нормативно-правовых актов, поскольку они отражают их юридическую природу, высокую социально-политическую значимость. С учетом указанных тезисов представляется важным рассматривать совокупность формально-юридических (процедурных) и содержательных признаков конституционных законов в силу их взаимообусловленности: содержание предопределяет особые формальные процедуры их принятия, и наоборот, более сложный порядок издания образует качество стабильности конституционного закона. Взаимная связь детерминирует соответствующую проблему обеспечения сбалансированности формальных и материальных норм в конституционных законах.

М. О. Кодзаев, А. В. Хевсаков систематизировали юридические свойства (признаки) российских конституционных законов: учредительность Основного Закона, свойства высшей юридической силы, прямое действие, формирование юридической базы текущего законодательства, стабильность в силу особого порядка принятия и изменения, специальная правовая охрана [5, с. 150–155].

Все обозначенные признаки (кроме учредительного признака Конституции РФ) могут относиться к различным видам специальных законов, принимаемых по более жестким условиям процедуры, что показала градация законов в различных советских Конституциях. Можно считать, что конституционные законы отличаются дополнительными уточняющими признаками.

О. О. Мироновым и М. А. Шафиром приводится следующая классификация анализируемых актов: 1) конституционные законы с формальными условиями введения в действие, изменения Основного Закона; 2) законы об изменении, дополнении Конституции; 3) конституционные законы, прямо предусмотренные нормами Основного Закона [6, с. 24–31].

Следует отметить, что первая из трех указанных категорий конституционных законов определяет процедурные вопросы, не затрагивая правовые основы жизнедеятельности общества. Поэтому законодательные акты с формальными условиями введения в действие, изменения Основного Закона целесообразно относить в группу конституционных законов.

В качестве примера подобного закона с формальными условиями можно привести Закон Союза ССР от 7 октября 1977 г. «О порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) СССР» [7], который в положениях ст. 1–7 определяет: обязательное правило соответствия общесоюзных законов, законов союзных, автономных республик, других актов государственных органов новым конституционным нормам; порядок осуществления органами власти, избранных до начала действия этой Конституции, своих полномочий; обязанности Верховного Совета и Совета Министров по обновлению советского законодательства согласно вновь принятому общесоюзному учредительному акту; полномочия органов власти, общественных органов реализовать предложения граждан, поступившие в период обсуждения конституционного текста 1977 г., которые представляются актуальными.

Поэтому в типологию российских конституционных законов, на наш взгляд, следует включить сами тексты Основных Законов, изменяющие их законы и акты, непосредственно отраженные в нормах Конституции РФ.

При анализе становления конституционного закона в России необходимо учитывать советский и современный периоды развития отечественных Конституций, соответствующих законов, вносящих в них изменения, и базовых актов, непосредственно указанных в тексте Основного Закона.

Рассматривая советский период становления конституционного закона в России, стоит отметить, что формирование, изменение Конституций осуществлялось нормами специального (конституционного) законодательства, которое не всегда формально отражалось в базовом (учредительном) тексте и выделялось особой процедурой принятия, исключительными полномочиями субъекта законотворчества.

С учетом анализа типологии законов можно сделать вывод, что современная система конституционных российских законов отличается преемственностью и динамическим развитием. Если в советский период был ограниченный перечень конституционных законов, то в современной российской конституционной системе, возникшей в 90-е годы XX в., можно выделить акты конституционного (учредительного) характера: Конституция РФ как Основной Закон Российского государства; Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. [8]; Законы об изменении, пересмотре Конституции России; Федеральные конституционные законы, обозначенные в учредительном акте 1993 г.

Исходя из изложенного, сформулируем определение понятия российских конституционных законов как базовых актов, включающих непосредственно основные нормы, и конституционных законов, прямо указанных в положениях Основного Закона, которые отличаются от других актов комплексом специальных формальных признаков (название, процедура разработки, субъект принятия) и материальных признаков (юридическая сила, регулирование социально важных, приоритетных отношений, стабильность).

Считаем, что можно выделить три общие категории российских конституционных законов: Конституция РФ; акты, вносящие поправки в Основной Закон, и акты, предусмотренные конституционными положениями для конкретизации базовых норм.

При исследовании зарубежного опыта становления категории конституционных законов, вносящих поправки в Основной Закон, надо указать на классификацию гибких, жестких, комбинированных конституций, которая приводится в работах В.И. Червонюка [9, с. 102–109; 10, с. 65], И.Б. Щеголева [11, с. 50]. Согласно этой типологии гибкость Основного Закона определяется, главным образом, возможностью частого его изменения по аналогии с обычным законодательством в силу

отсутствия специальных процедур корректировки учредительных (базовых) положений [12].

Так, анализируя подобные акты, отметим, что в Великобритании нет единого документа под названием Конституция или Основной Закон. Это не позволяет говорить о гибкости или жесткости английской Конституции, но действуют ряд конституционных актов или «источников суверенного парламента» (Sovereign Parliament sources UK – SPS) и так называемых генеральных публичных законов (Public General Acts UK – PGA), принятие которых достаточно осложнено по сравнению с другими законами Великобритании.

Таким образом, Конституцию Великобритании нельзя считать традиционно гибкой в силу отсутствия единого документа в виде Основного Закона и наличия множества британских конституционных актов, которые не могут произвольно изменяться Парламентом как обычные законы из-за функционирования Конституционного комитета Палаты лордов и Верховного Суда. Последние призваны реализовывать принципы конституционно-правового регулирования, закрепленные прецедентом (принципы парламентского суверенитета, верховенства закона, демократии, реализации норм международного права). Следовательно, совокупность британских конституционных актов можно отнести к категории комбинированных конституционных законов, изменение которых отличается от процедур изменения обычных законов.

Схожий комбинированный тип характеризует неcodифицированные конституционные акты Новой Зеландии. По данному поводу новозеландский юрист К. Кейт утверждает, что «лишь теоретически некоторые конституционные акты Новой Зеландии могут быть изменены обычными законодательными актами, принятыми простым большинством членов парламента. Однако на практике такие изменения ограничены законом, обычаями, традицией, практикой, общественным признанием, международными обязательствами...» [13]. Другие конституционные изменения вытекают из законодательства, принимаемого на регулярной основе, как, например, закон (билль) о правах Новой Зеландии 1990 г. [14] – из решений судов, из новых прерогативных документов и из изменяющейся конституционной практики.

Кодифицированная Конституция Индии отличается внушительным объемом и предусматривает особый процесс внесения поправок по сравнению с другими странами (государствами) и характеризуется как частично гибкий и частично жесткий (комбинированный порядок) [15].

Учитывая сказанное, резюмируем, что конституционные акты Великобритании, Новой Зеландии, Индии, относящиеся к странам с гибкой конституцией, не могут считаться таковыми из-за наличия организационно-правовых механизмов, которые затрудняют их изменение по сравнению с обычными законами.

Анализ норм о поправках конституций ряда других стран [16] также отражает наличие разнообразных способов утверждения таких поправок с изданием соответствующих базовых законов, которые характеризуют трудность их изменения (степень «жесткости»).

К таким, например, организационно-правовым механизмам можно отнести:

- утверждение конституционных законов о поправках Основного Закона квалифицированным большинством парламента и специально созванного представительного органа (съезда) (Конституции Аргентины 1853 г. (ст. 30) [17], Австрии 1920 г. (ст. 44) [18, с. 11], Бразилии 1988 г. (ст. 60) [19], Мексики (ст. 135) [20]);

- внесение конституционных поправок законом, принятым законодательным органом (Конституция Республики Сингапур 1965 г. (ст. 5) [21]);

- инициирование законов о поправках квалифицированным большинством парламента и последующая ратификация на специальном референдуме или на следующих выборах (Конституции Японии (гл. IX) [22]);

- принятие конституционных законов о поправках квалифицированным большинством специально созванного представительного органа (съезда) при участии в разработке данных изменений комисионного органа этого съезда (ст. 64 Конституция КНР 1982 г.) [23].

На примере указанных стран можно говорить об отсутствии в мире сугубо гибких конституций и о наличии различных видов комбинированных, жестких основных законов, что предопределяет обязательное использование в государствах с демократическим и легитимным режимом тех или иных специальных законов о поправках.

При исследовании зарубежного опыта становления анализируемых законов, предусмотренных Конституцией для детализации ее норм, стоит указать на проблему органических законов, аргументированную отечественными правоведами.

В частности, Д.В. Васильев отмечает, что органические законы активно применяются в странах романо-германского права и представляют собой вид законодательного акта с отличительными признаками: особые условия принятия; юридическая сила; обозначение Конституцией вопросов, которые будут регламентировать отсутствие

закрепления в законодательстве специальных требований к данным актам [3, с. 7].

Общая классификация конституционных актов, обоснованная И. Б. Щеголевым, включает три категории (разновидности) без признака «органический»: Основной Закон (Конституция); закон о конституционных поправках; закон, детализирующий конституционные нормы по конкретному кругу вопросов [11, с. 63].

В связи с этим стоит отметить семантические предпосылки применения в Европе и ряде других стран органических законов, поскольку на французском и английском языках этот признак органически близок к конституционному (франц. lois organiques – основные, органические законы; англ. organic laws – институциональные, фундаментальные законы) [24].

Таким образом, для понимания конституционных законов не имеет принципиального значения наименование закона «органическим» и обязательное применение в какой-либо стране (кроме стран с подобной сложившейся традицией – Франция, Испания, Германия и др.) системы органического законодательства. Этот вывод подтверждается следующими факторами:

1) лишь в некоторых странах активно используются органические законы, которые существуют и в других странах под иным названием. В России роль органических законов выполняют федеральные конституционные законы, предусмотренные конституционным актом 1993 г. для детализации его норм;

2) применение во Франции, Испании, Германии, Португалии органических законов обусловлено семантическими, историческими и социально-политическими особенностями развития национального законодательства, отграничивающего конституционные законы о поправках Основного Закона от органических законов, конкретизирующих конституционные положения.

На основании изложенного, можно систематизировать следующие теоретико-правовые особенности становления конституционного закона в России и за рубежом:

1) структурная особенность определяется взаимообусловленностью формально-юридических (процедурных) и содержательных (материальных, функциональных) признаков данных законов. Они отличаются более сложным порядком их издания, которое образует обязательное качество стабильности данного закона и его повышенную юридическую силу;

2) историческая особенность обусловлена стадиями становления конституционного закона в России, которые определяются советским

и современным периодами развития: Конституциями Советского Союза, РСФСР, Российской Федерации; крупными актами, непосредственно указанными в их тексте; федеральными конституционными законами;

3) конституционные законы неразрывно связаны с содержанием Конституции РФ, но имеют самостоятельное значение. Конституция 1993 г. и конституционные акты призваны обеспечить национальную правовую идентичность Российской Федерации.

Развитие социально-экономических отношений и гражданского общества в России и за рубежом объективно свидетельствует о необходимости проведения конституционных реформ. Однако конституционные изменения не должны носить волюнтаристский или произвольный характер, а должны отвечать подлинным интересам народа, общества и национальной государственности.

Список литературы:

1. Колесников, Е.В. Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии : дис. ... д-ра юрид. наук / Е.В. Колесников. – Саратов, 2000. – 357 с.

2. Алексеев, С.С. Общая теория права : курс в 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 359 с.

3. Васильев, Д.В. Юридическая природа органических законов: дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Васильев. – Ярославль, 2003. – 190 с.

4. Мальцев, Ю.В. Механизм действия конституционного закона (теоретические аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Мальцев. – Алма-Ата, 1991. – 27 с.

5. Кодзаев, М.О. Конституция Российской Федерации – основной источник конституционного права России / М.О. Кодзаев, А.В. Хевсаков // Актуальные проблемы права : сб. науч. ст. / под ред. М.О. Койбаева. – Владикавказ, 2018. – С. 150–155.

6. Миронов, О.О. Конституция СССР и конституционные законы / О.О. Миронов, М.А. Шафир // Государственно-правовые проблемы реализации советской Конституции : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск: Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1987. – С. 24–31.

7. О порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) СССР : Закон Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41, ст. 619.

8. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 2, ст. 22.

9. Червонюк, В.И. Типология конституций / В.И. Червонюк // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2017. – № 3. – С. 102–109.

10. Червонюк, В.И. Конституционное право России / В.И. Червонюк. – М.: Термика, Инфра-М, 2004. – 432 с.

11. Щеголев, И.Б. Место и роль федеральных конституционных законов в системе российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук / И.Б. Щеголев. – Краснодар, 2007. – 202 с.

12. Политическая наука : словарь-справочник / сост. И.И. Санжаревский. – М., 2010. – 988 с.

13. Kenneth, K. On the Constitution of New Zealand: An Introduction to the Foundations of the Current Form of Government / K. Kenneth. – URL: <https://gg.govt.nz/office-governor-general/roles-and-functions-governor-general/constitutional-role/constitution> (дата обращения: 02.04.2021).

14. New Zealand Bill of Rights Act 1990. – URL: <https://legislation.govt.nz/act/public/1990/0109/latest/DLM224792.html> (дата обращения: 02.04.2021) (Закон 1990 г. о Новозеландском билле о правах).

15. The Constitution of India [As on 1 st April, 2019]. – URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI-updated.pdf> (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция Республики Индии).

16. Специализированный веб-портал (проект сравнительных Конституций, Comparative Constitutions Project/“ССР”). – URL: https://constituteproject.org/constitutions?lang=en&key=amend&status=in_force&status=is_draft (дата обращения: 02.04.2021).

17. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, REV. 1994). – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция Аргентинской Республики 1853 г.).

18. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 824 с.

19. Brazil’s Constitution of 1988 (REV. 2017). – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция Республики Бразилия 1988 г.).

20. Mexico’s Constitution of 1917 with Amendments through 2015. – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция Республики Мексика 1917 г.).

21. Constitution of the Republic of Singapore, 1965 (version as at 05 Jun 2021). – URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция Республики Сингапур 1965 г.).

22. The Constitution of Japan (1947). – URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (дата обращения: 02.04.2021) (Конституция государства Японии 1947 г.).

23. Конституция Китайской Народной Республики 1982 г. – URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-китайской-народной-республики> (дата обращения: 02.04.2021).

24. Англо-русский юридический словарь. Французско-русский юридический словарь. – URL: <https://eng-rus-law-dict.slovaronline.com/search?&=Organic+Laws> (дата обращения: 12.12.2021).

А. А. Исайчева,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Isaycheva,
Postgraduate Student
of the Department of Financial,
Banking and Customs Law named after
Professor Nina Ivanovna Khimicheva
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-236-241

К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

***Аннотация:** Федеральное казначейство обладает обширными полномочиями в бюджетной сфере, а развивающиеся процессы цифровизации российской экономики позволяют Казначейству России использовать новые информационные технологии при осуществлении своей деятельности, в связи с чем возможно говорить о расширении его правосубъектности. В статье рассматриваются уже существующие и предлагаются новые формы деятельности Федерального казначейства.*

***Ключевые слова:** цифровизация экономики, Казначейство России, финансовая правосубъектность.*

TO THE QUESTION OF EXPANDING THE FINANCIAL LEGAL OBJECTIVITY OF THE FEDERAL TREASURY

***Abstract:** the Federal Treasury is a government agency with extensive budgetary powers. The digitalization of the Russian economy allows the Federal Treasury to use new information technologies in the implementation of its activities, in connection with which it is possible to talk about the expansion of its legal personality. The article examines already existing and proposes new forms of activity of the Federal Treasury.*

***Keywords:** digitalization of the economy, Treasury of Russia, financial legal personality.*

В современных условиях активно развивается рынок цифровых услуг в различных сегментах финансовой деятельности государства. Названная тенденция требует соответствующего правового обеспечения цифровой экономики. Все более значимой становится роль федеральных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих процесс развития цифровой экономки. Неизбежными представляются изменения в правовом регулировании компетенций федеральной службы, осуществляющей полномочия по исполнению бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере – Казначейства России. Соответствующие изменения обусловлены

активным использованием Федеральным казначейством новых информационных систем и сервисов, что порождает возникновение дополнительных прав, обязанностей и ответственности и расширяет финансовую правосубъектность соответственно.

Понятие «финансовая правосубъектность участников бюджетных отношений» до настоящего момента все еще является дискуссионным, а научные подходы и соответствующие правовые нормы – разрозненными, в связи с чем на практике могут создаваться определенные трудности, связанные в числе прочих и с обеспечением устойчивости участников бюджетных отношений. Кроме того, указанное влияет на объем полномочий, возложенных на участников финансовых отношений.

Финансовая деятельность в Российском государстве осуществляется с помощью целого ряда методов, определяемых на основании реализуемой правовой политики специальными государственными органами. Казначейство России является федеральной службой, обладающей полномочиями, направленными на обеспечение исполнения бюджета Российской Федерации, на кассовое обслуживание исполнения бюджетов, и, кроме того, полномочиями, связанными с осуществлением как предварительного, так и текущего контроля над осуществлением различного рода операций со средствами, составляющими федеральный бюджет [1].

Проводимая в Российском государстве финансово-правовая политика свидетельствует о том, что финансовая правосубъектность Казначейства России постепенно расширяется.

Так, в мае 2021 г. Казначейством России был опубликован Обзор недостатков и нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах Российской Федерации во втором полугодии 2020 года (соответствующий Обзор публикуется Федеральным казначейством каждые полгода) [2].

Названный Обзор включает в себя анализ нарушений, которые были выявлены в результате изучения процессов предоставления и использования межбюджетных трансфертов (например, из федерального бюджета бюджету субъекта), а также нарушений, допущенных в процессе итогового формирования отчетности о результатах реализации государственных программ, исполнения государственных заданий, которые финансировались за счет бюджета.

Выявление и анализ указанных нарушений и недостатков свидетельствуют об осуществлении Казначейством России еще одной важной функции – мониторинга в бюджетно-финансовой сфере.

Мониторинг – это метод контроля, осуществляемый на основании наблюдения за подконтрольным лицом. При этом проводимый Казначейством России мониторинг нарушений в бюджетно-финансовой сфере возможно сравнивать с финансовым мониторингом (со стороны подконтрольного субъекта – инициативное соблюдение правил, установленных законом, со стороны контролирующего субъекта – необходимость выявления потенциально возможных рисков, способных привести к негативным последствиям в виде юридических санкций) [3, с. 616].

