

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

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

Все статьи проходят процедуру внешнего двойного «слепого» рецензирования.

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

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

– перевод названия материала на английский язык;

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

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

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

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

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

Рукописи авторам не возвращаются.

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

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

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

Мнение редакции может не совпадать с мнениями авторов.

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

Редакция академического и вузовского юридического журнала
«Правовая политика и правовая жизнь»

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

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

DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:

ИНН 7704067766, КПП 645402001

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

КБК 0000000000000000440; ОКТМО 63701000

р/сч 0321464300000016000

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

БИК 016311121

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

Цена по подписке 700 рублей,
в розницу цена свободная

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2023
© Саратовская государственная юридическая академия, 2023
© Ассоциация юридических вузов, 2023

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

3 (93) • 2023

САРАТОВ • МОСКВА

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

- 5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);
 - 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);
 - 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки);
 - 5.1.4 – Уголовно-правовые науки (юридические науки);
 - 5.1.5 – Международно-правовые науки (юридические науки).
-

Редакционная коллегия:

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *Е.Н. Абамина*, д.ю.н., доцент; *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *С.Ф. Афанасев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *О.В. Исаenkova*, д.ю.н., профессор; *А.И. Каплунov*, д.ю.н., профессор; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комkova*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалov*, д.и.н., профессор; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *Н.И. Малыхина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Поkачалова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Поляkova*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *С.Ж. Соловых*, д.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьева*, д.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *В.В. Устюkова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., профессор; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестеряkова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор

Редакционный совет:

А.И. Абдуллин, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурип*, д.ю.н., профессор; *Э.Б. Базарбаев* (Кыргызстан), д.ю.н., профессор; *С.А. Балашенко* (Беларусь), д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев*, д.ю.н., профессор; *С.А. Белоусов*, д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Вашилпн*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич* (Республика Беларусь), д.ю.н., профессор; *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Грачева*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.И. Левченко*, д.ю.н., профессор; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *В.В. Лысенко* (Приднестровская Молдавская Республика), д.ю.н., профессор; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудовский*, 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. Старилov*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., доцент; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

Editorial board:

A. Yu. Sokolov (editor-in -chief), Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Korolev* (deputy editor-in -chief), Candidate of Law, Associate professor; *B. G. Dubrovin* (executive secretary); *E. N. Abamina*, Doctor of Law, Associate professor; *A. P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *S. F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M. T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E. G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A. G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *S. V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Zаметина*, Doctor of Law, Professor; *O. V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *A. I. Kaplunov*, Doctor of Law, Professor; *N. N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G. N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I. N. Konovalov*, Doctor of History, Professor; *D. A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *N. I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N. S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T. A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B. T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M. B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Zh. Solovykh*, Doctor of Law, Associate professor; *T. A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *L. K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *V. V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A. E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Professor; *D. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I. V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S. E. Channov*, Doctor of Law, Professor

Editorial council:

A. I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *E. B. Bazarbaev* (Kyrgyzstan), Doctor of Law, Professor; *S. A. Balashenko* (Belarus), Doctor of Law, Professor; *D. K. Bekyashev*, Doctor of Law, Professor; *S. A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E. S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D. H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G. A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N. A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V. G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *E. Yu. Gracheva*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. I. Levchenkov*, Doctor of Law, Professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *V. V. Lysenko* (Pridnestrovian Moldavian Republic), Doctor of Law, Professor; *I. V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B. V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V. A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D. A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A. Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. Starilov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Associate professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Юбилей профессора Юрия Николаевича Старилова | 11 |
| Юбилей профессора Сергея Федоровича Афанасьева | 13 |

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

| | |
|--|----|
| <i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Сравнительный анализ административно-деликтного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан | 15 |
| <i>Полякова Т.А., Бойченко И.С. (Москва, ИГП РАН)</i> Особенности взаимодействия и правового обеспечения информационной безопасности в единой биометрической системе в Российской Федерации | 26 |
| <i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовая политика Российской Федерации в области рационального использования земельных ресурсов: некоторые вопросы совершенствования законодательства | 35 |
| <i>Хижняк В.С. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Международные стандарты и российская конституционно-правовая политика в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава в условиях регионализации | 46 |
| <i>Абанина Е.Н., Петров Д.Е. (Саратов, СГЮА)</i> Политика государства в сфере устойчивого развития: поиск баланса интересов | 59 |
| <i>Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовое регулирование деятельности управляющих компаний как участников особых административно-правовых режимов хозяйствования | 68 |
| <i>Солдаткина О.Л. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Юридический дизайн как средство правовой политики в сфере правового информирования населения | 78 |
| <i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Современные виды транснациональной преступности | 88 |
| <i>Метельков А.Н.</i> <i>(Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России)</i> Антитеррористическая правовая политика государства в сфере противодействия ядерному терроризму | 97 |

Дехтярь И. Н., Коница Е. Н. (Саратов, СГЮА)

Правовая политика в области совершенствования
антимонопольного законодательства в контексте борьбы
со злоупотреблением доминирующим положением
субъектами цифровых рынков 106

II. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Соловых С. Ж. (Саратов, СГЮА)

Реализация права на жилищное обеспечение лиц
из категории социально незащищенных граждан 114

Лисица В. Н. (Москва, ИГП РАН)

Цифровой статут в международном частном праве 131

Мухлынина М. М. (Москва, ИГП РАН)

Экологическая безопасность:
теоретические и правовые основы. 137

III. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

Виноградова Е. В. (Москва, ИГП РАН)

Формирование публичной власти
в проекции амбивалентности сакрального. 147

Гришковец А. А. (Москва, ИГП РАН)

К вопросу о поручении Президента Российской Федерации
(теория и практика) 154

Кобзарь-Фролова М. Н. (Москва, ИГП РАН)

Самоконтроль: новый правовой феномен
или хорошо забытая форма контроля? 173

Евстафьев Д. Г. (Москва, ФКИ НИУ ВШЭ, РУДН),

Скурко Е. В. (Москва, ИНИОН РАН)

«Пост-глобализация», «пост-государство», «пост-право» 187

Осинов Р. А. (Саратов, СГЮА)

Правовой эгоцентризм как деформация
правосознания личности 202

IV. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Лебедева Е. С. (Саратов, СГЮА)

Правовая политика в области кредитования
в Российской империи (1754–1832 гг.) 208

V. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Ванин Д. В., Калинин А. В.

(Санкт-Петербург, Санкт-Петербургская академия СК)

Проблемы обеспечения прав личности
при осуществлении уголовного преследования
в стадии возбуждения уголовного дела 215

Капустина А. В. *(Москва, ИГП РАН)*

Криминализация незаконных производства
и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции:
социально-правовая обусловленность 223

Седова Г. И. *(Саратов, СГЮА)*

Некоторые проблемы упрощенного производства
по уголовным делам 233

VI. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Агафонов М. Н. *(Саратов, СГЮА, аспирант)*

Правовая политика Банка России
в сфере осуществления поведенческого надзора 239

Акулова Е. В. *(Москва, ИГП РАН, соискатель)*

Государственная политика противодействия использованию
информационных технологий в террористических целях
как одной из угроз информационной безопасности:
правовые аспекты 252

Баландин А. Ю. *(Москва, МГЮА, аспирант)*

Кибербезопасность и информационная безопасность.
Демаркация правовых категорий 260

Жуков И. И. *(Саратов, СГЮА, соискатель)*

Двойственный характер правового статуса лежалых хвостов
в экологическом законодательстве и законодательстве
о недрах 271

Исаева Б. М. *(Саратов, СГЮА, соискатель)*

Конституционное право российских граждан на информацию:
некоторые тенденции развития 276

Маршанкулова Р. Е. *(Саратов, СГЮА, соискатель)*

К вопросу о понятии и содержании административно-правовой
защиты государственных служащих от неправомерного
вмешательства 284

Фомиченко С. В. *(Саратов, СГЮА, аспирант)*

Административная ответственность за нарушение
саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка
обязательных требований к ее деятельности 293

| | |
|--|-----|
| <i>Хованицев А. С. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i> | |
| Отсылочные нормы права: дефиниция и специфические признаки | 304 |
| <i>Шевченко М. И. (Москва, РУДН, аспирант)</i> | |
| Реформа Акта о правах человека 1998 года в Великобритании: общественная реакция и перспективы принятия нового билля о правах | 314 |

VII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

| | |
|---|-----|
| <i>Соколов А. Ю., Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> | |
| Обзор круглого стола «Правовая политика в сфере реформирования российского цивилистического процесса: тенденции и проблемы»: 18 мая 2023 г. | 320 |
| <i>Соколов А. Ю., Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> | |
| «Публичная власть в современной России: реальность и перспективы»: обзор мероприятия 08.06.2023. | 329 |

CONTENT

| | |
|--|----|
| Anniversary of Professor Yuri Nikolaevich Starilov | 11 |
| Anniversary of Professor Sergey Fedorovich Afanasyev | 13 |

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

| | |
|---|-----|
| <i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> Comparative analysis of the administrative and tort legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan | 15 |
| <i>Polyakova T.A., Boychenko I.S. (Moscow)</i> Features of interaction and legal support of information security in a unified biometric system in the Russian Federation | 26 |
| <i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i> Legal policy of the Russian Federation in the field of rational use of land resources: some issues of improving legislation. | 35 |
| <i>Khizhnyak V.S. (Saratov)</i> International standards and the Russian constitutional and legal policy in regard to the legal status of the professor and teaching staff in the conditions of regionalization | 46 |
| <i>Abanina E.N., Petrov D.E. (Saratov)</i> State policy in the field of sustainable development: search for balance of interests | 59 |
| <i>Lakaev O.A. (Saratov)</i> Legal regulation of the activities of management companies as participants in special administrative and legal business regimes | 68 |
| <i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i> Legal design as a means of legal policy in the field of legal informing the population | 78 |
| <i>Astahova E.A. (Saratov)</i> Modern types of transitional crime | 88 |
| <i>Metelkov A.N. (St. Petersburg)</i> Antiterrorist legal policy of the state in the field of countering nuclear terrorism | 97 |
| <i>Dekhtyar I.N., Konina E.N. (Saratov)</i> Legal policy in the field of improving antimonopoly legislation in the context of combating abuse of dominant position by digital market entities | 106 |

II. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Solovykh S.Zh. (Saratov)

Implementation of the right for housing provision of persons
from the category socially unprotected citizens 114

Lisitsa V.N. (Moscow)

Digital applicable law in private international law 131

Mukhlynina M.M. (Moscow)

Environmental safety: theoretical and legal foundations 137

III. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vinogradova E.V. (Moscow)

Formation of public authority in the projection
of the ambivalence of the sacred 147

Grishkovets A.A. (Moscow)

To the question of order of the president
of Russian Federation (theory and practice) 154

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)

Self-control: a new legal phenomenon
or a well forgotten form of control? 173

Evstafiev D.G., Skurko E.V. (Moscow)

«Post-Globalization», «Post-State», «Post-Law» 187

Osipov R.A. (Saratov)

Legal egocentrism as a deformation
of the legal consciousness of the individual 202

IV. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

Lebedeva E.S. (Saratov)

Legal policy in the field of lending
in the Russian Empire (1754–1832) 208

V. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

Vanin D.V., Kalinkin A.V. (St. Petersburg)

Problems of ensuring the rights of the individual in the course
of criminal prosecution at the stage of initiating a criminal case . . 215

Kapustina A.V. (Moscow)

Criminalization of illegal production and turnover of alcoholic
and alcohol-containing products: socio-legal conditionality 223

Sedova G.I. (Saratov)

Some problems of simplified criminal proceedings 233

VI. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Agafonov M.N. (Saratov)*
Legal policy of the Bank of Russia in the field
of behavioral supervision 239
- Akulova E.V. (Moscow)*
State policy to counter the use of information technologies
for terrorist purposes as one of the threats
to information security: legal aspects. 252
- Balandin A.Y. (Moscow)*
Cyber security and information security.
Demarcation of legal categories 260
- Zhukov I.I. (Saratov)*
The dual nature of the right status of lying tailings
in environmental and subsurface legislation. 271
- Isayeva B.M. (Saratov)*
The constitutional right of russian citizens to information:
some development trends. 276
- Marshankulova R.E. (Saratov)*
To the question of the concept and content of administrative
and legal protection of civil servants from unlawful interference . . 284
- Fomichenko S.V. (Saratov)*
Administrative responsibility for violation
by a self-regulating organization in the financial market
of mandatory requirements for its activities. 293
- Khovantsev A.S. (Saratov)*
Reference law: definition and specific features 304
- Shevchenko M.I. (Moscow)*
Reform of the Human Rights Act 1998 in the UK:
public reaction and prospects for a new bill of rights 314

VII. REVIEWS

- Sokolov A.Yu., Astahova E.A. (Saratov)*
Review of the round table "Legal policy in the field
of reforming the Russian civil process: trends and challenges":
may 18, 2023 320
- Sokolov A.Yu., Astahova E.A. (Saratov)*
"Public power in modern Russia: reality and prospects":
event overview 08.06.2023 329
-



**ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА
ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА**

В этом году отмечает свой юбилей известный ученый-административист, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, действительный член Евразийской академии административных наук, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета **Юрий Николаевич Старилов**.

Юрий Николаевич родился 25 июня 1963 г. в поселке Первомайский Тамбовской области. После окончания средней школы в 1981 г. он поступил на юридический факультет Воронежского государственного университета (далее – ВГУ), по окончании которого в 1986 г. продолжил обучение в аспирантуре ВГУ. В 1989 г. под руководством профессора В.С. Основина успешно защитил кандидатскую диссертацию «Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)» в Харьковском юридическом институте имени Ф.Э. Дзержинского и продолжил педагогическую и научно-исследовательскую деятельность.

В 1996 г. в стенах Саратовской государственной академии права состоялась блестящая защита докторской диссертации на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». В качестве официальных оппонентов в процессе публичной защиты выступили известные административисты: доктора юридических наук Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, В.М. Манохин.

В 1996 г. Юрию Николаевичу присвоено ученое звание доцента, а в 1998 г. – профессора.

С сентября 1998 г. по сегодняшний день Юрий Николаевич является заведующим кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета ВГУ, с 2015 г. – деканом юридического факультета ВГУ. Под его научным руководством подготовлено более 60 кандидатов юридических наук и 8 докторов юридических наук.

Ученый является автором более 370 научных и учебно-методических работ. Сфера научных интересов Юрия Николаевича многогранна, включает в себя: исследование актуальных проблем современного публичного права и сравнительного правоведения; научный анализ реформы российского административного и административного процессуального права; формирование, развитие и модернизацию государственной и муниципальной службы; исследование основных проблем обеспечения эффективной правовой защиты прав и свобод граждан, развития в Российской Федерации административной юстиции, совершенствования административного судопроизводства, учреждения административных судов; подготовку предложений по улучшению концепции и практики проведения в стране административной и судебной реформ; анализ проблем реформирования законодательства об административных правонарушениях.