Финансовый мониторинг является новым, развивающимся институтом для российского права и науки финансового права. Впервые в истории российского законодательства финансовый мониторинг был упомянут в Указе Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [4], что следует считать началом формирования данного института в науке финансового права.

В настоящее время финансовый мониторинг рассматривается как совокупность мер, которые направлены на недопущение преступных доходов в национальную экономику Российской Федерации и предотвращение использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. Согласно узкому подходу к понятию финансового мониторинга, он осуществляется Росфинмониторингом и иными надзорными органами и уполномоченными организациями в рамках предоставленных им полномочий [5, с. 220], согласно широкому – государством посредством издания нормативно-правовых актов и создания уполномоченных органов [6, с. 321].

Тот факт, что Казначейством России осуществляются официальные публикации по результатам выявления и анализа недостатков и нарушений в деятельности подконтрольных субъектов, свидетельствует, с одной стороны, о сходстве осуществляемого мониторинга в бюджетно-финансовой сфере с налоговым мониторингом (поскольку его целью следует считать как выявление пробелов и несоответствий в действующем российском законодательстве, так и предупреждение подконтрольных субъектов о выявленных нарушениях во избежание их дальнейшего повторения). Появление новой формы контроля – мониторинга в бюджетно-финансовой сфере – свидетельствует о расширении финансовой правосубъектности Федерального казначейства, сигнализирует о необходимости внесения изменений в правовые нормы, регулирующие функции и полномочия, осуществляемые им.

Не менее важным следует считать тот факт, что существуют некоторые финансовые отношения, в которых Казначейство России, несмотря на расширяющийся объем полномочий, все еще не участвует. При этом, исходя из исследования сущности указанных финансовых отношений, следует, что они требуют соответствующего участия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 2338 внесены изменения в Положение о Федеральном казначействе, согласно которым Казначейство России с 1 января 2022 г. наделяется функциями контроля (надзора) в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения в отношении аудиторских организаций [7].

Тем не менее Федеральное казначейство не принимает участие в специально созданной для согласования и координации органов государственной власти в области противодействия финансированию терроризма Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма (далее по тексту – МВК, Комиссия) [8; 9].

Предоставленные МВК полномочия позволяют ей принимать обоснованные решения об осуществлении замораживания (блокирования) имущества граждан и организаций.

Принятие соответствующего решения возможно исключительно при наличии достаточных оснований для подозрения названных граждан и организаций в причастности к осуществлению финансирования терроризма, либо к осуществлению распространения оружия массового уничтожения, либо к осуществлению легализации доходов, которые ранее были получены преступным путем. Для принятия решения о блокировании имущества физических и юридических лиц должны быть особые предусмотренные законом основания, предусматривающие возможность включения данных лиц в перечень лиц, о которых уже имеются сведения о причастности к совершению экстремистских действий или к финансированию терроризма [10].

МВК исследует поступающие от государственных органов и организаций материалы, содержащие сведения о возможной причастности юридического или физического лица к осуществлению террористической деятельности, оценивает совокупность представленных сведений, проверяет наличие достаточности основания для подозрения причастности к осуществлению террористической деятельности. В результате анализа полученных материалов МВК формирует решение о замораживании имущества или об отсутствии оснований для соответствующих действий. Заседания МВК проводятся по необходимости, при этом присутствие на заседании МВК

всех ее членов является обязательным, а решение будет считаться принятым только в том случае, если за него проголосовали все члены Комиссии.

До сегодняшнего дня на законодательном и подзаконном уровнях не определен перечень государственных органов, которые входят в состав МВК и принимают решение о блокировании (замораживании) имущества физических лиц и организаций (установлено лишь, что состав МВК утверждается Президентом России).

Тем не менее представляется необходимым и целесообразным обеспечение участия представителя в МВК от Федерального казначейства.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, изложившим статью 166.1 Бюджетного кодекса РФ в новой редакции, Федеральное казначейство обладает полномочиями по приостановлению операций по лицевым счетам [11].

Приостановление операций осуществляется совершенно по иным основаниям в отличие от замораживания имущества граждан и организаций в связи с подозрением о причастности к террористической деятельности (например, нарушения, которые связаны с непредставлением отчетности, связанной с использованием денежных средств, составляющих федеральный бюджет, в установленный срок).

Учитывая наличие соответствующих полномочий у Казначейства России, а также тот факт, что замораживание имущества по решениям МВК может осуществляться в том числе на счетах, открытых в Федеральном казначействе, следует полагать, что целесообразно включить Казначейство России в состав Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма.

Из изложенного следует, что перечень функций Казначейства России, которыми оно наделено в связи с осуществлением полномочий, возложенных на него законом, подлежит расширению ввиду с осуществлением мониторинга в бюджетно-финансовой сфере.

Список литературы:

1. О Федеральном казначействе : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (в ред. от 28 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 49, ст. 4908.
2. Обзор недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах Российской Федерации во 2 полугодии 2020 года (приложение к письму Казначейства России от 28 мая 2021 г. № 07-04-05/21-12556) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бакаева, О.Ю. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных право-

отношениях / О.Ю. Бакаева, Е.В. Покачалова // Вестник Пермского университета. – 2018. – № 42. – С. 616–643.

4. Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства : постановление Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328 (в ред. от 17 мая 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 23, ст. 2241.

5. Гузнов, А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Гузнов. – М., 2016. – 494 с.

6. Глотов, В.И. Система финансового мониторинга в Российской Федерации / В.И. Глотов, Е.Н. Никулина, А.П. Иванов и др. – Н. Новгород, 2005. – 546 с.

7. О внесении изменений в Положение о Федеральном казначействе : постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 2338 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 27.12.2021).

8. Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма // Официальный сайт Росфинмониторинга. – URL: <https://www.fedsfm.ru/activity/mejvedcom> (дата обращения: 13.05.2021).

9. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3418; 2021. – № 1, ч. 1, ст. 75.

10. О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма : указ Президента Российской Федерации от 18 ноября 2015 г. № 562 (вместе с Положением о Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 47, ст. 6576.

11. Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства : постановление Правительства РФ от 5 июня 2003 г. № 328 (в ред. от 17 мая 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 23, ст. 2241; 2004. – № 21, ст. 2069.

А. А. Слипченко,
аспирант кафедры гражданского
права Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Slipchenko,
Post Graduate student
of the Department of Civil Law
of the Saratov State Law Academy,
nastenka290895@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-242-248

ДОГОВОР ОБ ОКАЗАНИИ УСЛУГ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИИ: СУЩЕСТВЕННЫЕ УСЛОВИЯ И ПРИЗНАКИ

Аннотация: в статье затрагивается вопрос о существенных условиях и признаках договора об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах, где спорной является неотделимость услуги от личности исполнителя. Особую актуальность в определении существенных и иных условий имеют признаки самого вида договора и его объектов. В совокупности такие признаки позволят отграничить информацию от иных объектов, в том числе от объектов гражданских прав. В определении сущностных характеристик рассматриваемого договора об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах необходимым аспектом является рассмотрение классификации всех договорных обязательств.

Ключевые слова: существенные условия договора об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах, предмет договора, стороны договора, признаки договора об оказании информационных услуг.

CONTRACT FOR THE PROVISION OF INFORMATION SERVICES: ESSENTIAL CONDITIONS AND FEATURES

Abstract: this article discusses the issue of the essential conditions and features of the contract for the provision of services for the provision of information about customers, where the inseparability of the service from the identity of the contractor is controversial. Of particular importance in determining the essential and other conditions are the characteristics of the type of contract itself and its objects. Taken together, such signs will probably allow us to distinguish information from other objects, including objects of civil rights. When determining the essential characteristics of the contract under consideration for the provision of services for the provision of information about customers, a necessary aspect is to consider the classification of all contractual obligations.

Keywords: essential terms of the contract for the provision of services for the provision of information about customers, the subject of the contract, the parties to the contract, the signs of the contract for the provision of information services.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) не содержит отдельной главы, посвященной оказанию услуг по предоставлению информации. К таким правоотношениям приме-

нимы общие положения о возмездном оказании услуг. Учитывая возмездный характер договора об оказании услуг по предоставлению информации, необходимо рассмотреть те существенные и иные условия, которые непосредственно применимы к договору об оказании информационных услуг.

Оказание услуг по своей правовой природе есть не что иное, как осуществление действий или деятельности в интересах другого лица.

Как известно из истории становления института оказания услуг по предоставлению информации, с развитием российского общества законодатель постепенно выявил необходимость внесения в гл. 39 ГК РФ ст. 783.1 «Особенности договора об оказании услуг по предоставлению информации». Данная потребность стала следствием принятия Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ [1]. Соответствующие изменения были внесены в положения гл. 39 ГК РФ, и именно с этого момента начался новый этап, поскольку договор об оказании услуг по предоставлению информации получил самостоятельное освещение в законодательстве.

Особого внимания заслуживает тот факт, что в случае заключения договора об оказании услуг по представлению информации о клиенте, такой стороне правоотношения придется внимать смысл статьи, которой посвящена всего лишь одна статья закона. Насколько этого достаточно, покажет практика.

В определении сущностных характеристик рассматриваемого договора необходим изучить классификацию всех договорных обязательств.

Заказчик поручает исполнителю организовать процесс приема и обработки звонков от клиентов заказчика, а исполнитель привлекает работников, которые постоянно меняются. Подтверждает отсутствие связи с личностью исполнителя норма ст. 780 ГК РФ, согласно которой услуги не обязательно оказываются исполнителем лично. Стороны могут договориться и об обратном.

При этом сразу же следует отметить, что эти признаки могут иметь в определенной степени субъективный характер. Например, возвращаясь к вопросу о результатах работ и услуг, отметим, что с объективной стороны и работы, и услуги могут иметь о вещественный результат, но с субъективной стороны при выполнении работ абсолютную ценность для заказчика имеет именно сам результат как объект материального мира, за достижение которого заказчик и оплачивает указанную в договоре сумму, а при оказании услуг важен путь к достижению результата, который может и не быть достигнут, но это не освобождает заказчика от оплаты по договору.

Анализ различных точек зрения многих ученых относительно признаков и понятия услуги, позволяет заметить, что большинство из них схожи. В научном сообществе ведется дискуссия: имеет или не имеет услуга овеществленного результата, связана ли она с личностью исполнителя, является ли индивидуализированной и пр.

В какой-то части признаки работ и услуг будут совпадать, а потому важно акцентировать внимание на тех аспектах, которые позволят квалифицировать конкретное действие как услугу, а не работу.

Рассмотрим подробнее указанные признаки. Во-первых, услуга не может быть объектом права собственности, не может предоставляться в отрыве от ее производства и не может находиться в запасах у какого-либо лица. Что касается условий данного договора, то, с одной стороны, не говорится о том, что услуга не имеет овеществленного результата, поскольку таковой она все же может быть, с другой – обращается внимание на ее нематериальный характер. Во-вторых, при оказании услуг происходят изменения в состоянии, ради которых потребители обращаются к лицам, оказывающим услуги. Такие изменения могут касаться состояния потребительских товаров, физического или интеллектуального состояния отдельных лиц [2].

Оценивая элементы по включению в существенные и иные условия рассматриваемого договора, сами по себе материальные объекты в контексте этого вида договора нельзя признать товаром, так как ценность представляют не они, а находящаяся в них информация. Вместе с тем с момента их предоставления контрагенту исполнитель будет считаться исполнившим свои обязательства перед заказчиком, но заказчик, в свою очередь, может вовсе не прочесть эту информацию. Соответственно, нельзя говорить об изменении состояния потребительских товаров или изменении интеллектуального состояния отдельного лица. Так, вряд ли можно назвать товаром наличные денежные средства. При оказании услуг изменения также могут происходить в ином имуществе, включая имущественные права (например, оказание банковских услуг по обслуживанию расчетного счета организации предполагает изменение состояния безналичных денежных средств), и иных объектах гражданских прав (например, услуга по оказанию содействия в регистрации товарного знака).

В связи с этим вторым признаком договора оказания услуг является изменение состояния отдельных объектов гражданских прав, физического и (или) интеллектуального состояния отдельных лиц. При этом под отдельными лицами должны пониматься любые физические лица, в том числе выступающие от имени юридического лица.

В-третьих, услуги заключаются в том, что их оказание во времени совпадает с ее потреблением, то есть при оказании услуг продается не сам результат, а необходимые для его достижения действия. Услуга также может иметь результат, но он не является гарантированным, однако это означает, что исполнитель по договору принимает на себя обязательства предпринять все необходимые действия для достижения какого-либо результата (например, если это юридические услуги), но не гарантирует что будет получен именно такой результат. В отличие от договора оказания услуг при выполнении работ такое невозможно, поскольку заказчика интересует именно результат, а потому исполнитель гарантирует его.

В-четвертых, данные действия или деятельность осуществляются одним лицом с целью удовлетворения потребностей другого лица, то есть если человек самостоятельно составляет исковое заявление в суд, то действия по его составлению нельзя считать услугой, поскольку они будут выполняться тем же лицом, на удовлетворение чьих потребностей данные действия направлены.

При определении содержания существенных условий данного вида гражданско-правового договора следует отметить, что, по мнению Л.Б. Ситдиковой, в гражданский оборот может быть вовлечена только та информация, которая получила свое выражение в о вещественном виде, то есть была обособлена от первоначального «обладателя информации» [3, с. 22].

В совокупности указанные признаки позволят отграничить информацию от иных объектов, в том числе объектов гражданских прав.

Результаты интеллектуальной деятельности могут выражаться в виде информации, но далеко не любую информацию можно отнести к такой группе. В аспекте рассматриваемого договора на оказание услуг по предоставлению информации о клиентах информацию о клиентах нельзя назвать результатом интеллектуальной деятельности, тем не менее такая информация может передаваться посредством договора оказания услуг, следовательно, обладает гражданской оборотоспособностью.

Обобщая позиции названных авторов, согласимся с тем, что общедоступная информация присутствует в гражданском обороте. Более того, исходя из положений гражданского законодательства, сбор такой информации одним лицом в интересах другого лица по договору оказания услуг теоретически возможен.

Анализируя признаки информации, которые позволяют идентифицировать ее в качестве объекта гражданских прав, выделим наличие правовой ценности, отсутствие запрета к обороту. Важным в опреде-

лении существенных и иных условий договора является также вопрос о том, к какой же группе объектов гражданских прав, перечисленных в ст. 128 ГК РФ, относится информация.

В определении существенных характеристик рассматриваемого договора об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах необходимым аспектом является рассмотрение классификации всех договорных обязательств.

Так, первую группу договорных обязательств составляют договоры, которые по своей сути направлены на отчуждение (например, купля-продажа, мена, дарение и т.д.).

Во вторую группу включены договоры на предоставление имущества в пользование (к таким договорам, в частности, относятся договоры аренды, безвозмездного пользования и т.д.).

Третья группа содержит договоры, согласно которым выполняются те или иные работы (подряд, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ).

В четвертую группу договорных обязательств входят направленные на оказание услуг договоры и подразделяются, в свою очередь, на следующие виды:

- договоры, направленные на оказание фактических услуг (гл. 40, 41, 47 ГК РФ);
- договоры, направленные на оказание финансовых услуг (гл. 42–46, 48 ГК РФ);
- договоры, направленные на оказание юридических услуг (главы 49, 51–53 ГК РФ).

Стоит отметить, что положения гл. 39 ГК РФ относятся ко всем видам услуг, кроме тех, которые поименованы в Кодексе.

Далее рассмотрим, как именно следует изучать договоры.

Каждый договор необходимо рассматривать в двух аспектах:

- договор как юридический факт, как основание возникновения правоотношения (условия договора (в первую очередь существенные), форма договора, государственная регистрация, если подлежит);
- договор как правоотношение (содержание прав и обязанностей сторон, способы защиты нарушенного права).

Правовые последствия: если договор не заключен (например, когда был подписан договор, одна сторона исполняет его условия, а другая нет, вследствие чего первая сторона обращается с иском в суд, в ходе которого выясняется, что договор не был заключен, поскольку не было согласия по поводу существенных условий, а значит, не возникли никакие права и обязанности между сторонами), то способом защиты является заявление стороны о неосновательном обогащении.

По правовой цели договорные обязательства по оказанию информационных услуг можно разделить на два вида: предоставление информационных услуг как главная и единственная задача соглашения; предоставление услуг в совокупности с иной целью (кроме удовлетворения информационной потребности преследуется и другая) [4].

Генезис имеющихся мнений позволяет сделать вывод, что для информационных услуг цена должна рассматриваться как существенное и крайне дифференцированное условие, нуждающееся в согласовании, и недостижение соглашения по пункту цены услуги (размера вознаграждения) может явиться основанием для отказа от заключения договора [5].

Договор об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах является консенсуальным, двусторонне обязывающим и возмездным.

Положения главы, где закреплены нормы о возмездном договоре, каковым и является договор об оказании услуг по предоставлению информации, относятся к регулированию рассматриваемого договора.

И если давать общую характеристику договору возмездного оказания услуг, то нужно брать во внимание зависимость достижения цели от объективных факторов и в таких случаях исполнитель не обладает полной возможностью в устранении данных обстоятельств и воздействии. Это касается напрямую медицинских, юридических и учебных услуг.

Таким образом, отметим, что при заключении договора об оказании информационных услуг о клиенте необходимо указать положения по всем существенным условиям соглашения. В противном случае сделка будет считаться ничтожной. Такими условиями выступают предмет, цена договора, порядок оплаты предоставляемых услуг, права и обязанности контрагентов.

Информация о предмете договора является неким фундаментом при заключении любого вида соглашения. В случае договора оказания информационных услуг предметом выступают непосредственно сами информационные услуги.

Крайне необходимо, чтобы в договоре фигурировала информация о стоимости оказанных информационных услуг. Более того, следует указать в какой форме и в какой срок будет произведена оплата труда.