Юрий Николаевич принимает активное участие в качестве члена редакционного совета и редакционной коллегии известных научных изданий, среди которых журналы «Административное право и процесс», «Государство и право», «Российская юстиция», «Lex Russica (Русский закон)», «Правовая политика и правовая жизнь», а также является главным редактором Вестника ВГУ. Серия: Право и Журнала административного судопроизводства.

Профессор Стариков не только блестящий ученый, преданный своему делу, но и человек невероятного обаяния, яркий, талантливый, способный увлечь наукой благодаря личному примеру и харизме. Юрий Николаевич всегда готов помочь словом и делом, среди друзей и коллег пользуется заслуженным авторитетом и уважением.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» сердечно поздравляет Юрия Николаевича Старикова с юбилеем и желает крепкого здоровья, энергии, творческого долголетия, неиссякаемого вдохновения и семейного благополучия!



ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА СЕРГЕЯ ФЕДОРОВИЧА АФАНАСЬЕВА

В этом году отмечает юбилей доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, судья в отставке **Сергей Федорович Афанасьев**.

Сергей Федорович родился 16 сентября 1973 г. в г. Саратове. После окончания школы с 1991 по 1995 г. проходил обучение в СЮИ им. Д.И. Курского по специальности «Юриспруденция». В 1995 г., окончив институт и получив квалификацию «юрист», продолжил обучение в аспирантуре. В 1999 г. под руководством доктора юридических наук, профессора Игоря Михайловича Зайцева успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Проблема истины в гражданском судопроизводстве».

С 2008 по 2010 г. – судья Саратовского областного суда.

В 2010 г. после блестящей защиты докторской диссертации на тему «Право на справедливое судебное разбирательство: теоретико-практическое исследование влияния Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судопроизводство» ему была присвоена ученая степень доктора юридических наук.

В 2014 г. Сергею Федоровичу присвоено ученое звание профессора по специальности «Гражданский процесс; арбитражный процесс».

На сегодняшний день С.Ф. Афанасьев – один из ведущих и известных в стране ученых в области гражданского и арбитражного процесса, является заведующим кафедрой арбитражного процесса СГЮА, директором Института правотворчества и правового прогнозирования СГЮА, а также заведующим сектором теории и отраслевых проблем

Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, членом диссертационного совета 24.2.390.01 СГЮА. Под его научным руководством защищено более 10 кандидатских и одна докторская диссертация.

Ученым опубликовано более 500 научных и учебно-методических работ. В круг научных интересов профессора входит правовая политика в области цивилистического процессуального права, исполнительного производства, взаимодействие норм международного и национального права.

Сергей Федорович – независимый эксперт, уполномоченный на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Является действующим членом Экспертного совета при Министерстве юстиции РФ по мониторингу правоприменения в Российской Федерации, Научно-консультативного совета (административно-правовой секции) при Верховном Суде РФ, Научно-консультативного совета при Саратовском областном суде, конкурсной кадровой комиссии Управления Судебного департамента в Саратовской области, экзаменационной комиссии Саратовской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи, комиссии по противодействию коррупции Управления Судебного департамента в Саратовской области.

Сергей Федорович входит в состав редакционных коллегий известных научных изданий, среди которых журналы «Правовая политика и правовая жизнь», «Вестник гражданского процесса», «Актуальные проблемы государства и права», «Вестник Саратовской государственной юридической академии» и др.

Юбилея отличается огромная эрудиция, глубокие профессиональные знания и опыт, творческое мышление, разносторонность интересов, чрезвычайное трудолюбие и ответственность. Его строгость прекрасно сочетается со спокойным ровным характером, Сергей Федорович не лишен чувства юмора, умеет пошутить сам и ценит это качество в других. Обладает таким чудесным даром, как умение заставить человека поверить в себя и идти дальше к намеченной цели, являет собой пример мудрого и отзывчивого руководителя, наставника, учителя.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» сердечно поздравляет Сергея Федоровича с юбилеем и желает доброго здоровья, энергии в достижении поставленных целей и творческих успехов!

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-15-25

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению особенностей нормативной регламентации производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан. Цель статьи заключается в том, чтобы на основе анализа отдельных статей законодательных актов данных государств выявить оптимальные подходы к правовому регулированию института административной ответственности. Достижению цели способствовало использование как общенаучных методов познания (анализ, синтез), так и частнонаучных методов юриспруденции: формально-юридического и сравнительно-правового. Автор констатирует, что положения КоАП РФ и КоАП РК во многом сходны между собой, однако имеются и существенные различия в их содержании, на которые необходимо обратить внимание. Сделан вывод о том, что разумное заимствование норм административно-деликтного законодательства позволит повысить эффективность производства по делу об административном правонарушении в Российской Федерации и Республике Казахстан, обеспечивая справедливость и оперативность рассмотрения дела.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, принципы, административные наказания, протокол, примирение, протокол по делу об административном правонарушении, принципы производства по делу об административном правонарушении.*

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE AND TORT LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

***Abstract:** the article is devoted to the consideration of the features of the normative regulation of proceedings in cases of administrative offenses in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. The purpose of the article is to identify, based on the analysis of individual articles of the legislative acts of these states, the best approaches to the legal regulation of the institution of administrative responsibility. The achievement of the goal*

facilitated by the use of both general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and private scientific methods of jurisprudence: formal legal and comparative legal. The author states that the provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the Code of Administrative Offenses of the Republic of Kazakhstan are largely similar to each other, however, there are also significant differences in their content that need to be paid attention to. It concluded that a reasonable borrowing of the norms of administrative and tort legislation would improve the efficiency of proceedings in a case of an administrative offense in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan, ensuring the fairness and efficiency of the consideration of the case.

Keywords: *administrative responsibility, principles, administrative penalties, protocol, reconciliation, protocol on an administrative offense case, principles of proceedings in a case of an administrative offence.*

Административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности, который заключается в применении компетентными субъектами к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, специфических мер административного принуждения – административных наказаний, влекущих для правонарушителей наступление негативных последствий морального, имущественного, личного или организационного характера [1, с. 183].

Законодательство постсоветских государств, в том числе Российской Федерации и Республики Казахстан, характеризуется наличием отдельных нормативных актов, посвященных правовому регулированию института административной ответственности. В Российской Федерации основополагающим актом в данной сфере является КоАП РФ, принятый 30 декабря 2001 г. [2], а в Республике Казахстан – КоАП РК от 5 июля 2014 г. [3].

Положения данных кодексов во многом сходны между собой, что обусловлено общностью правовой системы стран СНГ, а также их постоянным сотрудничеством и заимствованием позитивного опыта в нормативной регламентации общественных отношений.

В то же время анализ отдельных статей КоАП РФ и КоАП РК позволяет сделать вывод о том, что имеются и различия в их содержании, на которые необходимо обратить внимание с целью определения оптимальных подходов к реализации мер административной ответственности.

Так, процесс осуществления производства по делам об административных правонарушениях основывается на ряде основополагающих требований к содержанию правоотношений, т.е. правовых принципов. Согласно ст. 7 КоАП РК, значение принципов законодательства об административных правонарушениях состоит в том, что

«их нарушение в зависимости от его характера и существенности, влечет признание состоявшегося производства по делу недействительным, отмену вынесенных в ходе такого производства решений либо признание собранных при этом материалов не имеющих силы доказательств». При этом КоАП РК включает в себя отдельную главу, закрепляющую принципы производства. В качестве таковых указаны следующие: принцип законности; принцип равенства перед законом и судом; принцип презумпции невиновности; недопустимость повторного привлечения к административной ответственности; принцип гуманизма; неприкосновенность личности; уважение чести и достоинства личности; неприкосновенность частной жизни и охрана тайны; неприкосновенность собственности; независимость суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях; освобождение от обязанности давать свидетельские показания; обеспечение права на квалифицированную юридическую помощь; гласность производства по делам об административных правонарушениях; обеспечение безопасности в ходе производства; свобода оспаривания процессуальных решений и обжалования процессуальных действий; судебная защита прав, свобод и законных интересов лица.

В то же время в действующем КоАП РФ закреплены лишь три принципа: равенство перед законом; презумпция невиновности; обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. И хотя проектом нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предполагается закрепление также таких принципов, как справедливость и гуманизм, однако в нем по-прежнему не нашли правового выражения принципы неприкосновенности частной жизни, неприкосновенности собственности, соразмерности наказания, оперативности производства по делам об административных правонарушениях, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь, обеспечения безопасности в ходе производства [4]. Поскольку принципы имеют существенное значение в регламентации отношений, складывающихся в рамках производства по делам об административных правонарушениях, имеется необходимость их более подробного определения в КоАП РФ.

Следствием выявления административно-правового деликта является наступление негативных последствий, возникающих в результате применения специфических мер принудительного характера. Такие меры в КоАП РФ именуются как «административные наказания», а в КоАП РК – «административные взыскания».

Однако представляется, что термин, используемый в КоАП РФ – административное наказание – все-таки более точно характеризует карательное содержание мер административной ответственности. На данную особенность указывал один из разработчиков данного акта, видный ученый-административист М. С. Студеникина, отмечая, что «любая мера ответственности обязательно содержит в себе какие-либо ограничения прав и свобод привлекаемого к ней субъекта» [5, с. 5]. По мнению Ю. С. Адушкина, определение «наказательной» природы административно-деликтных санкций подчеркивает их общность с мерами уголовной ответственности, которая в ряде случаев выступает вариантом усиленной ответственности за однородное (а иногда и одноименное) противоправное деяние [6, с. 41].

Так, статья 41 КоАП РК закрепляет, что к административным взысканиям относятся предупреждение; административный штраф; конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения; лишение специального права; лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; приостановление или запрещение деятельности; принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения; административный арест; административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства. Из данного перечня к административным взысканиям могут быть отнесены лишь административный штраф и конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения, поскольку они связаны с воздействием на имущественную сторону правонарушителя. В связи с этим более корректным могло бы стать использование в КоАП РК термина «административные наказания» для обозначения мер, применяемых за совершение административных правонарушений.

В то же время нельзя не отметить, что сущность административного наказания (взыскания) и содержание его целей более подробно раскрыты в ст. 40 КоАП РК. Согласно данной статье, «административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемой уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения, и заключается в лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. Административное взыскание применяется в целях воспитания лица, совершившего

правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Имеются отличия в перечне мер административной ответственности. КоАП РФ закрепляет такие специфические виды наказаний, как обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, а КоАП РК – лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; приостановление или запрещение деятельности; принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения. При этом, согласно КоАП РК, взыскание в виде лишения разрешения либо приостановления его действия может применяться как к физическим, так и к юридическим лицам.

На обоснованность определения лишения специального разрешения (лицензии) либо приостановления ее действия в качестве меры административной ответственности неоднократно указывалось в юридической литературе [7, с. 14–15] [8, с. 255–258]. Это обусловлено тем, что такая мера реализуется в случае осуществления противоправных деяний, поэтому правовые гарантии, установленные КоАП РФ, должны распространяться на процедуру ее применения. Однако в настоящее время КоАП РФ не закрепляет лишение лицензии либо приостановление ее действия в качестве разновидности административного наказания.

Следует отметить, что рассмотрение правового регулирования процесса реализации административных наказаний свидетельствует о необходимости его совершенствования. Так, в соответствии с ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, на лицо, признанное больным наркоманией, либо потребляющее наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, могут быть возложены обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию. Таким образом, основания для применения дополнительных мер весьма ограничены, что сказывается на эффективности административной ответственности.

В свою очередь КоАП РК характеризуется возможностью применения более широкого перечня мер предупредительного характе-

ра. Так, к лицу, совершившему административное правонарушение, в целях предупреждения совершения им новых правонарушений применяются следующие меры: проверка знаний правил дорожного движения; установление особых требований к поведению; проверка знаний правил безопасного обращения с гражданским и служебным оружием. Данные меры применяются как наряду с назначением административного взыскания, так и вместо него, при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

Нормативное закрепление возможности установления особых требований к поведению правонарушителя позволит обеспечить достижение превентивной цели административных наказаний, которые назначаются за совершение таких деяний, как мелкое хулиганство, побои, умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, появление в общественных местах в состоянии опьянения. На необходимость наделения компетентных органов полномочиями по установлению обязанностей правонарушителя, выраженных в полном или частичном запрете на употребление алкогольных напитков, наркотических и психотропных веществ; на посещение определенных мест, обоснованно указывалось в юридической литературе [9].

Представляется, что такие меры должны применяться как совместно с назначением административного наказания, так и при освобождении лица от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния или по основанию, предусмотренному ст. 2.3 КоАП РФ (освобождение от административной ответственности несовершеннолетнего правонарушителя с применением к нему меры воздействия). Срок применения дополнительной меры должен быть ограничен сроком, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Нарушение запрета должно образовывать отдельный состав правонарушения, подлежащего закреплению в КоАП РФ.

В части правового регулирования порядка назначения административного наказания КоАП РФ характеризуется возможностью более высокой индивидуализации ответственности. В отличие от КоАП РК, данный акт закрепляет основания, при которых административное наказание может быть назначено в размере ниже низшего предела, определенного санкцией статьи или части статьи, устанавливающей административную ответственность за конкретное правонарушение. Так, наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера, предусмотренного соответствующей санкцией, назначается при наличии исключительных обстоятельств, связанных

с характером совершенного деяния и его последствиями, личностью и имущественным (финансовым) положением привлекаемого к административной ответственности лица.

Кроме того, КоАП РФ предусматривает возможность замены наказания в виде административного штрафа на предупреждение в случае, если назначение предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей. Такая замена допускается при выявлении впервые совершенного правонарушения в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

КоАП РФ и КоАП РК имеют некоторые различия в правовом регулировании такой меры обеспечения производства, как доставление. В соответствии с ч. 1 ст. 786 КоАП РК, «доставление – это мера, применяемая в целях пресечения правонарушения, установления личности правонарушителя, а также составления протокола об административном правонарушении, либо вынесения защитного предписания, при невозможности составить их на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным». Определение доставления, которое содержится в законодательстве Республики Казахстан, предусматривает большее число оснований для его применения, чем в КоАП РФ.