На основании приведенных в статье аспектов выявим научную новизну: представляется целесообразным внедрить институт ответственности в изучаемую область, в первую очередь, для специалистов, оказывающих информационные услуги. Это положение, с одной стороны, выполняет функцию защиты интересов заказчика, гаранти-

рует ему возмещение убытков, понесенных им в связи с действиями (бездействием) исполнителя, а с другой – обозначит зону (границы) ответственности исполнителя, соответствующую его имущественному ресурсу. Это позволит упростить процесс лицензирования, государственный контроль, а для исполнителей – оптимизировать процесс регулирования их деятельности.

Список литературы:

1. О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 12, ст. 1224.

2. Об утверждении официальной статистической методологии формирования официальной статистической информации об объеме платных услуг населению в разрезе видов услуг : приказ Росстата от 29 сентября 2017 г. № 643 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Ситдикова, Л.Б. Нормативно-правовое и договорное регулирование отношений на возмездное оказание информационных услуг: монография / Л.Б. Ситдикова. – М., 2007.

4. Рустамов, П.А. Договор по оказанию информационных услуг: понятие и свойства / П.А. Рустамов // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 2 (45). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dogovor-po-okazaniyu-informatsionnyh-uslug-ponyatie-i-svoystva>

5. Стежко, Д.А. Особенности ценообразования на рынке информационных услуг / Д.А. Стежко, Л.И. Сланченко, О.Н. Валькович // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – № 11-3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-tsenoobrazovaniya-na-rynke-informatsionnyh-uslug>

А. А. Очкина,
аспирант
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Ochkina,
Postgraduate student
of the Saratov State Law Academy
asty972@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-249-256

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ОТЦОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью защиты прав и интересов отцов со стороны государства. Цель статьи – проанализировать отдельные способы защиты прав и интересов отцов, выявить проблемные моменты, а также предложить пути их решения. Автором были использованы общенаучные методы (диалектический, анализа, синтеза) и частно-научные методы, в частности формально-юридический. Сделан вывод, что отдельные положения федерального законодательства в области защиты прав и интересов отцов нуждаются в доработке. Автор предлагает свои пути совершенствования действующего законодательства в рассматриваемой области.

Ключевые слова: институт отцовства, права и интересы отцов, защита отцовства.

THE REMEDIES OF FATHERS' RIGHTS AND INTERESTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: topicality of the article bases on the importance of protecting the rights and interests of fathers by the state. The main purpose of this article is to analyze individual ways of protecting the rights and interests of fathers, to identify problematic issues, to suggest ways to solve them. The author used general scientific (dialectical, methods of analysis, synthesis) and private scientific methods (formal legal). She emphasizes that certain provisions of federal legislation in the field of protecting the rights and interests of fathers need to be improved. The author suggests her own ways of improving the current legislation in the area under consideration.

Keywords: the institute of fatherhood, fathers' rights and interests, the protection of fathers' rights.

В современном мире все большую значимость приобретает защита прав и свобод граждан. Основной Закон гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1]. Ученые-правоведы всегда уделяли пристальное внимание проблемам защиты прав граждан.

Настоящее исследование посвящено исследованию проблем института отцовства в Российской Федерации и их защите. Как

известно, проблемы семьи, материнства и отцовства являются одними из наиболее актуальных и социально важных для российского общества. К сожалению, приходится признать, что в современной России имеет место большое количество нарушений прав и интересов отцов.

Разумеется, спектр проблем в рассматриваемой области весьма обширен. Выделим наиболее серьезные из них.

1. Проблема, связанная с действиями по отчуждению из жизни ребенка одного из его родителей, иначе говоря гейткипинг (от англ. gatekeeping – хранение у ворот, теория привратника) [2]. Такая деятельность представляет собой выстраивание искусственных препятствий в общении с детьми, настраивание их против своего родителя. В нашем случае объектами такого отчуждения будут выступать отцы.

2. Проблемы в области алиментных обязательств в ситуациях, когда долгое время ребенок (дети) фактически проживает с отцом, который несет на себе все расходы по содержанию несовершеннолетнего. Однако де-юре он обязан выплачивать алименты на ребенка (детей) его матери.

3. Проблемы гендерной дискриминации отцов.

4. Проблемы ущемления прав отцов на рабочих местах.

5. Отсутствие кризисных центров для мужчин.

Итак, проблема гейткипинга и непосредственно связанная с ней проблема отчуждения родителя заключается в выстраивании одним из родителей барьеров для общения другого родителя с ребенком, формируя таким образом у ребенка полное отвержение одного из своих родителей, нежелание в любой форме общаться с ним. В нашем исследовании отчуждаемым родителем выступает отец.

Действия по отчуждению влекут тяжелые последствия не только для родителей, но и для детей. Этот процесс приводит к сложностям в будущем ребенка. Всемирная организация здравоохранения в мае 2019 г. включила отчуждение родителей в Международный классификатор болезней, что свидетельствует о том, что проблема отчуждения может подорвать здоровье ребенка.

Государственные и политические деятели международного уровня заявляют о том, что необходимо рассматривать отчуждение родителя, как домашнее насилие. Депутат английского парламента Филип Дэвис отмечает: «Любая попытка держать ребенка вдали от одного из его родителей без уважительной причины должна быть квалифицирована как домашнее насилие» [3]. Столь радикальные меры поспособствуют снижению злоупотребления своими правами отчуждающими лицами (в нашем случае матерями).

Как теоретики, так и практики, отмечают, что повышение внимания к проблеме отчуждения отцов со стороны будет благотворно влиять на возрастание ответственности среди отчуждающих, снижать количество нарушений в этой сфере.

Помимо чисто правовых средств полагаем необходимым проводить индивидуальные терапии для отчуждающих и отчуждаемых родителей, а также для детей. Кроме того, важно постепенно вводить общение между детьми и отчужденным родителем, которое на первоначальном этапе должно проходить под контролем эксперта.

Вторая проблема связана с выплатой алиментных обязательств в пользу матери при фактическом проживании ребенка с отцом. Судебная практика по данным вопросам весьма обширна, наиболее ярким примером может выступать решение Нагатинского районного суда г. Москвы по делу № 2-5075/2019 от 13 декабря 2019 г., в соответствии с которым требования истца (отца) об изменении места жительства ребенка при фактическом проживании с ним были удовлетворены [4].

Отцам важно знать, что изменение жизненных обстоятельств, в нашем случае это изменение места жительства ребенка, не будет означать автоматического прекращения действия судебного решения. В подобных случаях отцам необходимо обратиться в суд с заявлением об определении места жительства ребенка с отцом, ведь, как известно, семейные отношения носят длительный характер, в связи с чем жизненные ситуации могут меняться, поэтому сначала целесообразно обратиться в суд об определении места жительства ребенка, а потом уже вести разговор о новом порядке уплаты алиментов.

В рамках рассмотрения проблем, связанных с алиментными обязательствами, нельзя не упомянуть еще одну весьма важную проблему. Ее суть состоит в том, что суды, рассматривая дела о взыскании алиментных обязательств, часто не уделяют внимания важному принципу – принципу равноправия родителей. Как отмечает Х.Г. Асланов: «...суды учитывают необходимость сохранения ребенку прежнего уровня его обеспечения с учетом материального, семейного положения сторон и заслуживающих внимания обстоятельств. Однако в судебном заседании не обсуждается и, соответственно, не находит отражения в решении вопрос об участии в содержании ребенка родителя, с которым он проживает» [5]. Таким образом, можно прийти к выводу, что подобная практика напрямую противоречит принципу равенства прав и интересов родителей.

Следующей важной проблемой выступает гендерная дискриминация отцов. Как отмечается в научной литературе, «в отличие от завуалированной женской, мужская дискриминация закрепляется

законодательно путем непредоставления права, исключения мужчины как участника тех или иных правоотношений» [6].

Нередко с ее проявлениями можно столкнуться при рассмотрении споров об определении места жительства ребенка, а также при установлении судами порядка общения с детьми.

По данным Росстата за 2020 г., на 1 000 браков приходится 806 разводов [7]. В основном при разводе именно мужчины становятся жертвами дискриминации при установлении судом порядка общения с ребенком и определения его места жительства. Тем самым нарушается принцип равенства прав родителей.

Как известно, в России в 98 % судебных решений детей «автоматически» передают матери [8]. Исключения составляют случаи, когда мать является антисоциальной личностью. Это чудовищный гендерный перекося. Около 9 млн детей живут только с матерями.

Отцы в большинстве случаев после развода утрачивают возможность участвовать в жизни своих детей. А дети теряют связь со своим вторым родителем несмотря на то, что одним из важнейших прав отца является право на воспитание детей, которое невозможно без личного общения ребенка с родителем.

На практике отцы имеют графики общения с детьми – от 6 до 12 часов в месяц. При этом матерями могут и не исполняться указанные графики. Разумеется, общение по несколько часов в месяц, не позволяет должным образом отцам осуществлять свое право на воспитание несовершеннолетних. Судебная практика более чем изобилует примерами. Так, Баксанский районный суд Кабардино-Балкарской Республики установил следующий порядок общения отца со своими детьми: 3 часа по воскресеньям и в дни рождения детей [9]. Установление подобного порядка общения, к сожалению, далеко не редкость.

Кроме того, существует и ряд других проблем, связанных с раздельным проживанием отцов и детей. Как справедливо отмечает С.В. Зыков, «в российском законодательстве отсутствуют даже предпосылки учета интересов отдельно проживающего родителя при перемещении ребенка внутри страны, а также какого-либо контроля за расходованием другим родителем денежных средств, предназначенных для содержания ребенка» [10].

Массовое распространение получили так называемые похищения детей. Некоторые исследователи и практики, например О.Н. Городнова, выступают за то, чтобы приравнять такое похищение к преступному деянию, наказание за которое установлено в ст. 126 Уголовного кодекса Российской Федерации [11]. Однако, по нашему

мнению, такая квалификация не является целесообразной, поскольку при похищении ребенка нарушается его неприкосновенность и свобода чужим человеком, но родители имеют право перемещать ребенка в пространстве и их действия являются правомерными, выступая частью родительских функций. Вместо того, чтобы распространять на такие действия ст. 126 УК РФ, лучше было бы предусмотреть ответственность за отчуждение другого родителя.

Более того, считаем недопустимым разделение детей между родителями в случае развода по гендерному признаку, напротив, необходимо основываться на эмоциональной привязанности детей и родителей. На это указывает и ЕСПЧ, например в деле «Абалымов против России» [12].

По нашему мнению, в отечественном праве существуют дискриминационные нормы и в отношении будущих отцов. Так, в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» предусматривается возможность прибегать к услугам суррогатной матери мужчинам и женщинам, как состоящим, так и не состоящим в браке, и одиноким женщинам [13]. Одиноким мужчинам такое право не предоставлено. Подобная норма, нарушая права мужчин, свидетельствует о явной гендерной асимметрии. На наш взгляд, целесообразно изменить действующую норму, отменив прямой запрет для мужчин воспользоваться правом прибегнуть к такой технологии. Это послужит уравниванию прав лиц обоих полов.

Проблемы ущемления прав отцов на рабочих местах являются весьма актуальными. Разумеется, наиболее показательным примером является дело Константина Маркина. В 2005 г. военнослужащему, отцу, воспитывающему в одиночку троих детей, Маркину не был предоставлен отпуск по уходу за ребенком до трех лет [14]. Основанием отказа послужил тот факт, что мужчинам отпуск подобного рода не предоставляется (что является нарушением п. 7 ст. 32 Положения «О порядке прохождения военной службы»). В течение года выносились решения не в пользу заявителя. Конституционный Суд Российской Федерации вынес отказ в приеме дела к рассмотрению.

21 мая 2006 г. Константин Маркин подал жалобу по факту дискриминации в Европейский суд по правам человека. Судом были подтверждены дискриминационные проявления, однако, по мнению Конституционного Суда РФ, вопрос о конституционности нормы, на основании которой Маркину было отказано в предоставлении отпуска, вправе проверять только сам Конституционный Суд, но не ЕСПЧ. Несмотря на то, что вследствие долгих судебных тяжб истцу все же

был предоставлен отпуск, дискриминирующая норма так и не была признана противоречащей Конституции РФ.

Матерям предоставляется больше прав и привилегий на рабочих местах, нежели отцам. Так, в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, запрещено увольнение матери, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, по инициативе работодателя [15]. Конституционность данной нормы даже оспаривалась гражданином А.Е. Остаевым в Конституционном Суде РФ, однако в удовлетворении его требований было отказано [6].

Большое количество мужчин-отцов и по сей день подвержены дискриминации в схожих жизненных обстоятельствах. Считаем необходимым обратить внимание законодателя на подобные проблемы и устранить соответствующие пробелы, поскольку провозглашенное Основным Законом равенство прав никто не отменял.

Более того, важно уделять внимание проблемам одиноких отцов. А именно законодательно закрепить не только термин отцовство, но и термин отец-одиночка, вести статистику и устранять трудности в получении государственной поддержки отцами.

Полагаем целесообразным отметить тот факт, что сегодня в России имеется дефицит кризисных центров для отцов, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. В свою очередь, для женщин создано множество подобных учреждений. При рассмотрении перспективы усовершенствования механизмов защиты и поддержки института отцовства, считаем необходимым принять меры по созданию на уровне субъектов Российской Федерации кризисных центров для мужчин, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и воспитывающих детей.

На основании изложенного сделаем вывод о том, что, к сожалению, современное отечественное законодательство в полной мере не обеспечивает равные условия для воспитания малолетнего ребенка отцом, по сравнению с созданными условиями для матери ребенка. Все это приводит к гендерной асимметрии статуса матери и отца в обществе. С целью охраны и защиты института отцовства необходимо принимать ряд мер, способствующих как регуляции отношений в данной сфере, так и превенции нарушений, поэтому необходимо:

- создать кризисные центры для отцов, уделять внимание проблемам одиноких отцов, а именно законодательно закрепить термин «одинокий отец», под которым следует понимать мужчину, являющегося единственным лицом, фактически осуществляющим родительские обязанности по воспитанию и развитию своих детей (родных или усыновленных) в соответствии с семейным и иным законодательством,

то есть воспитывающего их без матери, в частности, в случаях, когда мать ребенка умерла, лишена родительских прав, ограничена в родительских правах, признана безвестно отсутствующей, недееспособной (ограниченно дееспособной), по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в иных ситуациях. Более того, целесообразно вести статистику и устранять трудности в получении государственной поддержки отцами;

- устранить соответствующие противоречия в отечественном законодательстве с целью недопущения дискриминации отцов на рабочих местах;

- предусмотреть ответственность за отчуждение другого родителя;

- увеличить количество специализированных школ для пап, как будущих, так и уже состоявшихся;

- стимулировать связи отца и ребенка со стороны государства посредством права;

- закрепить легальное определение понятия отцовство, под которым будет пониматься совокупность социально-юридических общественных отношений, основанных на кровном и (или) юридическом родстве, существующих между ребенком и его родителем (отцом), с наделенными правами, обязанностями, обязательствами.

Список литературы:

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 1 июня 2020 г.) // Российская газета. 1993. – 25 декабря; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

2. Безрукова, О.Н. Материнский гейткипинг в России: молодые отцы о матерях и барьерах доступности детей после развода / О.Н. Безрукова, В.А. Самойлова // Мониторинг. – 2020. – № 3 (157). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/materinskiy-geytkiping-v-rossii-molodye-ottsy-o-materyah-i-barierah-dostupnosti-detey-posle-razvoda> (дата обращения: 28.12.2021).

3. Domestic Abuse Bill. – URL: https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2020-04_28c.233.0&s=Philip+Davies+section%3Adebates+speaker%3A11816#g256.0 (дата обращения: 25.09.2021).

4. Решение Нагатинского районного суда г. Москвы по делу № 2-5075/2019 от 13 декабря 2019 г.

5. Асланов, Х.Г. Обеспечение интересов отца в родительских правоотношениях по семейному законодательству Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Х.Г. Асланов. – М., 2009. – 28 с.

6. Постановление по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового Кодекса Российской Федерации в связи с жало-

бой гражданина А.Е. Остаева : постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2011 г. № 28-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 52, ст. 7639.

7. Коэффициенты рождаемости, смертности, естественного прироста, браков, разводов за январь–июнь 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. – URL: https://gks.ru/storage/mediabank/Ffou9A9A/t1_3-06.xlsx (дата обращения: 25.09.2021).

8. Новоселов, В. М. Проблемы института отцовства России / В. М. Новоселов // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Право. – 2012. – № 3. – С. 102–106.

9. Решение Баксанского районного суда Кабардино-Балкарской Республики № 2-906/2020 2-906/2020~М-968/2020 М-968/2020 от 30 июля 2020 г. по делу № 2-906/2020.

10. Зыков, С. В. Российской отцовство поражение в правах / С. В. Зыков // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 9.

11. Городнова, О. Н. Похищение ребенка одним из родителей как уголовно наказуемое деяние / О. Н. Городнова // Вестник ЧГУ. – 2012. – № 1. – С. 129–135.

12. Постановление по делу «Абалымов против России» (жалоба № 17142/18) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2021. – № 4.

13. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Рос. газ. – 2011. – 23 ноября.

14. Постановление по делу «Константин Маркин против России» (жалоба N 30078/06) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2011. – № 8.

15. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 22 ноября 2021 г.) // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 48, ст. 7947.