В то же время общей чертой КоАП РФ и КоАП РК выступает отсутствие четкого определения «невозможности составления протокола на месте выявления административного правонарушения», что может привести к злоупотреблению должностными лицами своими полномочиями в процессе реализации усмотрения при применении данной меры обеспечения производства по делу. Неоправданное использование оценочных понятий усложняет толкование и применение правовых норм. В связи с этим следует закрепить в административно-деликтном законодательстве перечень случаев, когда составление протокола на месте невозможно и, соответственно, необходимо применять доставление. Является обоснованным мнение ученых, рассматривающих в качестве таковых лишь объективные причины: невозможность установления личности на месте (отсутствие у лица документов, удостоверяющих его личность); поведение лица препятствует составлению протокола на месте; необходимость проведения дополнительной проверки по выяснению обстоятельств правонарушения [10, с. 29]; отсутствие у лица постоянного места жительства; необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно [11, с. 70].

Следует отметить, что протокол по делу об административном правонарушении, согласно КоАП РФ, должен быть составлен на бу-

мажном носителе. Законодательство не закрепляет возможности иной формы составления протокола. В свою очередь в Республике Казахстан примером интеграции цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях является использование мобильного приложения единого реестра административных производств (ЕРАП) при составлении электронного протокола. Данная практика является интересной с точки зрения ее применения в случае выявления административного правонарушения на месте его совершения. Закрепление возможности составления электронного протокола позволит повысить оперативность применения мер административного принуждения.

Таким образом, требуется дополнение ст. 28.2 КоАП РФ частью 7, в соответствии с которой протокол об административном правонарушении может быть составлен в электронной форме с согласия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В целях удостоверения протокола должна использоваться электронная подпись. Поскольку протокол об административном правонарушении не требует заверения печатью, для его удостоверения представляется достаточным использовать простую электронную подпись.

И КоАП РК, и КоАП РФ закрепляют возможность применения такой меры обеспечения производства, как привод. Однако до настоящего момента в законодательстве обоих государств отсутствует его легальное определение. Кроме того, общей чертой актов является отсутствие правовой регламентации порядка его исполнения. Законодательством не определены время осуществления привода; перечень лиц, которые не подлежат приводу; обстоятельства признания причин неявки лица уважительными; возможность применения специальных средств, физической силы и оружия. По обоснованному мнению исследователей, отсутствие необходимой правовой регламентации привода как меры принуждения вызывает риск административного произвола представителей органов государственной власти [12, с. 4]. В связи с этим требуется конкретизация порядка применения данной меры в КоАП РК и КоАП РФ.

С позиции совершенствования порядка исполнения административных наказаний представляют интерес положения КоАП РК, в соответствии с которыми лицо, признавшее факт совершения правонарушения и согласное с уплатой штрафа, уплачивает его в течение 10 суток со дня, следующего за днем получения (вручения) соответствующего уведомления или извещения, в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции статьи Особенной

части КоАП РК суммы штрафа. Упрощенный порядок производства регламентирован и КоАП РФ, однако данный акт предусматривает ограниченный перечень оснований, при которых штраф может быть уплачен в уменьшенном размере. В целях стимулирования добровольного исполнения административного штрафа представляется необходимым закрепить в законодательстве об административных правонарушениях, что снижение размера данного административного наказания возможно во всех случаях его назначения в упрощенном порядке при добровольном исполнении лицом постановления в течение определенного законом срока. Однако срок в 10 суток, установленный в законодательстве Республики Казахстан, является слишком коротким. Это обусловлено тем, что лицо, привлеченное к административной ответственности, не всегда имеет возможность уплатить административный штраф в данный срок ввиду своего материального положения. В связи с этим более оптимальным представляется срок, предусмотренный частью 1.3-1 статьи 32.2 КоАП РФ, а именно 20 дней со дня вынесения постановления о назначении административного штрафа.

И КоАП РФ, и КоАП РК предусматривают возможность освобождения лица от административной ответственности. В соответствии с КоАП РФ к основаниям освобождения относится малозначительность деяния, а также основания, которые исключают производство по делу об административном правонарушении: издание акта амнистии, истечение срока давности. Сходный перечень содержит КоАП РК. Однако предусмотрено и специфическое основание – примирение сторон. Примирение осуществляется на основе письменного соглашения, подписанного потерпевшим и лицом, совершившим административное правонарушение. Данное соглашение возможно лишь в случаях, предусмотренных законодательством, – а именно, при совершении таких административных правонарушений, как умышленное причинение легкого вреда здоровью, побои, клевета, незаконные сбор и (или) обработка персональных данных, а также иных деяний, закрытый перечень которых содержится в ст. 64 КоАП РК. Административная ответственность за большинство данных правонарушений установлена и КоАП РФ. Нельзя не отметить и тот факт, что возможность освобождения от ответственности в связи с примирением сторон также предусмотрена Уголовным кодексом РФ (далее – УК РФ). В связи с этим отсутствие соответствующих положений в КоАП РФ выглядит нелогичным.

Однако КоАП РФ, в отличие от УК РФ, не использует понятие «стороны производства». В связи с этим отдельные авторы предлагают

использовать иной термин для обозначения основания для освобождения лица от ответственности – примирение с потерпевшим [13–15]. Закрепление такого основания для освобождения от ответственности, как примирение с потерпевшим, обеспечит предупреждение правонарушений в будущем, поскольку достижение примирения между потерпевшим и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, свидетельствует о прекращении конфликта.

Подводя итог сравнению административно-деликтного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан, следует отметить, что разумное заимствование подходов к правовому регулированию института административной ответственности позволит повысить эффективность производства по делу об административном правонарушении, обеспечивая справедливость и оперативность рассмотрения дела.

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – Саратов: М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; – 2023. – № 29, ст. 5342.
3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-У. – URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 27.07.2023).
4. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 11.08.2023).
5. Студеникина, М.С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях / М.С. Студеникина // Закон. – 2014. – № 7. – С. 3–12.
6. Адушкин, Ю.С. Система административных наказаний / Ю.С. Адушкин // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: материалы межрегион. науч.-практ. конф. – Тамбов, 2003. – С. 41–43.
7. Петров, М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.П. Петров. – Саратов, 1998. – 17 с.
8. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М.: Норма, 2009. – 464 с.
9. Репьев, А.Г. «Судебное предупреждение» как новая мера административного наказания / А.Г. Репьев, К.А. Васильков // Юристь-Правоведь. – 2019. – № 2. – С. 84–90.

10. Денисенко, В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / В.В. Денисенко, А.Н. Позднышов, А.А. Михайлов. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 194 с.

11. Гапонов, О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Гапонов. – М., 2006. – 186 с.

12. Жетписбаев, Б.А. Система мер административно-правового принуждения : монография / Б.А. Жетписбаев. – Алматы: НАС, 2005. – 184 с.

13. Нагорных, Р.В. К вопросу о перспективах имплементации процедуры медиации в производство по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации / Р.В. Нагорных // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 4. – С. 126–131.

14. Аратова, А.А. Применение ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление» / А.А. Аратова // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 5. – С. 166–168.

15. Молчанов, П.В. Амнистия и примирение с потерпевшим как основания освобождения от административной ответственности в области дорожного движения / П.В. Молчанов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2011. – № 4. – С. 35–38.

Т. А. Полякова,
*и.о. зав. сектором информационного
права и международной
информационной безопасности,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ*

И. С. Бойченко,
*научный сотрудник сектора
информационного права
и международной информационной
безопасности Института
государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук*

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

I. S. Boychenko,
*Researcher of the Information law
sector and international information
security of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
Candidate of Law
79154538848@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-26-34

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕДИНОЙ БИОМЕТРИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: в статье обращается внимание на вопросы взаимодействия различных субъектов информационных отношений в единой биометрической системе Российской Федерации. Целью исследования является выявление особенностей механизмов взаимодействия в рамках единой биометрической системы, а также организационно-правовых рисков, связанных с информационной безопасностью. Для реализации поставленных задач авторами использованы общенаучные методы (анализа, синтеза), индукции и дедукции, сравнительно-правового метода и метода толкования правовых норм. Авторами сделан акцент на рисках в области информационной безопасности, вызванных расширяющимся спектром возможностей взаимодействия с другими информационными системами, а также отсутствием на сегодняшний день необходимой правовой регламентации в области информационной безопасности по передаче биометрической информации в отдельных информационных системах, предусмотренных Положением о единой биометрической системе. В качестве организационно-правового механизма признано целесообразным установление определенных ограничений на возможность взаимодействия единой биометрической системы с неограниченным количеством иных систем. Установлено, что в рамках существующего нормативного правового регулирования заложен организационно-правовой механизм использования единой биометрической системы в различных сферах, которые сегодня не определены, данное обстоятельство создает определенные риски информационной безопасности в сфере персональных данных, а также государственном управлении в условиях перехода к экономике больших данных, развития цифровых платформ,

* Статья выполнена в рамках выполнения Государственного задания FMUZ-2021-042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

в которых используются персональные данные, включая биометрические, в целях преодоления возможной социальной напряженности, связанной с активным использованием биометрических данных.

Ключевые слова: взаимодействие, субъекты, цифровые платформы, информационные системы, биометрия, персональные данные, биометрические данные, информационные системы, информационная безопасность, идентификация и аутентификация, правовое обеспечение.

FEATURES OF INTERACTION AND LEGAL SUPPORT OF INFORMATION SECURITY IN A UNIFIED BIOMETRIC SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *the article draws attention to the issues of interaction of various subjects of information relations in a single biometric system. The purpose of the study is to identify the features of interaction mechanisms within a single biometric system, as well as organizational and legal risks associated with information security. To implement the tasks set, the authors used general scientific methods (analysis, synthesis), induction and deduction, comparative legal method and method of interpretation of legal norms. The authors focus on the risks in the field of information security caused by a wide range of opportunities for interaction with other information systems, as well as the lack of necessary regulations in the field of information security for the transfer of biometric information in individual information systems provided for by the Regulations on the Unified Biometric system. As an organizational and legal mechanism, it is considered expedient to establish certain restrictions on the possibility of interaction of a single biometric system with an unlimited number of other systems. It is established that within the framework of the existing regulatory legal regulation, the organizational and legal mechanism for the use of a unified biometric system in various areas that are not defined today, this circumstance creates certain risks of information security in the field of personal data, as well as public administration in the transition to the big data economy, the development of digital platforms in which personal data is used, including biometric, in order to overcome possible social tensions, related to the active use of biometric data.*

Keywords: *interaction, subjects, digital platforms, information systems, biometrics, personal data, biometric data, information systems, information security, identification and authentication, legal support.*

Сегодня процесс формирования цифровой среды создает запрос на развитие системы организационных и правовых механизмов взаимодействия субъектов информационного и цифрового обмена, оборота цифровых данных в различных сферах нашей жизни. Вместе с тем в настоящее время в условиях перехода к экономике больших данных в обществе возрастает обеспокоенность, связанная с расширяющимся применением биометрических данных [1, с. 4]. Отдельным вопросом является использование искусственного интеллекта в рамках государственного управления на основе формирования алгоритмов и нейронных сетей [10]. При этом круг правовых вопро-

сов, связанных с использованием искусственного интеллекта и биометрических персональных данных, на сегодняшний момент также недостаточно исследован.

В связи с этим все больше внимания и междисциплинарных научных исследований требуют вопросы правового обеспечения информационной безопасности биометрических данных. Как справедливо указывает В. Б. Наумов: «Процессы идентификации субъектов различных отношений появились и стали актуальными очень давно, с момента возникновения общественных отношений, требующих юридически значимого определения состава их участников... Кардинальные изменения происходят в связи с развитием цифровизации и использованием современных цифровых технологий» [2, с. 122].

Цифровизация публичного управления формирует новые информационно-правовые механизмы идентификации и аутентификации субъектов – физических лиц, которые, как показывает существующая практика, идут по пути формирования новых моделей и средств идентификации субъектов информационного обмена.

А. И. Химченко, например, верно отмечает: «Стремительные процессы цифровой трансформации общественных отношений и сопутствующее развитие дистанционных сервисов и услуг требуют комплекса соответствующих правовых, технологических и методологических решений по развитию инфраструктуры идентификации» [3, с. 101].

Как же в настоящее время развивается правовая политика государства, направленная на регулирование использования биометрических персональных данных? Этот вопрос является социально значимым и волнующим общество. Исследование показывает, что правовой основой статуса единой биометрической системы сегодня является Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Дефиниция понятия «единая биометрическая система» (далее – ЕБС), закрепленная в статье 2 Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ, исходит из того, что, прежде всего, это – государственная информационная система, которая содержит биометрические персональные данные физических лиц, векторы единой биометрической системы и иную информацию, определяемую в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2023 г. № 883 «Об утверждении Положения о единой биометрической

системе, в том числе о ее региональных сегментах, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 июня 2022 г. № 1089» [4, 5].

Следует отметить, что, на наш взгляд, вторым немаловажным аспектом является то, что ЕБС – сегментарная государственная информационная система, которая состоит как из самой единой системы, так и региональных сегментов, которые будут входить в ЕБС.

Что касается публичного управления и взаимодействия участвующих субъектов, по нашему мнению, основная особенность данной системы состоит в том, что ЕБС предлагает новые информационно-правовые механизмы для идентификации и аутентификации субъектов, основывающиеся не на принципе «пара логин-пароль» или при помощи мобильного телефона, а на основе идентификации биометрической информации и иных биометрических данных.

При этом Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ четко ограничен круг биометрических персональных данных и указаны такие виды, которые обрабатываются в системе:

- изображение человека;
- голос человека, обрабатываемый в указанной системе.

Кроме того, еще одной особенностью данной системы мобильных приложений является возможность применения различных мобильных операционных систем, при помощи которых можно записать голос, сделать изображение и передать их в ЕБС.

Также необходимо обратить особое внимание на то, что, в соответствии с пунктом 16 Положения о единой биометрической системе, ЕБС может взаимодействовать с широким кругом информационных систем.

Так, к общим федеральным государственным информационным системам электронного взаимодействия относятся:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг;
- Единая система идентификации и аутентификации; (в соответствии с ред. вступающей в силу с 1 января 2024 г.);
- Единая система межведомственного электронного взаимодействия.

Представляется, что такое развитие ЕБС является довольно логичным переходом от информатизации к цифровизации, хотя в определенной степени это можно оценивать как эволюцию существующих процессов в условиях цифровой трансформации, имеющих юридическое значение [5, 6].

В подтверждение тезиса о том, что цифровые процессы – это новый этап информатизации, можно привести позицию доктринального ха-

рактера в информационном праве профессора П. У. Кузнецова, который справедливо отметил, что «одним из фундаментальных моментов сущности цифровой трансформации государственного управления и происходящих тенденций, связанных с его развитием, является рассмотрение этого процесса как этапа развития информатизации» [8, с.19].