Р. Р. Фаисханов,
аспирант
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

R. R. Faiskhanov,
Postgraduate student
of the Department of Administrative
and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
emilzola1990@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-257-263

К ВОПРОСУ О ВЫДАЧЕ ЛИЦЕНЗИИ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ОРУЖИЯ ГРАЖДАНАМ, КОТОРЫМ ПРЕДЪЯВЛЕНО ОБВИНЕНИЕ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

***Аннотация:** оборот оружия как технических средств, конструктивно предназначенных для поражения живой или иной цели и, следовательно, способных причинить существенный вред жизни и здоровью людей, имуществу и природе, имеет повышенную опасность для охраняемых Конституцией РФ ценностей. Установленные законодательством ограничения по обороту гражданского оружия направлены на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности. При указанных обстоятельствах совершенно обоснованно позиционирование гражданина, владеющего оружием, как примера соблюдения законодательства, прав других граждан, а также интересов общества и государства. Однако на сегодняшний день не исключена возможность выдачи лицензии на приобретение оружия гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, а также не предусматривается аннулирование такой лицензии и последующее изъятие оружия у владельцев, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, в связи с чем объективно не способных обеспечить безопасность и сохранность оружия. Предложенные автором дополнения позволят предотвратить совершение преступлений с использованием зарегистрированного оружия гражданами, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, а также будут способствовать исключению фактов безответственного хранения оружия в период заключения под стражей владельца такого оружия, обвиняемого в совершении преступления.*

***Ключевые слова:** лицензия на приобретение оружия, хранение оружия, обвинение в совершении преступления, аннулирование лицензии, заключение под стражу, изъятие оружия, оборот оружия, Росгвардия.*

ON THE ISSUE OF ISSUING A LICENSE TO PURCHASE WEAPONS TO CITIZENS WHO HAVE BEEN CHARGED WITH COMMITTING A CRIME

***Abstract:** the arms trade as a technical means, structurally designed to defeat living or other targets and, therefore, capable of causing significant damage to life and health, property and nature, poses an increased danger to the values protected by the Constitution of the Russian Federation. Legal restrictions on the renewal of civilian weapons are aimed at protecting the life and health of citizens, property and public safety. In turn, the owner*

К вопросу о выдаче лицензии на приобретение оружия гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления

257

Р. Р. Фаисханов

of a weapon in the Russian Federation should be a model of a law-abiding citizen who respects the rights and freedoms of citizens, the interests of society and the state, and also be a guarantor of its safe use for others. At the same time, the current legislation obliges the territorial bodies of Rosgvardiya to grant licenses for the purchase of firearms to citizens of the Russian Federation who have been charged with committing a crime, and also does not provide for the cancellation of such a license and the subsequent seizure of weapons from citizens against whom a preventive measure in the form of detention has been chosen, in connection with which, objectively unable to ensure the safety and security of weapons, as well as the exclusion of access to it by unauthorized persons. The proposed amendments are aimed, among other things, at preventing and preventing cases of crimes committed by persons who have been charged with committing a crime, crimes with the use of weapons that can cause significant harm to the life and health of citizens, and will also allow to exclude irresponsible storage of weapons.

Keywords: license cancellation, arms trafficking, accusation of committing a crime, license to purchase weapons, detention, seizure of weapons, weapons storage, Rosgvardiya.

Контрольно-надзорная деятельность государства в сфере оборота оружия представляет собой основной организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины в указанной сфере [1, с. 25] и входит в число задач, возложенных законодательством на Федеральную службу войск национальной гвардии РФ (далее – Росгвардия) [2].

По данным Росгвардии, по состоянию на 2021 г. официально зарегистрировано более 4,5 млн владельцев оружия, имеющих порядка 7 млн ед. гражданского оружия, 150 тыс. ед. боевого, 94 тыс. ед. служебного, а также 3 тыс. ед. холодного оружия [3]. Вопросы, связанные с совершенствованием законодательства в области оборота гражданского оружия, наиболее многочисленного из находящихся в обороте видов оружия, являются предметом повышенного внимания Президента РФ В. В. Путина, отметившего необходимость повышения требований к владельцам такого вида оружия и усиления контроля за его оборотом [4].

Указанные обстоятельства обусловлены относительной доступностью легального приобретения гражданского оружия, а также последствиями его противоправного использования, создающими угрозу полноценному функционированию органов государственной власти и препятствующими нормальному быту граждан [5, с. 142].

Один из видов гражданского оружия – охотничье оружие, представленное шестью отдельными категориями, в том числе огнестрельными образцами, к которым относится длинноствольное с нарезным стволом, гладкоствольное длинноствольное (далее – гладкоствольное ружье), комбинированное. Конкретные требования к обороту каждой категории охотничьего оружия закреплены законодательством об ору-

зии [6]. Существенно, что в объем понятия «оборот оружия» также включены его приобретение и изъятие.

Первыми в плане доступности являются гладкоствольные ружья, т.к., например, для приобретения охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом требуется либо статус профессионального охотника, либо пятилетний стаж владения гладкоствольным ружьем.

Истоки правового регулирования вопросов приобретения гладкоствольных ружей в отечественном государстве берут свое начало в XX в., когда требования к гражданам, приобретшим такое оружие, сводились к обязательной постановке его на учет в местных органах полиции [7].

Первые ограничения права на приобретение гладкоствольных ружей были установлены Декретом СНК РСФСР от 28 июля 1920 г. «Об охоте», в соответствии с которым такое оружие могли приобретать лишь владельцы охотничьих билетов [8, с. 458–459].

В последующем требования к гражданам, желающим приобрести гладкоствольное ружье, изменялись в сторону как ужесточения, так и некоторого послабления. Так, в годы Великой Отечественной войны была прекращена продажа огнестрельного оружия частным лицам, осуществлена проверка владельцев гладкоствольных ружей в целях противодействия незаконному владению оружием, а также его изъятие у отдельных учреждений и некоторых граждан, например у бывших кулаков, участников контрреволюционных восстаний, иных лиц, состоявших на учете в милиции. Гладкоствольные ружья не изымались у лиц, занимавшихся промысловой охотой, а также у лиц, для которых охота служила единственным источником дохода [9, с. 375].

Постановлением Совета Министров СССР от 3 февраля 1956 г. гражданам было предоставлено право приобретения указанных образцов оружия на основании охотничьего билета без последующей регистрации [10, с. 117].

Вместе с тем отсутствие регистрации владельцев оружия в органах МВД СССР и последующего надлежащего контроля за соблюдением ими соответствующих правил хранения и использования оружия способствовало возникновению предпосылок угрозы общественной безопасности. В связи с чем Постановлением Совмина СССР от 11 мая 1959 г. исключено участие лиц, не имеющих охотничьего билета, в обороте гладкоствольных ружей [11].

В свою очередь, изданием Постановления Совмина РСФСР от 10 октября 1960 г. ознаменовано введение лицензионного порядка приобретения гражданами СССР охотничьего огнестрельного оружия.

В целях усиления борьбы с нарушениями правил оборота охотничьего оружия Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 июня 1976 г. была закреплена административная ответственность за покупку или хранение гладкоствольных ружей гражданами, не имеющими соответствующего разрешения и охотничьего билета. Незаконное приобретение охотничьего оружия могло повлечь, помимо административного штрафа, изъятие такого оружия, которое подлежало реализации торгующими организациями с последующей передачей вырученных денежных средств владельцу оружия [12]. Разрешительные документы на оружие аннулировались, а оружие подлежало изъятию у граждан, выбывших из охотничьих коллективов.

На сегодняшний день для приобретения гладкоствольного ружья необходимо получить лицензию в соответствующем территориальном органе Росгвардии. Основания как для отказа в выдаче такой лицензии, так и для ее аннулирования и последующего изъятия хранящегося оружия представляются исчерпывающими, обоснованными и способствующими некоторому ограничению граждан, склонных к девиантному поведению, в праве на приобретение гладкоствольного ружья [13, с. 33–34], а кроме того, своевременному изъятию оружия у владельцев, в отношении которых имеются основания полагать, что дальнейшее владение ими оружием создает потенциальную угрозу общественному порядку и общественной безопасности [14, с. 254–255].

Вместе с тем отсутствие правовых предписаний, ограничивающих право на приобретение гладкоствольного ружья, а также устанавливающих основания для аннулирования лицензии и изъятия оружия у граждан, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, является существенным пробелом. Так, в ходе следствия по уголовному делу в отношении лица при наличии существенных доказательств его вины выносится постановление о привлечении в качестве обвиняемого.

Необходимо учесть, что уполномоченные должностные лица вправе избрать в отношении обвиняемого меру пресечения, предусмотренную уголовно-процессуальным законодательством [15], например домашний арест (нахождение обвиняемого в изоляции от общества в жилом помещении, в котором он проживает) или заключение под стражу [16]. Однако в распоряжении субъектов, уполномоченных на избрание обвиняемому таких мер, могут отсутствовать достаточные для этого основания, а также их избрание не носит обязательного характера.

Следовательно, гражданин, которому предъявлено обвинение в совершении преступления, может быть не ограничен в передви-

жении (т.к. меры пресечения могут не применяться), имеет законное право на получение лицензии на приобретение оружия при условии прохождения подготовки, а также предоставления соответствующих медицинских заключений и в полном соответствии с положениями законодательства об оружии может приобрести гладкоствольное ружье.

Более того, гражданское оружие должно храниться по месту жительства владельца, обязанного обеспечить условия его сохранности и безопасности хранения [17]. В случае избрания в отношении гражданина, являющегося владельцем оружия, которому предъявлено обвинение в совершении преступления, меры пресечения в виде заключения под стражу для аннулирования лицензии на приобретение оружия и изъятия такового не имеется правовых оснований. С момента ареста владельца оружия и до освобождения его из-под стражи либо до вступления в силу приговора суда, служащего основанием для аннулирования лицензии и последующего изъятия оружия, ответственность за надлежащее хранение оружия де-юре несет его владелец. Очевидна правовая неопределенность, обусловленная невозможностью со стороны такого владельца оружия по объективным обстоятельствам обеспечить сохранность и хранение оружия в соответствии с предъявляемыми требованиями.

Таким образом, представляется необходимым введение нормы, позволяющей ограничить в праве на получение лицензии на приобретение оружия граждан, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, выступающей основанием для аннулирования такой лицензии и последующего изъятия оружия.

Аналогичная норма предусмотрена законодательством о частной детективной и охранной деятельности. Так, лица, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника [18].

На основании изложенного целесообразно дополнить ч. 20 ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» новым пунктом следующего содержания: «11) которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке)».

Указанное дополнение ограничит в праве на получение лицензии на приобретение оружия граждан, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, а также исключит безответственное хранение оружия, не позволяющее обеспечить его сохранность, безопасность хранения и недопущение к нему посторонних лиц в период заключения под стражей владельца оружия, обвиняемого в совершении преступления.

Список литературы:

1. Соколов, А. Ю. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2. – С. 24–35.
2. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4159; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5107.
3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-984> (дата обращения: 28.11.2021).
4. Рос. газ. – 2021. – 13 мая.
5. Фаисханов, Р. Р. К вопросу о субъектном составе нарушения сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет как административного правонарушения / Р. Р. Фаисханов // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти : сб. науч. тр. по матер. IV ежегод. Саратов. адм.-прав. чтений (Саратов, 11–12 октября 2018 г.). – Саратов : ИП Коваль Ю. В., 2018. – С. 142–145.
6. Об оружии : федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 51, ст. 5681 ; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5141.
7. ГА РФ. – Ф. 102. – Оп. 260. – Д. 264. – Л. 51 об. // Информационно-поисковая система ГА РФ online (дата обращения: 27.11.2021).
8. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г.: издание Управления делами Совнаркома СССР. – М. : Юрид. лит., 1943.
9. Служить Отечеству честь имею : док. по истории органов внутр. дел Яросл. края в конце XVIII – начале XXI в. / М-во внутр. дел Рос. Федерации. Упр. внутр. дел Яросл. обл., Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова; [сост. : А. М. Селиванов и др.]. – Ярославль, 2002.
10. Субанова, Н. В. Теоретические и правовые основы разрешительной системы оборота оружия в России (советский период) / Н. В. Субанова, Е. Д. Шелковникова // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2016. – № 5(227). – С. 116–121.
11. О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства : постановление Совмина СССР от 11 мая 1959 г. № 478 // СЗ СССР. – 1990. – Т. 4. – С. 513. (Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 7, ст. 825).
12. Об ответственности за нарушение правил приобретения, регистрации, использования и хранения огнестрельного оружия : указ Президиума ВС РСФСР от 28 июня 1976 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1976. – № 26, ст. 872.
13. Шмидт, А. А. Ограничение права на приобретение и владение гражданским оружием по медицинским показаниям: приглашение к дискуссии / А. А. Шмидт // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 9(130). – С. 30–42.

14. Кодзокова, Л. А. Проблемы аннулирования лицензии на приобретение гражданского оружия / Л. А. Кодзокова // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 3(118). – С. 254–256.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5122.

16. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / науч. ред. В. Т. Томин, М. П. Поляков. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 1087 с. – (Профессиональные комментарии).

17. Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 (в ред. от 1 января 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 32, ст. 3878; 2021. – № 3, ст. 593.

18. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 12, ст. 1093; 2019. – № 52, ч. 1, ст. 7796.

А.С. Ковалькова,
аспирант кафедры
уголовного права и криминологии
Ярославского государственного
университета им. П. Г. Демидова

A.S. Kovalkova,
Graduate student of the Department
of Criminal Law and Criminology
of the P. G. Demidov Yaroslavl State
University
kovalkovaalexandra@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-264-274

ТЕХНИКА РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ЛИЧНОЙ СВОБОДЫ В УГОЛОВНЫХ КОДЕКСАХ РОССИИ, БЕЛАРУСИ И КАЗАХСТАНА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация: в современном обществе особое внимание уделяется защите права человека на свободу: как на свободу мысли, слова, вероисповедания, политических убеждений и т.п., так и на свободу перемещения в пространстве, определения круга общения – личную свободу. Поскольку одной из основных задач Уголовного кодекса Российской Федерации является охрана прав и свобод человека и гражданина путем закрепления запретов на совершение общественно опасных деяний и установления наказания за их нарушение, необходимым условием обеспечения права человека на личную свободу является качественная регламентация преступлений, посягающих на данное право.

Автором исследована техника регламентации преступлений против личной свободы, использованная в уголовных кодексах Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, выявлены положительные и отрицательные черты различных подходов к регламентации преступлений против личной свободы, а также сделан вывод о возможности восприятия позитивного опыта российским законодателем.

Ключевые слова: законодательная техника, преступления против личной свободы, похищение человека, незаконное лишение свободы, торговля людьми, использование рабского труда, незаконная госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Республики Беларусь, Уголовный кодекс Республики Казахстан.

TECHNIQUE OF REGULATION OF CRIMES AGAINST PERSONAL FREEDOM IN THE CRIMINAL CODES OF RUSSIA, BELARUS AND KAZAKHSTAN: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract: in modern society, special attention is paid to protecting the human right to freedom: both to freedom of thought, speech, religion, political convictions, etc., and to freedom of movement in space, determination of the circle of communication – personal freedom. Since one of the main tasks of the Criminal Code of the Russian Federation is the protection of human and civil rights and freedoms by fixing prohibitions on the commission of socially dangerous acts and establishing punishment for their violation, a necessary condition for ensuring the human right to personal freedom is a high-quality regulation of crimes that infringe on this right.

The author investigated the technique of regulating crimes against personal freedom, used in the Criminal Codes of the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan, revealed the negative and positive features of various approaches to the regulation of crimes against personal freedom, and also made a conclusion about the possibility of the Russian legislator's perception of the positive experience.

Keywords: legislative technique; crimes against personal freedom; kidnapping; illegal imprisonment; human trafficking; the use of slave labor; illegal hospitalization in a medical organization providing psychiatric care in inpatient conditions; The Criminal Code of the Russian Federation; The Criminal Code of the Republic of Belarus; Criminal Code of the Republic of Kazakhstan.

В уголовных кодексах Республики Беларусь (далее – УК РБ) [1] и Республики Казахстан (далее – УК РК) [2] криминализованы аналогичные преступления против личной свободы, что и в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ). Используемая в УК РК и УК РБ законодательная техника сходна с российской, законодатели данных стран оперируют понятиями, аналогичными использованным российским законодателем, однако уголовные кодексы данных стран имеют ряд отличий от УК РФ.

В УК РБ, так же, как и в УК РФ, преступления против личной свободы размещены в одной главе с преступлениями против чести и достоинства (глава 22), а в УК РК преступления против личной свободы содержатся в главе, посвященной уголовным правонарушениям против личности в целом (глава 1 Особенной части). Способ размещения норм, регламентирующих преступления против личной свободы, избранный белорусским и российским законодателями, представляется нам более удачным, поскольку позволяет облегчить поиск необходимой для применения нормы.

В УК РК криминализованы те же посягательства на личную свободу человека, что и в УК РФ. Белорусский же законодатель помимо деяний, предусмотренных в УК РФ, относит к преступлениям против личной свободы угрозы убийством и причинением тяжких телесных повреждений (ст. 186), которые в УК РФ отнесены к преступлениям против жизни и здоровья, а также принуждение (ст. 185) и угрозу уничтожением имущества (ст. 186), которая в УК РФ не криминализована. Кроме того, в УК РБ регламентированы в качестве самостоятельного состава незаконные действия, направленные на трудоустройство граждан за границей (ст. 187), не криминализованные в УК РФ.

Казахский законодатель так же, как и российский, не предусмотрел в уголовном законе определений похищения человека и незаконного лишения свободы. Белорусский же законодатель раскрыл данные

понятия, используя при конструировании диспозиций ст. 182 и 183 Кодекса прием определения.

В целях выявления резервов для совершенствования техники толкования российского уголовного закона полагаем необходимым сравнить дефиниции похищения человека и незаконного лишения свободы, предложенные Пленумом Верховного Суда РФ в Постановлении от 24 декабря 2019 г. № 58 «О судебной практике по делам о похищении человека, незаконном лишении свободы и торговле людьми» [3] (далее по тексту – постановление Пленума Верховного Суда РФ, Пленум Верховного Суда РФ), с определениями данных понятий, использованными белорусским законодателем.

Согласно ст. 182 УК РБ, под похищением человека понимается тайное, открытое, путем обмана или злоупотребления доверием либо соединенное с насилием, не опасным для жизни или здоровья потерпевшего, или с угрозой применения такого насилия, или с иными формами принуждения противоправное завладение человеком, связанное с его перемещением в другое место, при отсутствии признаков захвата заложников.

Исходя из предложенного Пленумом Верховного Суда РФ определения, под похищением человека следует понимать его незаконные захват, перемещение и последующее удержание в целях совершения другого преступления либо по иным мотивам, которые для квалификации содеянного значения не имеют.

Полагаем, что использованный белорусским законодателем при определении похищения человека термин «завладение», предполагающий совершение данного преступления как с применением насилия, так и путём обмана, является более удачным, чем использованный в постановлении Пленума Верховного Суда РФ термин «захват», который предполагает только насильственное похищение человека.