Вместе с тем эволюция единой системы идентификации и аутентификации как федеральной государственной информационной системы приводит к тому, что Единая биометрическая система имеет ряд отличительных черт, позволяющих отнести ее к цифровым инструментам (или, как указывают в официальных разъяснениях, – к цифровой платформе). Хотя ни в Федеральном законе от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ, ни в Положении о единой биометрической системе не содержится прямых указаний относительно того, что она является цифровой платформой.

Анализ указанных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что, как уже отмечалось, ЕБС, – это государственная информационная система (ГИС), которая должна позволить создать необходимые не только технические, но и организационно-правовые «мосты» с другими ФГИС и иными информационными системами, а также обеспечить при помощи ЕБС соблюдение необходимых требований информационной безопасности получения (предоставления) биометрических персональных данных и их обработку в различных информационных системах, определенных пунктом 16 Положения о единой биометрической системе.

Такой особенностью, кроме закрепления новых информационно-правовых механизмов идентификации и аутентификации субъектов при помощи биометрических персональных данных, полагаем, является возможность взаимодействия с иными видами и типами информационных систем, указанных в п. 16 Положения о единой биометрической системе, Например, таких, как государственные информационные системы, муниципальные информационные системы, информационные системы Центробанка России, информационные системы организаций финансового рынка, иных организаций, индивидуальных предпринимателей и нотариусов.

При этом указание в подпункте «д» п. 16 Положения о единой биометрической системе на возможность взаимодействия ЕБС с иными информационными системами, на наш взгляд, можно рассматривать достаточно широко, возможно даже оценить как открытый перечень таких систем и различных направлений взаимодействия. В связи с этим полагаем, что возможные последствия применения данной правовой нормы в ущерб интересам субъектов персональных данных

могут вызывать их определенную обеспокоенность, нередко связанную с желанием отказаться от биометрии, обработки, использования и аккумулирования такой чувствительной информации, как биометрические персональные данные. В ходе дальнейшей эволюции ЕБС вероятнее всего сможет взаимодействовать и соответственно передавать биометрические персональные данные в любые системы, не только государственного типа, но и в частные информационные системы. Это проблемы правового обеспечения информационной безопасности не только гражданина, но и информационной безопасности государства, его информационно – правовых ресурсов.

Кроме того, полагаем, что определенные вопросы вызывают и механизмы выполнения требований ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ, касающиеся применения шифровальных (криптографических) средств при обработке биометрических персональных данных, поскольку в указанной статье не перечислены требования к шифровальным (криптографическим) средствам (а также не указаны соответствующие отсылочные правовые нормы), относительно их применения иными субъектами, не включенными в перечень, определенный частью 1 ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ.

При этом в п.11 Положения о единой биометрической системе указано, что «программно-технические средства единой биометрической системы должны, в том числе обеспечивать защиту информации, содержащейся в единой биометрической системе, ... а также при взаимодействии информационных систем государственных органов, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, организаций, за исключением организаций финансового рынка, индивидуальных предпринимателей, нотариусов с единой биометрической системой, с учетом оценки возможного вреда, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации...» [4].

Указанные правовые вопросы позволяют сделать вывод, что различные информационные системы в рамках указанных правоотношений, по сути, не находят должного организационно-правового обеспечения информационной безопасности, что содержит риски и угрозы, связанные с обеспечением информационной безопасности потоков и оборота цифровых данных, содержащих биометрические персональные данные.

При этом следует обратить внимание на следующие риски в области обеспечения информационной безопасности в ЕБС, которые указывает и А.В. Минбалеев: «... нет четкого понимания того, как планируется защищать биометрические персональные данные в рам-

ках профилей ЕБС, в том числе от своих сотрудников. Нет 100 %-й возможности защищать и верифицировать такие данные. Граждане могут сдать отпечатки пальцев и свои фотографии, в то же время людей снимают без их ведома в общественных местах, записывают голос, обзванивая по телефону, а затем эту информацию могут использовать, например, при крупных сделках с недвижимостью, управлении счетом в банке и т.д. Все эти угрозы требуют повышенного внимания к вопросам информационной безопасности при функционировании Единой биометрической системы» [9, с.199].

В связи с этим представляется необходимым в целях развития нормативного правового регулирования дальнейшего взаимодействия в ЕБС обратить особое внимание на вопросы правового обеспечения информационной безопасности, более четко определив правовые меры обеспечения информационной безопасности, включая и вопросы ответственности, исходя из вида информационной системы, в которую направляются данные, а также в зависимости от типа самих данных (принимая во внимание тот факт, что с большой долей вероятности может произойти расширение типов передаваемой и обрабатываемой биометрической информации в ЕБС).

Кроме того, государственная политика, направленная на развитие рассматриваемой системы, должна основываться на логике построения правовых норм Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ, Положения о единой биометрической системе и иных нормативных правовых актов в целях правового обеспечения информационной безопасности оборота цифровых данных.

Несомненно, что одним из направлений развития ЕБС станет ее интеграция в самых различных сферах общественной жизни, например, медицине, торговле, образовании, культуре, судопроизводстве и т.д. Сегодня такими сферами являются: управление, доступ к государственным и муниципальным услугам, нотариат, часть финансовой сферы, поскольку заложенная логика нормативного правового регулирования предполагает неограниченный круг интегративных возможностей ЕБС с иными системами как государственными, так и частными, что заложено в базовом нормативном правовом регулировании. При этом новизна этого подхода определяется тем, что ранее в процессах информатизации информационные системы имели такие ограничения в интеграции.

Вместе с тем исследование позволяет сделать вывод о необходимости продуманного, научно обоснованного решения вопросов о расширении сферы взаимодействия субъектов, их согласии на использование ЕБС, включая передачу биометрических персональных

данных в другие информационные системы. Особенно это касается, на наш взгляд, частных информационных систем, поскольку усиление и дальнейшая разработка правовых механизмов их взаимодействия с ЕБС в условиях активной цифровой трансформации, развития оборота цифровых данных, должны быть направлены на реализацию стратегических задач обеспечения национальной безопасности, такого приоритетного ее направления, как правовое обеспечение информационной безопасности в целях реализации конституционных прав человека и гражданина, включая также правовую защиту биометрических персональных данных. В качестве правовых средств необходимо уделить значительное внимание разработке регламентов и протоколов информационной безопасности при взаимодействии ЕБС с частными информационными и региональными сегментами ЕБС, а также определить на основе междисциплинарных исследований исчерпывающий перечень сфер, в которых может быть исключено применение биометрических персональных данных из ЕБС.

Список литературы:

1. Ажиотажный сброс. МФЦ в России столкнулись с наплывом желающих отказаться от биометрии // Коммерсант. – 2023. – № 161.
2. Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / под. общ. ред. Т. А. Поляковой. – М. : Саратов : Амирит, 2022. – 332 с.
3. Химченко, А. И. Формирование цифровой среды доверия: динамика развития инфраструктуры идентификации при реализации цифровых услуг / А. И. Химченко // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2023. – № 2. – Ч. 101–109.
4. Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 1, ч. 1, ст. 19.
5. Об утверждении Положения о единой биометрической системе, в том числе о ее региональных сегментах, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 июня 2022 г. № 1089 : постановление Правительства РФ от 31 мая 2023 г. № 883 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023 – № 23, ч. 2, ст. 4193.
6. Бойченко, И. С. Правовое регулирование электронного взаимодействия в условиях цифровой экономики: проблемы и векторы развития / И. С. Бойченко // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 2(170). – С. 84–88.