В сравнении с предложенным Пленумом Верховного Суда РФ определением похищения человека сформулированную белорусским законодателем дефиницию характеризует также отсутствие удержания потерпевшего в числе признаков объективной стороны, поскольку похищение человека является окончанным преступлением с момента захвата и начала его перемещения.

В ст. 183 УК РБ предусмотрено определение незаконного лишения свободы как незаконных водворения человека в какое-либо помещение (иное место) либо удержания в нем, связывания человека или иного воспрепятствования возможности покинуть место нахождения при отсутствии признаков должностного или другого более тяжкого преступления, которое в целом сходно с определением, предложенным

в постановлении Пленума Верховного Суда РФ и, на наш взгляд, является весьма удачным.

Еще в 1962 г. М.И. Ковалев писал, что «простые диспозиции должны употребляться в крайне редких случаях, так как они не раскрывают законодательного определения преступного действия (к ним можно прибегать, когда существо преступного действия общеизвестно, его наказуемость не вызывает никаких сомнений)» [4, с. 143]. Содержание похищения человека и незаконного лишения свободы не является общеизвестным, вызывает споры в теории и на практике, что подтверждается наличием в постановлении Пленума Верховного Суда РФ положений, которые раскрывают объективные и субъективные признаки данных преступлений.

Учитывая, что согласно преобладающему в науке уголовного права мнению признаки составов преступлений должны размещаться в диспозиции соответствующей статьи уголовного кодекса [5, с. 105], российскому законодателю целесообразно пойти по пути белорусского коллеги и предусмотреть определения похищения человека и незаконного лишения свободы в диспозициях ст. 126, 127 УК РФ соответственно.

При конструировании состава торговли людьми все три законодателя предусмотрели в качестве признаков данного преступления перевозку, передачу, укрывательство или получение человека (а также иные деяния – по УК РК) в целях эксплуатации, которые соответствуют п. «а» ст. 3 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее [6] (далее по тексту – Протокол).

Российский и казахский законодатели, в отличие от белорусского, также криминализировали куплю-продажу человека и совершение иных сделок в отношении человека независимо от цели его эксплуатации. Белорусским законодателем, в отличие от российского и казахского, определены способы совершения данного деяния: путем обмана, либо злоупотребления доверием, либо применения насилия, не опасного для жизни или здоровья потерпевшего, либо с угрозой применения такого насилия, аналогичные способам похищения человека по УК РБ.

Понятие эксплуатации размещено и в УК РФ, и в УК РБ в примечании к статье, регламентирующей торговлю людьми, а в УК РК – в статье Общей части, в которой изложено содержание использованных в кодексе понятий. Поскольку использование понятия «эксплуатация» во всех трех кодексах ограничивается рамками одной главы, полагаем более удобным для восприятия и примене-

ния на практике его размещение в примечании к статье, в которой оно встречается впервые.

Содержание данного понятия во всех трех уголовных кодексах сходно, соответствует определению, изложенному в ст. 3 Протокола, и включает в себя сексуальную эксплуатацию, использование принудительного труда или услуг, в том числе использование рабского труда или обычаев, сходных с рабством, которые согласно ст. 7 Дополнительной Конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством [7], приводят к подневольному состоянию, а также принуждение к попрошайничеству (УК РК).

Извлечение органов, которое согласно ст. 3 Протокола входит в минимальный перечень действий, характеризующихся как эксплуатация человека, по УК РФ и УК РК, в отличие от УК РБ, эксплуатацией не является. При этом во всех трех анализируемых нами уголовных кодексах принуждение к изъятию органов и тканей человека криминализовано в качестве самостоятельного состава преступления (ст. 163 УК РБ, ст. 120 УК РФ и ст. 116 УК РК).

В УК РК и в УК РБ криминализованы все формы эксплуатации человека. При этом в УК РБ данный вид преступления криминализован в самостоятельной статье, отдельно от торговли людьми, а в УК РК, напротив, эксплуатация человека является одним из признаков торговли людьми (ст. 128).

В УК РФ криминализованы использование рабского труда (ст. 127²) и сексуальная эксплуатация: вовлечение в занятие проституцией и принуждение к продолжению занятия проституцией (ст. 240), получение сексуальных услуг несовершеннолетнего (ст. 240¹), организация занятия проституцией (ст. 241), которые отнесены к преступлениям против общественной нравственности. Использование труда человека, находящегося в подневольном состоянии, к которому согласно ст. 7 Дополнительной Конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, приводят обычаи, сходные с рабством, российским законодателем не криминализовано.

Полагаем, что в целях устранения указанного выше пробела российскому законодателю необходимо предусмотреть в ст. 127² УК РФ ответственность за использование труда человека, находящегося в подневольном состоянии, по аналогии с УК РБ, на что ранее уже указывалось в научной литературе [8, с. 23].

Согласно ст. 128 УК РФ, ст. 184 УК РБ, ст. 127 УК РК наказуема незаконная госпитализация лица в медицинскую организацию, ока-

зывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях. При этом согласно УК РБ под незаконной госпитализацией понимается только госпитализация психически здорового лица. Нам же представляется более удачным способ криминализации, избранный казахским и российским законодателем, поскольку существуют расстройства психики, которые не являются основанием для принудительной госпитализации в стационар, и госпитализация лица, страдающего таким расстройством, также является незаконной.

Ответственность за незаконное удержание в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в УК РФ, в отличие от УК РБ и УК РК, не предусмотрена. Следовательно, такое удержание подлежит квалификации по ч. 1 ст. 127 УК РФ как незаконное лишение свободы.

Однако наказание, предусмотренное санкцией ч. 1 ст. 127 УК РФ, является более мягким, чем предусмотренное ч. 1 ст. 128 УК РФ (до двух лет и до трех лет лишения свободы соответственно). При этом не вызывает сомнений то, что удержание в психиатрическом стационаре лица, не нуждающегося в оказании психиатрической помощи в стационарных условиях, обладает более высокими характером и типовой степенью общественной опасности, чем простое незаконное лишение свободы.

Представляется, что в целях устранения указанной несправедливости российскому законодателю следует предусмотреть в ч. 1 ст. 128 УК РФ ответственность за незаконное удержание в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, по аналогии с УК РК. На необходимость внесения данного изменения также неоднократно указывалось в научной литературе [9, с. 8; 10, с. 10; 11, с.10].

Квалифицирующие признаки преступлений против личной свободы, предусмотренные в УК РК и УК РБ, в целом аналогичны квалифицирующим признакам таких преступлений по УК РФ, но в то же время имеют особенности.

В частности, по УК РК квалифицирующим признаком похищения человека, незаконного лишения свободы и торговли людьми является неоднократность. Статья 16, предусматривающая институт неоднократности преступлений, а также соответствующие квалифицирующие признаки составов преступлений против личной свободы, были исключены из УК РФ Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [12].

В российской доктрине уголовного права существуют различные взгляды на институт неоднократности преступлений. Так, некоторые ученые полагают, что институт неоднократности пересекался с институтом рецидива, что приводило к двойному учёту одних и тех же проявлений множественности преступлений и отрицательно влияло на справедливость назначаемого наказания [13, с. 47; 14, с. 15; 15, с. 15]. Другие считают, что упразднение института неоднократности противоречит задачам борьбы с профессиональной преступностью [16, с. 15; 17, с. 100].

Казахский же законодатель, указав в ч. 2 ст. 12 УК, что уголовное правонарушение не признается совершенным неоднократно, если за ранее совершенное уголовное правонарушение лицо было осуждено, исключил двойной учет одних и тех же обстоятельств дела при индивидуализации ответственности и назначении наказания и органично вписал институт неоднократности в систему уголовного права Республики Казахстан.

В УК РБ предусмотрены в качестве квалифицирующих признаков похищения человека цель эксплуатации и цель изъятия органов или тканей для трансплантации. Полагаем использование при конструировании квалифицированного состава торговли людьми цели изъятия органов или тканей для трансплантации излишним, поскольку согласно примечанию к ст. 181 данного Кодекса понятие эксплуатации уже включает в себя принуждение к забору органов и (или) тканей.

Следует особо подчеркнуть, что, в отличие от российского законодателя ни казахским, ни белорусским законодателем не использовано в качестве основания дифференциации ответственности за торговлю людьми совершение данного преступления способом, опасным для жизни и здоровья многих людей. Используя оборот «совершенные способом, опасным для жизни и здоровья многих людей» вместо оборота «совершенные общеопасным способом», который ранее был использован в ст. 105 и 167 УК РФ и имеет аналогичное содержание, российский законодатель отступил от единообразия в описании квалифицирующих признаков преступлений.

Более того, поскольку целью торговца людьми являются купля-продажа, вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение живого человека, и такое преступление обладает высокой степенью латентности [18, с. 12], сложно представить себе его совершение общеопасным способом, который, согласно п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)», может выражаться в совершении преступления путем взрыва, поджога, производства

выстрелов в местах скопления людей, отравления воды и пищи, котормыми, помимо потерпевшего, пользуются другие люди.

Учитывая изложенное, полагаем, что российскому законодателю целесообразно пойти по пути казахского и белорусского коллег, исключив из числа квалифицирующих признаков торговли людьми признак «совершенные способом, опасным для жизни и здоровья многих людей» (п. «б» ч. 3 ст. 127¹ УК РФ).

В УК РБ, в отличие от УК РФ, дифференцирована ответственность за использование рабского труда женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности. Обоснованность использования данного обстоятельства в качестве квалифицирующего является очевидной, поскольку при использовании рабского труда беременной женщины непременно ставится под угрозу не только ее здоровье, но жизнь и здоровье ещё не родившегося ребенка.

Полагаем целесообразным для российского законодателя последовать примеру белорусского коллеги и включить в число квалифицирующих признаков использования рабского труда совершение данного преступления в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности. На необходимость включения в ст. 127² данного квалифицирующего признака ранее уже указывалось в научной литературе [19; 20, с. 12; 21, с. 10].

Белорусский законодатель, в отличие от российского и казахского коллег, отказался от усиления ответственности за использование служебного положения при незаконном помещении другого лица в психиатрический стационар. Такой подход нам представляется более правильным, поскольку данное преступление может быть совершено только врачом-психиатром при использовании им своего служебного положения. Учитывая изложенное, следует согласиться с мнением некоторых ученых о необходимости исключения из числа квалифицирующих признаков данного преступления использование служебного положения [10, с. 23].

Российским законодателем в примечаниях к ст. 126 и 127¹ УК РФ закреплены поощряющие позитивное посткриминальное поведение предписания в виде специальных оснований освобождения от ответственности за похищение человека, а также за совершение впервые торговли людьми, которая охватывается признаками ч. 1 и п. «а» ч. 2 ст. 127¹, в случае добровольного освобождения потерпевших.

Что касается специальных оснований освобождения от уголовной ответственности за преступления против личной свободы в случае добровольного освобождения потерпевшего в УК РБ и УК РК, то таким средством дифференциации воспользовался только казахский

законодатель при регламентации ответственности за похищение человека, разместив его, подобно российскому законодателю, в примечании к соответствующей статье особенной части Уголовного кодекса. Белорусский же законодатель вовсе отказался от использования данного средства дифференциации при регламентации преступлений против личной свободы.

Поскольку наличие в уголовных кодексах оснований освобождения от уголовной ответственности за преступления против личной свободы является дополнительным стимулом для добровольного освобождения потерпевших и, соответственно, средством защиты их жизни и здоровья, нам представляется целесообразным более активное использование такого способа дифференциации ответственности в уголовных кодексах при регламентации преступлений против личной свободы.

Таким образом, все три проанализированных нами уголовных кодекса имеют как положительные, так и отрицательные черты в части техники регламентации преступлений против личной свободы. Полагаем, что российскому законодателю целесообразно перенять у белорусского и казахского коллег позитивный опыт нормативного регулирования путем внесения в УК РФ следующих изменений:

- включения в диспозиции ст. 126, 127 признаков похищения человека и торговли людьми соответственно;
- установления в ст. 127² ответственности за использование труда человека, находящегося в подневольном состоянии;
- установления в ч. 1 ст. 128 ответственности за незаконное удержание в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях;
- исключения квалифицирующего признака, предусмотренного п. «б» ч. 3 ст. 127¹, – «совершенные способом, опасным для жизни и здоровья многих людей»;
- дополнения ч. 2 ст. 127² пунктом «е» с закреплением в нем квалифицирующего признака «в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности»;
- исключения из диспозиции ч. 2 ст. 128 слов «с использованием служебного положения».

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : сайт. – 2003. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk9900275> (дата обращения: 10.10.2021).
-

2. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» : сайт. – 2012. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 10.10.2021).

3. О судебной практике по делам о похищении человека, незаконном лишении свободы и торговле людьми : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2020. – № 3.

4. Ковалев, М.И. О технике уголовного законодательства / М.И. Ковалев // Правоведение. – 1962. – № 3. – С. 142–146.

5. Иванчин, А.В. Конструирование состава преступления: теория и практика : монография / отв. ред. Л.Л. Кругликов. – М. : Проспект, 2014. – 352 с.

6. О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее : протокол, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принят в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией № 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40, ст. 3884.

7. Об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством: дополнительная Конвенция, заключенная Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 608 (XXI) Экономического и Социального Совета от 30 апреля 1956 г., и составленная в Женеве 7 сентября 1956 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами: действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1957 г. Вып. 19. – М. : Госполитиздат, 1960. с. 146–153.

8. Жинкин, А.А. Торговля людьми и использование рабского труда: проблемы квалификации и соотношение со смежными составами преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Жинкин. – Краснодар, 2006. – 25 с.

9. Карасёва, М.Ю. Уголовная ответственность за преступления против свободы личности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ю. Карасёва. – М., 2007. – 24 с.

10. Марахтанова, Е.А. Преступления против свободы личности: вопросы законодательной регламентации и квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Марахтанова. – Самара, 2006. – 27 с.

11. Амосов, А.Е. Незаконное лишение свободы в уголовном праве России: виды и характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Е. Амосов. – Казань, 2009. – 22 с.

12. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 50, ст. 4848.

13. Трахов, А. Коллизия «неоднократности» и «рецидива» в новом УК РФ / А. Трахов // Российская юстиция. – М. : Юридическая литература, 1999. – № 4.

14. Васильевский, А.В. Дифференциация уголовной ответственности и наказания в Общей части уголовного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08 / А.В. Васильевский. – Н. Новгород, 2000. – 22 с.

15. Плотникова, М.В. Неоднократность преступлений в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Плотникова. – М., 2003. – 22 с.

16. Галиакбаров, Р.Р. Уголовный кодекс РФ: поправки с пробелами / Р.Р. Галиакбаров, В.В. Соболев // Уголовное право. – 2004. – № 2. – С. 15–17.

17. Базаров, Р.А. Проблемы предупреждения преступлений уголовно-правовыми мерами / Р.А. Базаров // Виктимология. – 2018. – № 1 (15). – С. 98–105.

18. Буряк, М.Ю. Торговля людьми и борьба с ней: криминологические и уголовно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ю. Буряк. – Владивосток, 2005. – 31 с.

19. Акимова, Ю.Ю. Использование рабского труда (уголовно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Ю. Акимова. – Тюмень, 2010. – 17 с.

20. Попов, В.А. Уголовно-правовые меры борьбы с использованием рабского труд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Попов. – М., 2010. – 24 с.

21. Орцханова, Т.М. Уголовно-правовое противодействие использованию рабского труда : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.М. Орцханова. – М., 2012. – 24 с.

В. В. Меньков,
*аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
профессора имени
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии*

V. V. Menkov,
*Postgraduate student of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after of Professor
Nina Ivanovna Khimicheva
of the Saratov State Law Academy
vladimir.menkov7@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-275-281

НАЛОГОВО-ПРАВОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

***Аннотация:** формирование благоприятного инвестиционного климата в Российской Федерации является одной из ведущих задач, стоящих перед государством, решение которой напрямую зависит от системы стимулов инвестиционной деятельности, ее правовой регламентации. Одним из элементов обозначенной системы является налогово-правовые стимулы во всем их многообразии. Исследованию подверглись нормы инвестиционного законодательства с целью обнаружения норм, имеющих стимулирующий потенциал. На основании анализа норм законодательства о налогах и сборах доказано влияние налогово-правовых стимулов (льгот) на региональную налоговую конкуренцию. В целях решения задачи федерального уровня, заключающейся в повышении инвестиционной привлекательности Российской Федерации, сделан вывод о необходимости закрепления налоговых льгот по региональным и местным налогам, предоставляемым инвесторам, в Налоговом кодексе Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** инвестиционная деятельность, налогово-правовые стимулы, налоговые льготы, налоговая конкуренция, СПИК, инвестиционная привлекательность.*

TAX AND LEGAL STIMULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

***Abstract:** the formation of a favorable investment climate in the Russian Federation is one of the leading tasks facing the state, the solution of which directly depends on the system of incentives for investment activity, its legal regulation. One of the elements of the designated system is tax and legal incentives in all their diversity. The norms of investment legislation were examined in order to detect norms that have a stimulating potential. Based on the analysis of the norms of legislation on taxes and fees, the influence of tax and legal incentives (benefits) on regional tax competition is proved. In order to solve the task of the federal level, which is to increase the investment attractiveness of the Russian Federation*

as a whole, it is concluded that it is necessary to consolidate tax benefits for regional and local taxes provided to investors at the level of the Tax Code of the Russian Federation.

Keywords: *investment activity, tax and legal incentives, tax benefits, tax competition, SPIC, investment attractiveness.*

Налогово-правовые стимулы инвестиционной деятельности являются объектом пристального научного внимания на протяжении последних десятилетий [1]. Однако подвижность национального законодательства, регулирующего общественные отношения в рамках инвестиционной деятельности, дает основание проанализировать их в настоящее время.

Стимулирующий потенциал заложен в ст. 15 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (в ред. от 8 декабря 2020 г.), закрепляющей в ч. 3 так называемую дедушкину оговорку, то есть сохранение для инвестора условий и режима в течение всего срока инвестиционного проекта, но не более семи лет со дня начала его финансирования. Это означает, что на инвестора не будут распространяться изменения законодательства о налогах и сборах в части размера федеральных налогов, за исключением изменений размера косвенных налогов на товары, производимые в Российской Федерации, и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Подобная государственная гарантия распространяется и на иностранных инвесторов, что следует рассматривать как стимул к осуществлению инвестиционной деятельности в Российской Федерации.

Аналогичный по смыслу стимул содержится в п. 1 ст. 14 Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (в ред. от 26 июля 2017 г.), закрепляющий невозможность введение в действие законодательных актов, ограничивающих права субъектов инвестиционной деятельности, ранее чем через год с момента их принятия.

Анализ Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» позволяет обнаружить иные стимулы, например фискальные. Так, в соответствии со ст. 16 иностранным инвесторам и коммерческим организациям с иностранными инвестициями предоставляются льготы по уплате таможенных платежей при условии осуществления ими приоритетного инвестиционного проекта.

Налогово-правовые стимулы инвестиционной деятельности закреплены и на уровне регионального законодательства. Законом

Саратовской области [2] инвесторам предоставляется режим наибольшего благоприятствования, включающий в себя налоговые льготы и институты отсрочки (рассрочки) и инвестиционного налогового кредита.

Учитывая все положения ст. 67 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), Закон Саратовской области от 24 февраля 2016 г. № 17-ЗСО «О некоторых вопросах предоставления инвестиционного налогового кредита» (в ред. от 23 декабря 2019 г. № 148-ЗСО) (далее – Закон № 17-ЗСО) в качестве дополнительного основания его предоставления называет осуществление организацией, реализующей на территории области инвестиционный проект, капитальных вложений на сумму не менее 20 млн рублей в основные средства, предназначенные для использования в производстве продукции (выполнение работ, оказание услуг), принятые к бухгалтерскому учету в качестве основных средств в году, предшествующем году обращения за предоставлением инвестиционного налогового кредита, в соответствии с инвестиционным проектом.

В соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона № 17-ЗСО инвестиционный налоговый кредит предоставляется на срок от одного года до 3 лет. Размер кредита на основании ч. 5 ст. 2 Закона № 17-ЗСО составляет 100 % суммы расходов на капитальные вложения.

В целом можно констатировать, что принцип федерализма получил свою реализацию в рамках установления льготного режима налогообложения для инвесторов в субъектах РФ [3–5], который становится инструментом региональной налоговой конкуренции.

Вопросы региональной конкуренции поднимаются внутри государства, что позволяет обратить научное внимание на институт региональных инвестиционных проектов (далее – РИП), а также особенности налогообложения плательщиков – их участников.

Порядок предоставления налоговых льгот налогоплательщикам – участникам РИП различается в зависимости от того, включены они в реестр участников РИП или нет.

Для налогоплательщиков – участников РИП ставка налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, составляет 0 %. В соответствии с абз. 9 п. 1 ст. 284 НК РФ указанные налогоплательщики вправе рассчитывать на пониженные ставки налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет. Так, в соответствии с Законом Саратовской области от 27 апреля 2020 г. № 41-ЗСО «О некоторых вопросах налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов на территории инвестиционных проектов» (далее – Закон Саратовской области № 41-ЗСО)

ставка налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в бюджет области, составляет 10 %. При этом названным законом установлены дополнительные условия, которым одновременно должен соответствовать проект:

- создание не менее 30 дополнительных рабочих мест к окончанию срока реализации РИП;
- ежегодное увеличение поступлений налога на доходы физических лиц не менее чем на 4 % с даты начала финансирования РИП.

В силу того, что на основании п. 3 ст. 25.8 НК РФ при определении объема капиталовложений учитываются в числе прочего затраты на техническое перевооружение и приобретение оборудования, налоговые льготы налогоплательщикам – участникам РИП следует рассматривать в качестве налогово-правовых стимулов компаниям, внедряющим и использующим цифровые технологии.

В целях стимулирования инвестиционной активности законодательством предусмотрены льготы для налогоплательщиков – участников СПИК в соответствии с п. 1.14 ст. 284 НК РФ. Статья 25.16 НК РФ устанавливает требования, предъявляемые к налогоплательщикам – участникам СПИК, среди которых включение сведений о заключении СПИК в реестр СПИК [6].

Понятие, предмет и стороны СПИК регламентированы Законом № 488-ФЗ. Сущность СПИК в соответствии с ч. 1 ст. 18.1 данного закона заключается во внедрении или разработке и внедрении технологии для дальнейшего серийного производства промышленной продукции на их основе. К указанным технологиям ч. 2 ст. 18.1 Закона № 488-ФЗ применяется требование об их включении в утвержденный Правительством РФ перечень современных технологий [7]. Так, в этот перечень входят технологии адаптивного граничного искусственного интеллекта и предпроцессинга потока изображений для идентификации объектов и ведения автоматизированной профессиональной фото-, видеосъемки, технологии создания и применения интерактивных электронных технических руководств с возможностью отображения данных дополненной реальности и т.д.

СПИК могут заключаться до 31 декабря 2030 г. на срок не более чем 15 лет для реализации проекта, при условии, что объем инвестиций не превышает 50 млрд рублей (без учета НДС), и на срок не более чем 20 лет при объеме инвестиций свыше 50 млрд рублей (без учета НДС).

В рамках СПИК Российская Федерация и субъект РФ или муниципальное образование в пределах своих полномочий совместно принимают на себя обязательства по применению мер стимулирования

деятельности в сфере промышленности, предусмотренных СПИК, что и фиксируется в самом контракте [8].

Во исполнение обозначенной обязанности государством предусмотрен весьма широкий перечень мер государственной поддержки, в том числе и налогово-правовых стимулов.

Помимо возможности применения «нулевой» налоговой ставки по налогу на прибыль инвестор имеет возможность получить льготы по налогу на имущество, который, являясь региональным налогом, предусматривает применение налоговых льгот на основании регионального законодательства. Так, в соответствии с п. 27 ч. 1 ст. 4 Закона города Москвы от 5 ноября 2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций» (в ред. от 11 ноября 2020 г.) организации – субъекты инвестиционной деятельности, в том числе являющиеся стороной специального инвестиционного контракта, заключенного с органом государственной власти города Москвы, имеют льготу по налогу на имущество организаций в размере 100 % в отношении недвижимого имущества, используемого в ходе реализации инвестиционного приоритетного проекта города Москвы (за исключением недвижимого имущества промышленных комплексов), а также в отношении недвижимого имущества технопарка или индустриального (промышленного) парка. Имеются подобные льготы и в ряде других регионов [9]. В Калужской области, например, размер ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащей зачислению в бюджет региона, равен 13,5 % [10]. На основании ч. 1.5 ст. 3.1 Закона города Москвы от 24 ноября 2004 г. № 74 «О земельном налоге» (в ред. от 20 ноября 2019 г.) право на льготу по земельному налогу имеют субъекты инвестиционной деятельности, в том числе являющиеся стороной специального инвестиционного контракта, заключенного с органом государственной власти города Москвы, которые уплачивают 0,7 % суммы налога, исчисленной в отношении земельных участков, используемых в ходе реализации инвестиционных приоритетных проектов города Москвы, с учетом исключений, предусмотренных действующим законодательством.

Проведенный анализ доказал, что СПИК в настоящее время служит не только целям повышения инвестиционной активности, но и формированию «высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, позволяющей обеспечить переход экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу ее развития» [11, с. 82], что достигается наличием стимулов, в том числе налогово-правовых, для налогоплательщиков – участников СПИК. Анализ налоговых льгот, предоставляемых участникам СПИК, демонстрирует существование и региональной налоговой конкуренции, поскольку регионы, сфор-

мировавшие систему применения в отношении указанных субъектов налогово-правовых стимулов, являются наиболее привлекательными для потенциальных инвесторов, что без сомнения оказывает положительное воздействие на региональную экономику.

Однако следует понимать, что регионы «на старте» имеют разное положение, выражающееся прежде всего в дефиците бюджетных средств, что не позволяет им применять налогово-правовые стимулы. Субъекты РФ в ущерб долгосрочным перспективам вынуждены решать сиюминутные вопросы социально-экономического характера. И в то время, когда «богатые» регионы повышают свою инвестиционную привлекательность в целях дальнейшего экономического роста, «бедные» лишаются такой возможности, вследствие чего разрыв между ними становится больше, что отрицательно сказывается на иных социальных процессах (демографических, политических, экологических и т.д.). Сегодня «принимая во внимание возможность органов власти субъектов влиять на меры стимулирования и тем самым создавать для инвесторов наиболее благоприятные условия, основной задачей представляется разработка эффективного соотношения объема предоставляемых преференций, а также планируемых бюджетных поступлений» [12, с. 137], которая, к сожалению, в большинстве регионов не находит своего решения.

Учитывая, что рост инвестиционной привлекательности – задача федерального уровня, целесообразно закрепить налоговые льготы по транспортному налогу, налогу на имущество организаций, земельному налогу, предоставляемые участникам СПИК, на соответствующем уровне, а действие нормы продлить до окончания сроков заключения СПИК, то есть до 31 декабря 2030 г.

Список литературы:

1. Бубенчиков, А.Д. Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности / А.Д. Бубенчиков // Финансовое право. – 2005. – № 3.
2. О режиме наибольшего благоприятствования для инвесторов в Саратовской области : закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 116-ЗСО (в ред. от 2 июня 2021 г.). – URL: <http://investinsaratov.ru/upload/iblock/024/02448baba83f4da8d7f7cbcab40d7ed8.pdf> (дата обращения: 16.05.2020); URL: <https://docs.cntd.ru/document/467729866?marker> (дата обращения: 31.08.2021).
3. О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области : закон Волгоградской области от 2 марта 2010 г. № 2010-ОД (с изм. на 26 декабря 2020 г.). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/895240642> (дата обращения: 16.05.2020); URL: <https://docs.cntd.ru/document/571063237?marker> (дата обращения: 31.08.2021).

4. О льготном налогообложении в Московской области : закон Московской области от 24 ноября 2004 г. № 151/2004-ОЗ (с изм. от 30 июня 2021 г.). – URL: <http://docs2.kodeks.ru/document/5810399> (дата обращения: 16.05.2020).

5. О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тюменской области : закон Тюменской области от 8 июля 2003 г. № 259 (с изм. от 18 марта 2019 г.). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/802032848> (дата обращения: 16.05.2020).

6. Перечень инвестиционных проектов, реализация которых дает право субъектам деятельности в сфере промышленности на получение до 2025 года финансовой поддержки в виде льгот по налогам и сборам в соответствии с законодательством о налогах и сборах. – URL: <https://minpromtorg.gov.ru/opendata/7705596339-investprojects/> (дата обращения: 01.09.2021).

7. Об утверждении перечня видов технологий, признаваемых современными технологиями в целях заключения специальных инвестиционных контрактов : распоряжение Правительства РФ от 28 ноября 2020 г. № 3143-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 5, ст. 8251.

8. О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности : постановление Правительства РФ от 16 июля 2015 г. № 708 (в ред. от 3 декабря 2020 г.) (вместе с Правилами заключения специальных инвестиционных контрактов) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 30, ст. 4587; 2020. – № 50, ч. 4, ст. 8223.

9. О предоставлении налоговых льгот на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов отдельным категориям налогоплательщиков : закон Тюменской области от 24 декабря 2019 г. № 62. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200201911050006?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 01.09.2021).

10. О понижении налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, для отдельных категорий налогоплательщиков и об установлении права на применении инвестиционного налогового вычета : закон Калужской области от 29 декабря 2009 г. № 621-ОЗ (в ред. от 25 июня 2021 г.). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/972216239> (дата обращения: 01.08.2021); URL: <https://docs.cntd.ru/document/574777722?marker> (дата обращения: 01.08.2021).

11. Гандилов, Т.М. Специальный инвестиционный контракт: особенности законодательного регулирования / Т.М. Гандилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 12.

12. Щеблетов, А.А. Налоговые стимулы при реализации региональных инвестиционных проектов / А.А. Щеблетов // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 1 (47).

М.И. Увайдов,
соискатель
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

M.I. Uvaydov,
Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
pr.uvaidova@mcx.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-282-289

СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что вопросы осуществления государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе имеют существенное значение для обеспечения законности и дисциплины в экономической области государственного управления. Целью статьи выступает определение системы субъектов государственной контрольно-надзорной деятельности в отраслях и сферах сельского хозяйства и недостатков нормативно-правового закрепления порядка их организации и функционирования, что в дальнейшем может способствовать оптимизации контрольно-надзорного законодательства и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов. Указанная цель была достигнута на основе использования общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. В результате исследования автор пришел к выводу о том, что современное состояние системы субъектов контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе обусловлено рядом факторов: сформировавшейся по результатам административной реформы моделью организации государственного контроля (надзора) в сельском хозяйстве; модернизацией законодательства о государственном контроле (надзоре), определившего новые правила его осуществления и сопряженного с масштабной коррекцией иного законодательства; действием наднациональных правил, требующих гармонизации национального законодательства.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), агропромышленный комплекс, органы исполнительной власти, государственные учреждения, административные правоотношения.

SUBJECTS OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

Abstract: the relevance of the article is due to the fact that the issues of state control (supervision) in the agro-industrial complex are essential for ensuring legality and discipline in the economic field of public administration. The purpose of the article is to determine the system of subjects of state control and supervisory activities in the branches and spheres of agriculture and the shortcomings of the regulatory and legal consolidation of the order of their organization and functioning, which in the future can contribute to the optimization of control and supervisory legislation and subordinate regulatory legal acts adopted in accordance with it. This goal was achieved through the use of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. As a result of the study, the author came to the conclusion that the current state of the system of subjects of control and supervisory activities in the agro-industrial complex is due to a number of factors: the

model of organization of state control (supervision) in agriculture formed as a result of administrative reform; modernization of legislation on state control (supervision), which defined new rules for its implementation and associated with a large-scale correction of other legislation; the effect of supranational rules requiring harmonization of national legislation.

Keywords: *state control (supervision), agro-industrial complex, executive authorities, state institutions, administrative legal relations.*

Государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе осуществляют уполномоченные на то органы исполнительной власти и их должностные лица. Субъекты государственного контроля (надзора) входят в число участников административных правоотношений. В науке административного права принято делить таковых на индивидуальные и коллективные [1, с. 48]. Любые субъекты, которые осуществляют государственную контрольно-надзорную деятельность относятся к числу коллективных субъектов. Последние, несмотря на объединяющие их признаки (наличие организационно обособленного коллектива людей с выстроенными на началах субординации отношениями, общность их целей и задач [2, с. 236]), не отличаются единообразием, поскольку в публично-управленческих социальных связях они могут быть как властвующей стороной, так и подвластной. Органы государственного контроля (надзора), будучи органами исполнительной власти и реализуя одну из основных функций публичного управления (контролирующую [3, с. 186]), характеризуются как властвующие коллективные субъекты административных правоотношений.

Помимо того, что у них наличествует публично-правовой статус, специфика субъектов государственного контроля (надзора) как участников административных правоотношений состоит в том, что:

1) осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, они функционируют в иерархической системе, где имеет место подчинение одних структур другим [4, с. 20]. Федеральные контрольно-надзорные органы на основе идеи, заложенной в основание административной реформы, облечены, как правило, в организационно-правовую форму федеральных служб, подведомственных министерствам, которые вырабатывают государственную политику и осуществляют нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере или отрасли государственного управления [5]. Вместе с тем министерства не всегда являются обязательным звеном в данном механизме. Иерархия в случае их отсутствия будет обеспечена через подчинение напрямую Президенту РФ или Правительству РФ. Нижнее звено иерархии образуют территориальные органы, которые создаются чаще всего именно в структуре контрольно-надзорных органов, поскольку

реализация ими своих полномочий связана с непосредственным воздействием на каждый конкретный объект управления для проверки соблюдения им установленных требований, а силами центрального аппарата это сделать невозможно [6, с. 144];

2) воздействие на управляемые объекты носит объективный характер. В административно-правовой литературе излагается идея о том, что административно-правовые отношения могут возникать по воле любой из сторон – властвующей или подвластной. В случае с органами государственного контроля (надзора) вряд ли можно говорить о наличии у них инициативы в проведении проверок. В этом отношении в контрольно-надзорном законодательстве развивается подход, исключающий произвольное воздействие органов исполнительной власти на подконтрольные объекты, поскольку плановые контрольно-надзорные мероприятия проводятся на основе строгой периодичности, а внеплановые – по установленным в законе основаниям, не обусловленным инициативой государственного органа. Этим обеспечивается, с одной стороны, экономия средств управленческого воздействия [7, с. 84], а с другой – постоянно декларируемое высшим руководством государства снижение административного давления на бизнес;

3) от имени органов государственного контроля (надзора) воздействие на управляемые объекты оказывают их должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями. Их принято также относить к коллективным субъектам административных правоотношений, поскольку, являясь членами административного коллектива, они действуют не по собственному усмотрению. Выполняя обязанности по своей должности, они обеспечивают реализацию компетенции государственного органа.

В агропромышленном комплексе субъекты государственного контроля (надзора) характеризуются теми же особенностями. Вместе с тем необходимо высказать и дополнительные соображения об их месте в системе контрольно-надзорных органов.

Наличие у агропромышленного комплекса разветвленной совокупности отраслей предопределяет целесообразность выделения в структуре федеральных органов исполнительной власти нескольких субъектов контрольно-надзорной деятельности. Если выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование по всем направлениям управленческого воздействия в данном комплексе может осуществляться одним органом (Министерство сельского хозяйства РФ [8]), то концентрация полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) в едином органе управления вряд ли может обеспечить эффективность воздействия на подконтрольные объекты.

В настоящее время распределение соответствующей компетенции основано на началах выделения специальных контрольно-надзорных органов, для которых сельское хозяйство является единственной сферой реализации их полномочий, и органов, для которых контроль (надзор) в агропромышленном комплексе либо имеет вспомогательное значение, либо рассматривается как неосновная функция.

Что касается первой разновидности субъектов, то в структуре федеральных органов исполнительной власти уже длительное время сохраняется подход отделения отрасли рыболовства ото всех остальных отраслей агропромышленного комплекса в части организации контрольно-надзорной деятельности. Как представляется, это обусловлено спецификой названной отрасли, не позволяющей обеспечить встраивание соответствующего вида контроля (надзора) в общую модель осуществления контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе. Конечно, очевидны различия ветеринарного контроля (надзора), карантинного фитосанитарного контроля (надзора), контроля (надзора) над безопасным использованием агрохимикатов и пестицидов, контроля (надзора) в сфере семеноводства. Для обеспечения таких видов контрольно-надзорной деятельности требуются специалисты с разным профилем аграрного образования. Вместе с тем нет каких-либо принципиальных различий, требующих обособленной территориальной организации данных видов контрольно-надзорной деятельности, в связи с чем они охватываются компетенцией одного органа – Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) [9].

С рыболовством иная ситуация. Функционирование соответствующих органов должно осуществляться по бассейновому принципу – по водоемам, в которых осуществляется рыболовство. На его основе в системе Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство) выделены Западно-Балтийское, Волго-Каспийское, Ангаро-Байкальское, Азово-Черноморское и иные территориальные управления [10]. Создание единого контрольно-надзорного органа в агропромышленном комплексе способствовало бы сочетанию разных территориальных принципов деятельности и обособленному функционированию территориальных органов, создаваемых по субъектам РФ и по водным объектам, что вряд ли отвечает принципу целесообразности.

Для Федеральной таможенной службы (ФТС России) государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе является неосновной функцией. Он осуществляется постольку, поскольку существует необходимость воздействия таможенных органов на хозяйственные процессы, проходящие на таможенной территории го-

сударства. Эти процессы сопряжены с проверкой в пунктах пропуска через Государственную границу РФ документального оформления провозимых товаров (зерна и продуктов его переработки и др. [11]), принятием решения об их вывозе за пределы РФ и применением других административно-принудительных мер. По большому счету данную деятельность можно рассматривать как таможенный контроль, однако содержание нормативных правовых актов показывает ее иное обозначение – как часть соответствующего вида государственного контроля (надзора) в агропромышленном комплексе. Тем не менее такая форма функционирования таможенных органов не может осуществляться ими в автономном режиме без участия территориальных органов Россельхознадзора. Поскольку должностные лица последних являются специалистами в области качества и безопасности зерна, карантина растений и иных областях применения знаний сельскохозяйственной направленности, сотрудники таможенных органов обеспечивают реализацию ими своих полномочий (направляют продукцию для проведения досмотра и возможного принятия решения о запрете ее ввоза, обеззараживании или утилизации).

Вспомогательной функцией государственный контроль (надзор) в агропромышленном комплексе является для Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия). Речь идет только об одном его виде – карантинный фитосанитарный контроль (надзор), который осуществляется исключительно на объектах, занимаемых Росгвардией. В настоящее время функционирование данного органа в указанном направлении должным образом еще не организовано, поскольку порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности существует лишь в виде проекта [12].

Следует также иметь в виду, что контрольно-надзорная деятельность помимо органов исполнительной власти может осуществляться и государственными учреждениями. О возможности их участия в публично-управленческой деятельности сложились научные представления [13, с. 148] и сформировалась соответствующая позиция законодателя. В соответствии с уже неактуальным для агропромышленного комплекса Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [14] был определен исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора), по которым государственные учреждения вправе осуществлять проверочные мероприятия. Отраслей и сфер агропромышленного комплекса они не касались.

Одна из концептуальных особенностей нового Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2021 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [15] состоит в десистематизации правил привлечения государственных учреждений к контрольно-надзорной деятельности. В нем отсутствует указание на какие-либо виды контрольно-надзорной деятельности, которые вправе осуществлять государственные учреждения, однако содержится общая норма, предусматривающая возможность наделения их такими полномочиями федеральным и региональным законодательством. Отход от систематизации правил сам по себе негативен, поскольку утрачиваются положительные свойства систематизированного регулирования (отсутствие пробелов и противоречий между нормативными предписаниями, трудностей в поиске и использовании правовых норм и др. [16, с. 64–65]). К этому добавляется возможность утраты организационного единообразия контрольно-надзорной деятельности. Создается ничем не ограниченная возможность для региональных законодателей наделять государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ, полномочиями по осуществлению регионального государственного контроля (надзора). На их работников могут возлагаться такие же обязанности, как и на должностных лиц государственных органов, что чревато возможным снижением качества публично-управленческой деятельности и гарантированности прав физических и юридических лиц при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Тем не менее в агропромышленном комплексе выбор в качестве субъектов контрольно-надзорной деятельности государственных учреждений может определяться не только отечественным, но и наднациональным регулированием, связанным с повышением роли регионализации и участием России в межгосударственных объединениях [17, с. 256–265]. В настоящее время правом ЕАЭС предусматривается возможность участия государственных учреждений в осуществлении ветеринарного контроля (надзора) и так называемых «национальных организаций» в реализации карантинного фитосанитарного контроля (надзора) [18]. Вместе с тем в Российской Федерации законодатель, регулируя ветеринарный контроль (надзор), избегает такой возможности, а закрепляя порядок проведения карантинного фитосанитарного контроля (надзора), возлагает соответствующие полномочия не на любые государственные учреждения в этой сфере, а только подведомственные Росгвардии [19].

Таким образом, современное состояние системы субъектов контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе обусловлено рядом факторов: сформировавшейся по результатам административной реформы моделью организации государственного контроля (надзора) как в целом, так и в сельском хозяйстве в частности; модернизацией законодательства о государственном контроле (надзоре), определившего новые правила его осуществления и сопряженного с масштабной коррекцией иного законодательства для приведения его в согласованное состояние; действием наднациональных правил, обеспечивающих интеграцию России в ЕАЭС, что требует гармонизации национального законодательства и правил данного регионального образования. Все эти факторы постепенно должны привести систему в состояние равновесия, но пока не все действующие правила характеризуются совершенством, что не исключает возможности их коррекции. Особенно это касается государственных учреждений как субъектов контрольно-надзорной деятельности, функционирование которых может быть необходимым образом упорядочено.

Список литературы:

1. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М. : Эксмо, 2007. – 528 с.
2. Денисова, Г. Д. О коллективных и индивидуальных субъектах административного права и административной ответственности / Г. Д. Денисова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 2. – С. 235–242.
3. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М.: ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
4. Агапов, А. Б. Субъекты административного права : учеб. пособие для вузов / А. Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2022. – 268 с.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 20 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945; 2020. – № 47, ст. 7508.
6. Захарова, М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Захарова. – Саратов, 2016. – 241 с.
7. Соколов, А. Ю. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности / А. Ю. Соколов, К. С. Кротов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 5 (142). – С. 84–98.
8. О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2008 г. № 450 (в ред. от 25 января 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 25, ст. 2983;

Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 26.01.2022.

9. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 29 ноября 2021 г.) // Российская газета. – 2004. – 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 49, ч. 1, ст. 8277.

10. О Схеме размещения территориальных органов Федерального агентства по рыболовству : приказ Минсельхоза России от 4 февраля 2021 г. № 56 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна : постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1079 (в ред. от 9 октября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5509; 2021. – № 42, ст. 7133.

12. Проект Приказа Росгвардии «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=120858> (дата обращения: 14.02.2022).

13. Ястребов, О.А. Проблемы классификации публичных субъектов административного права / О.А. Ястребов // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 12.

14. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

15. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2021. – № 50, ч. III, ст. 8415.

16. Мирошников, Е.В. Систематизация законодательства: понятие, значение, цели и задачи / Е.В. Мирошников, Н.С. Колесникова // The Scientific Heritage. – 2021. – № 58. – С. 64–68.

17. Соколов, А.Ю. Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 3. – С. 256–265.

18. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (в ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.01.2015; 02.08.2021.

19. О карантине растений : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4207; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

А. В. Камин,
аспирант
Саратовской государственной
юридической академии

A. V. Kamin,
Postgraduate student
of the Saratov State Law Academy
a.v.kamin@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-290-296

ФАКУЛЬТАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРЕДРЕАЛИЗАЦИОННОЙ СТАДИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ПРАВ

Аннотация: актуальность темы исследования объясняется продолжающимся процессом усложнения юридических моделей взаимодействия корпораций и их участников, в котором внутренние документы корпорации выступают особым регулятором корпоративных отношений. Автором обосновывается тот факт, что факультативная детализация и конкретизация юридических норм, содержащихся в законодательных актах, посредством принятия внутренних документов оказывает существенное влияние на процедуру осуществления корпоративных прав, изменяя возможные тактики поведения управомоченных лиц.

В настоящем исследовании использованы общенаучные методы познания: диалектика, анализ, синтез, аналогия, функциональный, системный и структурный подходы.

Автором сделан вывод о том, что унификация накопленного опыта факультативного регулирования деятельности публично-правовых структур позволяет создавать типовые внутренние документы корпораций, конкретизирующие и детализирующие возможности субъектов корпоративных правоотношений, принятие которых допустимо посредством ссылки на них в решениях общих собраний участников, что в значительной степени уменьшит трудозатраты на создание подобных документов, а также повысит гарантированность осуществления корпоративных прав.

Ключевые слова: корпорация, участник корпорации, осуществление корпоративных прав, юридическая процедура, факультативное регулирование.

OPTIONAL REGULATION OF CORPORATE LEGAL RELATIONS AS AN ELEMENT OF THE PRE-IMPLEMENTATION STAGE OF THE IMPLEMENTATION OF CORPORATE RIGHTS

Abstract: the relevance of the research topic is explained by the ongoing process of complication of legal models of interaction between corporations and their participants, in which the internal documents of the corporation act as a special regulator of corporate legal relations. The author proves that the optional specification and specification of legal norms contained in legislative acts, through the adoption of internal documents, has a significant impact on the procedure for exercising corporate rights, changing the possible tactics of behavior of authorized persons.

In this study, general scientific methods of cognition were used: dialectics, analysis, synthesis, analogy, functional, systemic and structural approaches.

The author concludes that the accumulated experience of optional regulation, through the unification and activities of public law structures, makes it possible to create standard

internal documents of corporations that concretize and detail the capabilities of subjects of corporate legal relations, the adoption of which is permissible by reference to them in decisions of general meetings of participants, which is largely degree will reduce labor costs for the creation of such documents, as well as increase the guarantee of the implementation of corporate rights.

Keywords: *corporation, corporation member, exercise of corporate rights, legal procedure, optional regulation.*

В современной цивилистической литературе прослеживаются различные взгляды на природу внутрикорпоративного регулирования корпоративных отношений. Так, А. Б. Козырева выделяет корпоративные нормы, т.е. нормы, которые установлены не государством, а корпорацией, в самостоятельную систему, отмечая, что подобные нормы являются новым поколением норм права [1, с. 28–40].

Иное мнение имеет В. А. Белов, признающий наличие актов корпораций, но не отрицающий их нормативный характер, например, определяя устав юридического лица в качестве правового акта частного происхождения, а также указывая на то, что «решение общего собрания участников представляет собой правовой акт юридического лица» [2, с. 242].

В своем диссертационном исследовании А. А. Кущенко обращает внимание на характер вовлеченности корпоративных актов в механизм правового регулирования, где «внутренние документы корпорации играют роль вспомогательного механизма регулирования общественных отношений. Являясь, по сути, результатом особой деятельности субъектов по удовлетворению своих частных интересов, названные документы конкретизируют и развивают предписания закона и тем самым переводят правовые нормы в конкретную жизненную ситуацию» [3, с. 23].

Назначение внутренних документов корпораций И. С. Шиткина определяет как возможность в рамках дозволенного конкретизировать права и обязанности свои и субъектов, вступающих с ними в отношения, детализировать содержание правоотношений [4, с. 11–16].

Ю. Г. Лескова отмечает, что локальное нормотворчество, существующее внутри юридического лица, есть не что иное как одно из проявлений саморегулирования деятельности субъектов гражданского права [5, с. 49].

Обращает на себя внимание дихотомичная природа ряда внутренних документов корпораций, представляющих собой, с одной стороны, самоценный результат осуществления корпоративного права управления, а с другой стороны, часть механизма правового регули-

рования, конкретизирующую и детализирующую его, оказывающую влияние на тактики последующего поведения управомоченных лиц.

Например, годовым общим собранием акционеров ПАО «Нефтяная компания «Лукойл»» от 20 июня 2019 г. (протокол № 1) утверждено Положение о порядке подготовки и проведения общего собрания акционеров ПАО «Лукойл» [6]. Абзацы 2, 3 п. 9.7 указанного Положения содержат детализацию правового регулирования в части открытия (начала) собрания, а именно устанавливают норму, согласно которой в случае, если ко времени начала проведения собрания нет кворума ни по одному из вопросов, включенных в повестку дня собрания, открытие собрания переносится на 2 (два) часа (строго на 2 часа. – *А.В.*). Перенос открытия собрания более одного раза не допускается.

В свою очередь, годовым общим собранием акционеров ОАО «Ростелеком» от 30 мая 2009 г. (протокол № 1) утверждено Положение об общем собрании акционеров ОАО междугородней и международной электрической связи «Ростелеком» [7]. В п. 9.3 данного Положения указывается, что в случае, если ко времени начала проведения общего собрания акционеров нет кворума ни по одному из вопросов, включенных в повестку дня, председатель собрания принимает решение о сроке переноса открытия общего собрания акционеров. При этом открытие общего собрания акционеров не может быть перенесено более чем на 2 (два) часа (возможно перенесение менее чем на 2 часа. – *А.В.*).

Даже в подобных незначительных вопросах прослеживается разница в регулировании одного и того же элемента процедуры осуществления корпоративного права, а именно срока переноса общего собрания при отсутствии кворума. Такая детализация может влиять на тактику поведения участника, а следовательно, и на результат правоотношения в целом. В ситуации, когда до необходимого кворума не хватает голоса одного лица, одно и то же фактическое действие конкретного участника. Например, опоздание на общее собрание на 1,5 часа в ПАО «Лукойл» позволит участнику в тот же день реализовать процедурную стадию осуществления корпоративного права участия, а в ОАО «Ростелеком» отсрочит реализацию аналогичной стадии, вынудив ожидать проведения повторного общего собрания.

Таким образом, очевидно непосредственное влияние рассчитанных на многократное применение внутренних документов корпорации на динамику корпоративного правоотношения, а значит, и на осуществление корпоративных прав, посредством ограничения и (или) дополнения конкретных способов, средств и условий осуществления корпоративных прав.

Поскольку внутренние документы корпорации приобретают юридическую силу ввиду реализации управленческого корпоративного правоотношения, на первый взгляд может показаться, что это возвращение к идее организационного правоотношения, частью которого можно было бы обозначить управленческое корпоративное правоотношение. Однако подобное суждение не является верным. Как известно, О. А. Красавчиков выделял четыре группы организационных правоотношений: предпосылочные, необходимые для образования или развития имущественных отношений; делегирующие; контрольные; информационные [8, с. 50–57].

С. Н. Братусь указывает: «Организационные отношения не являются имущественными, выступая лишь предпосылкой их возникновения» [9, с. 43]. Д. В. Афанасьев дополняет, что особенностью организационных правоотношений является их объект – поведение субъектов обязательства; указанные правоотношения предназначены для возникновения имущественных, личных неимущественных, корпоративных отношений [10, с. 135–142].

Вместе с тем как сам процесс принятия внутренних документов корпорации, рассчитанных на многократное применение, так и результат указанного процесса не служат предпосылками для возникновения иных правоотношений. Так, утверждение условного положения о порядке предоставления информации акционерам не является основанием для возникновения правоотношения по предоставлению акционеру информации, в том числе поскольку юридическая норма, служащая предпосылкой для возникновения соответствующего правомочия требования, содержится на законодательном уровне.

Внутренние документы корпорации могут выступать составной частью одной из предпосылок возникновения корпоративных правоотношений; они в значительной степени определяют алгоритм поведения управомоченного лица, который в себе «содержит... заложенный итог деятельности» [11, с. 36] права.

Если принятие рассчитанных на многократное применение внутренних документов корпорации – это определенная специализация механизма правового регулирования с высокой степенью конкретности (т.е. применительно к каждой конкретной корпорации), то совершенно справедливо возникает вопрос о соотношении специализации и унификации указанных внутренних документов корпорации.

В теории права специализация и унификация рассматриваются в контексте баланса законодательной системы, одним из аспектов которого выступает итог «взаимодействия ряда противоположных тенденций» [12, с. 12]. Хотя корпоративные документы и не являют-

ся частью законодательной системы, С.А. Белоусов указывает, что в настоящий момент осуществлена постановка проблемы локальных нормативных правовых актов как четвертого уровня законодательства [12, с. 43], что позволяет транспонировать рассматриваемые парные категории на уровень корпоративных документов.

Так, «специализация... обусловлена необходимостью регулирования максимально большого количества общественных отношений... с учетом их особенностей и многообразия» [13, с. 336–340], в свою очередь, «унификация... рассматривается как своеобразная наука обобщения и единения различных структур механизма правовой регламентации», осуществляемая в формах универсализации, интеграции и систематизации [14, с. 7–8].

Выработка общего последовательного алгоритма осуществления корпоративных прав возможна с помощью унификации схожих мыслимых моделей поведения управомоченных лиц, в том числе посредством издания типовых положений (документов) публично-правовыми структурами. Использование их корпорацией было бы возможно посредством ссылки в решении общего собрания на указанные типовые положения либо посредством заимствования текста подобных рекомендательных документов.

В настоящий момент ярким примером подобного факультативного правового регулирования корпоративных отношений является принятие Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 209-ФЗ № «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения возможности использования юридическими лицами типовых уставов» [15], которым изменен п. 2 ст. 52 ГК РФ [16], допустивший применение в отдельной организационно-правовой форме корпорации типового устава, утвержденного уполномоченным государственным органом.

Как отмечают И.С. Шиткина, С.Ю. Филиппова, с помощью типовых уставов должны решаться следующие социально-экономические задачи: а) ознакомление субъектов с предоставленными правовыми возможностями; б) легализация формулировок отдельных положений устава для исключения правовой неопределенности в части допустимости таких формулировок [17, с. 152–160].

Указанный положительный опыт факультативного регулирования можно перенести на иные корпоративные организационно-правовые формы и внутренние документы корпораций, рассчитанные на многократное применение, зафиксировав наиболее удачные положения, что повысит качество подобных внутренних документов корпораций.

Так, апелляционным определением Верховного суда Республики Карелия от 28 апреля 2015 г. по делу № 33-1713/2015 отменено решение суда первой инстанции об удовлетворении требований истца (пайщика) в части истребования приказа (положения) о разграничении полномочий председателя и директора кредитного кооператива. Само наличие подобного требования свидетельствует о недостаточном уровне информированности пайщика о структуре органов управления, их наименовании и т.д. Вероятно, техническая ошибка суда первой инстанции связана со значительной вариабельностью регулирования идентичных вопросов различными внутренними актами корпораций, что особенно свойственно некоммерческим организационно-правовым формам.

При анализе недостатков иной некоммерческой организационно-правовой формы, а именно товарищества собственников жилья, цивилистами отмечается, что эффективная деятельность ТСЖ зависит от активности его членов [18, с. 84–89]. Вместе с тем экономическая сущность некоммерческих корпораций в большинстве случаев не связана с необходимостью увеличения капитала, а следовательно, стимул увеличения активности участия не так высок.

Развитое факультативное регулирование, достигаемое посредством бланкетных ссылок либо заимствований, обеспечит наличие внутренних документов корпораций, утверждение которых потребует минимально необходимых действий участников, значительно увеличит качество механизма правового регулирования, а также обеспечит участникам дополнительные гарантии, выраженные в широких возможностях формирования эффективных тактик осуществления корпоративных прав.

Список литературы:

1. Козырева, А. Б. Корпоративные нормы: правовой характер, признаки, санкции и соотношение с законодательными нормами / А. Б. Козырева // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 3. – С. 28–40.
2. Тарасенко, Ю. А. Юридическая личность корпораций в связи с проблемой юридической природы некоторых корпоративных актов / Ю. А. Тарасенко, В. А. Белов // Корпоративное право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В. А. Белова. – М. : Юрайт, 2015. – С. 220–252.
3. Кущенко, А. А. Корпоративные отношения как предмет правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Кущенко. – Саратов, 2014. – 30 с.
4. Шиткина, И. С. Локальное (внутреннее) нормотворчество в акционерном обществе / И. С. Шиткина // Предпринимательское право. – 2005. – № 3. – С. 11–16.

5. Лескова, Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений / Ю.Г. Лескова. – М. : Статут, 2013. – 384 с.

6. Положение о порядке подготовки и проведения общего собрания акционеров ПАО «Лукойл» : утв. решением общего собрания акционеров ПАО «Лукойл», протокол № 1 от 20 июня 2019 г. // Официальный сайт ПАО «Лукойл». – URL: <https://lukoil.ru/Company/CorporateGovernance/InternalDocuments> (дата обращения: 02.11.2021).

7. Положение об общем собрании акционеров ОАО междугородней и международной электрической связи «Ростелеком» : утв. решением общего собрания акционеров ОАО «Ростелеком», протокол № 1 от 30 мая 2009 г. // Официальный сайт ОАО «Ростелеком». – URL: https://www.company.rt.ru/ir/corporate_governance/docs_3.pdf (дата обращения: 06.11.2021)

8. Красавчиков, О.А. Гражданские организационно-правовые отношения / О.А. Красавчиков // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 50–57.

9. Братусь, С.Н. Предмет и система гражданского права / С.Н. Братусь. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 196 с.

10. Афанасьев, Д.В. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений / Д.В. Афанасьев // Современная научная мысль. – 2015. – № 6. – С. 135–142.

11. Вавилин, Е.В. Осуществление и защита гражданских прав / Е.В. Вавилин. – М. : Статут, 2016. – 416 с.

12. Белоусов, С.А. Законодательный дисбаланс: доктрина, теория, практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.А. Белоусов. – Саратов, 2015. – 62 с.

13. Белоусов, С.А. Баланс и дисбаланс в российском законодательстве сквозь призму техники его специализации и унификации / С.А. Белоусов // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 336–340.

14. Сенякин, И.Н. Специализация и унификация российского законодательства (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Сенякин. – Саратов, 1993. – 34 с.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения возможности использования юридическими лицами типовых уставов : федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 209-ФЗ (в ред. от 30 октября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 27, ст. 4000; 2017. – № 45, ст. 6586.

16. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5053.

17. Шиткина, И.С. Типовые уставы: к вопросу о правовой природе и назначении / И.С. Шиткина, С.Ю. Филиппова // Закон. – 2020. – № 4. – С. 152–160.

18. Валиев, Ш.З. Анализ проблем развития ТСЖ и стимулирование их создания / Ш.З. Валиев, И.Г. Гавриленко, М.А. Суренян // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия : Экономика. – 2014. – № 1. – С. 84–89.

М. Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук,
профессор, заведующая сектором
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

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

M. N. Kobzar-Frolova,
Doctor of Law, Professor, Head of the
Sector of Administrative Law
and Administrative Process,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
adminlaw@igpran.ru

A. Yu. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
aysockolov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-297-304

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА
(«ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ – 2022»): ОБЗОР**

Аннотация: 24 февраля 2022 г. в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Институте государства и права Российской академии наук состоялась традиционная конференция в память о видном ученом-административисте Борисе Михайловиче Лазареве (1930–1995), служившем в стенах Института и отдавшем многие годы науке административного права. С каждым годом темы, поднимаемые организаторами конференции, вызывают все больший интерес ее участников, количество которых растет из года в год. Цель конференции 2022 г. – обсуждение актуальных проблем, новейших тенденций и перспектив развития административного права, формулирование научно обоснованных предложений о путях их возможного решения.

Ключевые слова: идеи Б. М. Лазарева, взаимодействие конституционного и административного права, административное право, административный процесс, процессуальные нормы, контроль, надзор, конференция, резолюция.

**ACTUAL PROBLEMS OF THE SCIENCE
OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS
(“LAZAREV READINGS - 2022”): OVERVIEW**

Abstract: on February 24, 2022, a traditional conference was held at the Federal State Budgetary Institution of Science, the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, in memory of the prominent administrative scientist Boris Mikhailovich Lazarev (1930–1995), who served within the walls of the Institute and devoted many years

to the science of administrative law. Every year the topics raised by the organizers of the conference are of increasing interest to its participants, the number of which is growing from year to year. The purpose of the conference in 2022 is to discuss current problems, the latest trends and prospects for the development of administrative law, formulate evidence-based proposals on ways to solve them.

Keywords: *ideas of B. M. Lazareva, interaction of constitutional and administrative law, administrative law, administrative process, procedural norms, control, supervision, conference, resolution.*

24 февраля 2022 г. в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки (ФГБУН) Институте государства и права Российской академии наук (далее – Институт) с успехом прошла традиционная международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2022») (далее – конференция, мероприятие), посвященная памяти видного ученого-административиста, заслуженного деятеля науки РСФСР Бориса Михайловича Лазарева (1930–1995).

По традиции открыл конференцию председатель организационного комитета – директор Института, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Александр Николаевич Савенков**. В приветственном слове А. Н. Савенков, обращаясь к присутствующим в зале и собравшимся у мониторов, сказал о важности и значимости проведения подобных мероприятий, о связи времен и преемственности традиций, а также о том, что сектор административного права и административного процесса за свою почти вековую историю собрал целую плеяду выдающихся ученых-правоведов, достойных представителей академических традиций науки административного права. Научные сотрудники сектора административного права и процесса достойно продолжают дело своих предшественников. Директор, поддерживая славные традиции памяти о предшественниках, плодотворно служивших академической науке в стенах Института, подчеркнул необходимость оценивать достижения прошлого и намечать перспективы развития.

В докладе на тему «**Административное право в условиях новых конституционных реалий**» А. Н. Савенков отметил: принятие в 2020 г. поправок к Конституции РФ затронуло все стороны общественной жизни нашей страны. Это знаковое событие способствовало кардинальному обновлению законодательства, повлияло на развитие отечественной юридической науки, в частности науки административного права. Принципиально новым политико-правовым явлением стало понятие «публичная власть», получившее закрепление на кон-

ституционном уровне. Таким образом, стало правовой реальностью то, о чем писали ведущие российские ученые-юристы. В науке административного права традиционно исследуются управленческие общественные отношения, участниками которых являются прежде всего органы исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней. Однако в общественном сознании административное право ассоциируется главным образом с Кодексом РФ об административных правонарушениях, что, конечно же, не соответствует действительности. Безусловно, значимость кодекса велика, и то, что в настоящее время проводится третья кодификация законодательства об административных правонарушениях, это лишний раз подтверждает. В ходе работы над законопроектом было бы и в теоретическом, и в практическом плане важно сформулировать и нормативно закрепить понятие «административная ответственность». Кроме того, представляется своевременным оптимизировать число органов административной юрисдикции, наделенных правом налагать административные наказания.

Пришло время на академическом уровне провести комплексное исследование административных правоотношений в условиях новых конституционных реалий. Отношения эти многообразны и полифоничны. Работы прошлых лет, посвященные данной проблематике, во многом утратили актуальность и явно недостаточно отражают современные реалии. Необходимо появление новых работ, и ученые нашего Института могли бы сказать здесь свое веское слово.

Хотелось бы подчеркнуть важность административного права в практическом плане. Ранее отмечалось, что принятие поправок к Конституции повлекло масштабное обновление законодательства. В частности, была принята новая редакция Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», который является основополагающим нормативным правовым актом для организации и деятельности исполнительной власти в условиях новых конституционных реалий. Хотя закон действует немногим более одного года, пришло время подумать о подготовке его поста-тейного доктринального комментария. Такая работа также могла бы осуществляться силами коллектива ученых Института с возможным привлечением специалистов-практиков. Таким образом был бы переброшен своеобразный мост между теорией и практикой, необходимость которого представляется совершенно очевидной.

Ведущий научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ **Владимир Николаевич Плигин** продолжил

тему, развитую директором Института А.Н. Савенковым. В докладе *«Политико-правовые тенденции и административное право»* он выделил направления будущего развития административного права, среди которых: поправки к Конституции РФ, касающиеся формирования института публичной власти; проблемы цифровизации отрасли; настоящее состояние кодификации, определяющее развитие института административной ответственности; предстоящее развитие административно-процессуального законодательства.

Первый заместитель директора Института, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова** тепло поприветствовала участников конференции. В докладе на тему *«Документы стратегического планирования как основа государственной политики развития современной России»* Е.В. Виноградова говорила о совершенствовании системы стратегического управления, причинах и преодолении отдельных недостатков, таких как несовершенство законодательства в сфере стратегического планирования, избыточность и бессистемность документов стратегического планирования, дублирование механизмов управления стратегическими инструментами и др.

Особенное уважение и заинтересованность присутствующие проявили к тем докладам участников конференции, в которых отмечались роль и значение наследия Б.М. Лазарева в развитии современной науки административного процессуального права. Своими воспоминаниями делились Н.И. Побежимова, В.А. Юсупов, Б.В. Россинский, С.В. Запольский. Анализировали труды Б.М. Лазарева доктора юридических наук, представители различных школ административного права Ю.Н. Стариков, А.И. Каплунов, Ю.П. Соловей, М.Н. Кобзарь-Фролова и другие участники мероприятия. В своих докладах они сумели провести параллель от идей ученого 80–90-х гг. прошлого века до современного представления о сути и значении государственного управления, об административном процессе, административных процедурах, ответственности, о компетенции и др.

Главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Сергей Николаевич Бабурин** в докладе *«Административные правоотношения в молодежи конституционных трансформаций Российской Федерации (духовно-нравственный аспект)»* уделил внимание изменению содержания административных правоотношений, включая их мировоззренческий (идеологический) характер, в ходе конституционных реформ в 1990–1992, 1993 и 2020 гг.

Не менее значимые проблемы поднял в докладе на тему *«Современные идеи о предмете науки административного права»* доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации **Виталий Андреевич Юсупов**. Ученый раскрыл структуру административного права в современный период и подробно остановился на юридической природе административно-процессуальных отношений.

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович Россинский** в докладе *«Исполнительные органы в системе публичной власти»*, опираясь на ст. 12 Конституции РФ, говорил о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», а также отметил роль введенной третьей части ст. 132 Конституции РФ для обеспечения эффективной реализации функций государственного управления.

Доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета **Юрий Николаевич Стариков** представил доклад на тему *«Законность и справедливость как принципы современного административного права и процесса»* о необходимости кардинального пересмотра нормативных предписаний (как и теоретических представлений) о принципах законности и справедливости в законодательстве об административных процедурах с учетом норм действующего административного законодательства.

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ ФСИН России, заслуженный юрист РФ **Александр Сергеевич Дугенец** в выступлении на тему *«Роль и место института административной ответственности в современном обществе»* выразил уверенность в том, что применение данного правового института в настоящее время отвечает предъявляемым требованиям. Однако в связи с отсутствием базового определения административной ответственности допускается неприемлемое увеличение верхнего предела наказаний, в связи с чем автор внес предложения по необходимости определенной корректировки законодательного курса.

Доктор юридических наук, профессор, ректор Сибирского юридического университета, заслуженный юрист РФ **Юрий Петрович Соловей** в докладе *«Административное усмотрение как объект*

научного интереса Б. М. Лазарева» подчеркнул серьезное значение трудов Бориса Михайловича для развития современной теории российского административного права в целом, включая проблему административного усмотрения. Ю. П. Соловей выделил приоритетные направления научной разработки данной проблемы: исследование принципов реализации дискреционных полномочий публичной администрации; формулирование проектов законодательных норм, должным образом закрепляющих указанные принципы; формирование надлежащей практики, действенного судебного контроля над административным усмотрением.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) **Сергей Михайлович Зубарев** в докладе «*О содержании понятия “публичный контроль”*» обосновал свое видение содержания данного понятия, выделил его теоретико-методологический, системно-целевой и структурно-организационный аспекты. С. М. Зубарев обозначил структуру публичного контроля и отметил значимость установления органической взаимосвязи между видами контроля, исключаящей подмену одного вида контроля другим.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (РГУП) **Александр Иванович Стахов** в докладе «*Юридические дела, разрешаемые в ходе судебного административного процесса*» предложил унифицированные и неунифицированные административные дела называть одним термином – «судебные административные дела», а также использовать для построения системы ключевые элементы, которые характеризуют данные дела и позволяют не смешивать их с уголовными, гражданскими и другими делами, рассматриваемыми судом (основание дела и предмет), которым дал авторские определения. А. И. Стахов также представил систему судебных административных дел и систему судебного административного процесса.

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, заслуженный работник высшей школы РФ **Андрей Иванович Каплунов** в своем выступлении «*О правовой природе и классификации административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти*» отметил, что осуществить кодификацию административно-процессуального законодательства по образцу и подобию гражданско-процессуального

и уголовно-процессуального невозможно в силу различий в правовой природе входящих в административный процесс процессуальных форм публичного управления. Однако возможна частичная унификация процессуальных форм правонаделения (позитивных, сервисных административных производств).

Заведующая сектором административного права и административного процесса Института, главный научный сотрудник, доктор юридических наук, профессор **Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова** в докладе на тему «*Административные правоотношения: современные представления, пути развития*» поделилась с участниками конференции своими мыслями и идеями о том, что административные правоотношения не есть нечто постоянное, они эволюционируют вместе с развитием государства и общества. М.Н. Кобзарь-Фролова говорила о том, что административное право тесным образом связано с конституционным правом и призвано реализовать нормы российской Конституции, обеспечить проведение в жизнь государственной политики.

Доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника (по научной работе) Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ **Михаил Валерьевич Костенников** представил доклад на тему «*Административно-правовое регулирование науки*». Выступающий рассказал об одной из составляющих социально-экономической политики – научно-технической политике, реализуемой в том числе путем административно-правового регулирования в области науки, которое не должно являться самоцелью, а представляется как сопроводительная деятельность.

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России **Ирина Александровна Адмиралова** подняла в своем выступлении не менее актуальную тему: «*Актуальные вопросы охраны прав и свобод граждан в производстве по делам об административных правонарушениях*». Докладчица говорила о том, что права и свободы человека и гражданина – это субстанция, которая требует особенного внимания и создает предпосылки для совершенствования процессов их защиты и охраны в современном мире. И.А. Адмиралова особо отметила, что охрана прав и свобод человека и гражданина – это комплексная задача государства и всех его органов. Это является смыслом и содержанием деятельности органов государственной власти и управления. Без со-

блюдения прав и свобод граждан такая деятельность полиции лишена всякого практического и гуманитарного смысла.

В работе конференции также активное участие приняли аспиранты, магистранты, студенты.

Завершилось научное мероприятие принятием резолюции международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2022»). В резолюции отмечается беспрецедентно высокий уровень организации и проведения конференции сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; констатируется творческий и продуктивный характер научной дискуссии по актуальным проблемам науки административного права и науки административного процесса; подчеркивается во многом прикладное значение мероприятия, которое убедительно демонстрирует неразрывную связь науки и практики. Участники выразили намерение продолжить изучение научного наследия доктора юридических наук, заслуженного деятеля науки РСФСР Бориса Михайловича Лазарева, всемерно способствовать его широкой популяризации, а также готовы принять участие в работе круглого стола в октябре 2022 г. в Институте государства и права РАН, посвященного вопросам выработки единых в теоретическом отношении подходов к основным институтам и категориям административного права. Кроме того, участники конференции договорились обсудить предложение Н.И. Побежимовой о написании коллективного многотомного курса административного права.

Наиболее актуальные доклады и результаты научных исследований решено опубликовать в сборнике научных трудов конференции.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

I (87) • 2022

Редакторы:

Н.С. Добротворская, О.В. Мерзлякова, Л.П. Насонова,

Е.А. Фешина, М.П. Яковлева

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Свидетельство о регистрации ПИ № 77–5708 от 30 октября 2000 г.

Подписано в печать 22.04.2022. Формат 60x84^{1/16}.

Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 17,3. Уч.-изд. л. 15,6.

Тираж 150 экз. Заказ № 162.

Издательство

Саратовской государственной юридической академии.

410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства

Саратовской государственной юридической академии.

410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

ISSN 1608-8794



9 771608 879008 >