7. Бойченко, И.С. Развитие механизмов саморегулирования в сфере электронного взаимодействия субъектов информационного обмена / И.С. Бойченко // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 3(207). – С. 145–148.

8. Кузнецов, П.У. «Цифровая трансформация государственного управления как этап развития информатизации в России» / П.У. Кузнецов // Четвертые Бачиловские чтения: Материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов // Институт государства и права РАН. М.: Саратов: Амирит, 2022. – 568 с.

9. Минбалеев, А. В. Проблемы цифрового права / А.В. Минбалеев. – Саратов: Амирит, 2022. – 233 с.

10. Arkhipov, V.V. Definition of artificial intelligence in the context of the Russian legal system: a critical approach / V.V. Arkhipov, A.V. Gracheva, V.B. Naumov, T.A. Polyakova, A.V. Mindaleev // State and Law. – 2022. – № 1. – С. 168–178.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-35-45

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация:** сегодня рациональное использование природных ресурсов, в частности земли, является ключевым фактором развития как человечества в целом, так и отдельных государств, включая Российскую Федерацию. Актуальность статьи обусловлена не прекращающейся на протяжении десятилетий сложившейся тенденцией к деградации земельного фонда нашей страны. Поставлена цель дать правовой анализ текущего состояния нормативно-правового регулирования некоторых вопросов рационального землепользования. В ходе исследования выявлены существующие недостатки и пробелы действующего Земельного кодекса РФ, оказывающие влияние на эффективность реализуемой государством политики в рассматриваемой сфере, сделаны авторские предложения по его совершенствованию.*

***Ключевые слова:** правовая политика, рациональное использование земельных ресурсов, устойчивое развитие, законодательство, модернизация правовой системы, охрана земель*

LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF RATIONAL USE OF LAND RESOURCES: SOME ISSUES OF IMPROVING LEGISLATION

***Abstract:** today, ensuring the rational use of natural resources, in particular the earth, is a key factor in the development of both humanity as a whole and individual states, including the Russian Federation. The relevance of the article is due to the ongoing trend towards the degradation of the land fund of our country for decades. The aim is to provide a legal analysis of the current state of regulatory regulation of some issues of rational land use. In the course of the study, the existing shortcomings and gaps of the current Land Code of the Russian Federation have been identified, affecting the effectiveness of the policy implemented by the state in this area, and author's proposals for its improvement have been made.*

***Keywords:** legal policy, rational use of land resources, sustainable development, legislation, modernization of the legal system, land protection.*

Наше государство вступило в новый этап своего развития, который обусловлен внешней и внутренней политической ситуацией, международными санкциями, перенаправлением экспортных и импортных потоков и т.п. Вопросы национальной безопасности, составляющими которой являются экономическая, экологическая безопасность, а также рациональное природопользование, стали не просто вопросами, на которые законодатель делает акцент в своей современной правовой политике, а вопросами выживания России как независимого, суверенного государства [1].

Ни для кого не является секретом, что стабильность российской экономики зависит от количества добываемых и поставляемых на мировой рынок природных ресурсов, а сохранить природу или даже минимизировать воздействие на нее при доминировании экономики над экологией представляется очень сложной задачей. К сожалению, в стране уже не одно десятилетие формируется «техногенный тип экономического развития, связанный с истощением и деградацией природных ресурсов и ростом загрязнения окружающей среды» [2, с. 86]. Наглядно это можно проиллюстрировать на примере земельных ресурсов. Две по своей сути (и даже форме) одинаковые фразы, сформулированные с промежутком в шестнадцать лет: 1) Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2005 г.: «Анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды показывает, что практически во всех субъектах РФ имеет место выявленная тенденция к ухудшению состояния земель» [3, с. 96]; 2) Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 г.: «Проведенный Росреестром анализ поступивших из субъектов РФ докладов о состоянии и использовании земель за 2021 г. по их качественному и экологическому состоянию показывает, что на территории России почти повсеместно наблюдается деградация земель» [4, с. 85].

Опубликованные за этот небольшой исторический период данные уже позволяют сделать вывод о том, что существующими средствами, в том числе правовыми, невозможно разрешить сложившуюся ситуацию ухудшения качественных показателей состояния земельного фонда РФ. Ни стимулирование деятельности хозяйствующих субъектов по рациональному землепользованию, ни усиление ответственности за правонарушения в сфере охраны и использования земли не дают желаемого результата. В качестве такового можно определить

решение задач, поставленных еще в 2012 г. Основами государственной политики использования земельного фонда РФ:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранение объектов культурного наследия;

- сохранение и повышение качественного состояния земель [5].

В связи с этим представляется необходимым определить некоторые причины сложившейся ситуации и предложить пути их устранения. Необходимо начать с понятийного аппарата, которым оперирует земельное законодательство, в частности термина «земля», который широко используется в Конституции РФ [6], Земельном кодексе РФ [7], Федеральном законе «Об охране окружающей среды» [8], а также в подзаконных нормативных актах. основополагающей для трактовки данного термина является ст. 6 Земельного кодекса РФ, которая определяет объекты земельных отношений:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

Однако, определяя в качестве объекта земельных отношений землю как природный объект и природный ресурс, закон не дает определения данной категории в отличие от термина «земельный участок», определение которого мы находим как в ч. 3 вышеуказанной статьи Земельного кодекса РФ, так и в ст. 141.2. Гражданского кодекса РФ [9]. И в первом, и во втором случаях земельный участок определяется как часть земной поверхности или часть поверхности земли (что по сути одно и то же), обладающая индивидуальными признаками, в качестве основных выступают границы участка и его кадастровый номер. Но ни один нормативный акт не дает определение понятия «земля».

В 2020 г. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии был утвержден Национальный стандарт РФ «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения». Раздел второй данного документа содержит термин «земли»: «значительная по площади территория, на которой могут быть представлены разные типы почв, но имеющая конкретное хозяйственное назначение» [10]. Совместив два понятия («земельный участок» и «земли»), можно сделать вывод о том, что законодатель рассматривает земельные участки как определенные территории, отличающиеся типом почвы

и первостепенным признаком является экономическая ценность земли. Это вполне объяснимо.

С начала девяностых годов прошлого столетия приоритет законодателя отдан регулированию использования земли как пространственно-территориального базиса для освоения строительными, промышленными, транспортными отраслями [2, с. 14]. Сюда же следует добавить и сельское хозяйство, где регулирование использования земли осуществляется в большей степени как средства производства. В то же время значение земли как природного объекта хотя и указывается во многих политико-правовых документах, таких как Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [11], Государственная политика использования земельного фонда РФ на 2012–2020 гг. [5] и т. д., во многом это остается лишь «декларацией намерений». Безусловно, такое одностороннее «понимание» земли как объекта земельных отношений наносит непоправимый вред природе и обществу, а весь масштаб негативных последствий проявится уже в недалеком будущем. Таким образом, если мы не хотим столкнуться с дефицитом земельных ресурсов, быть в роли отстающих на мировом продовольственном рынке, необходимо уже сейчас как можно быстрее переосмысливать и менять существующие подходы к пониманию земли и земельных ресурсов.

Ухудшающаяся экологическая ситуация требует отодвинуть на второй план значимость земли как территориального базиса для размещения зданий, строений, сооружений не только на словах, но и на деле. Приоритет необходимо отдать значению земли как природному объекту, который объединяет в себе все связанные с ним компоненты природной среды, будь то недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир, который используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это должным образом соотносится с правом каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного ст. 42 Конституции РФ [6], а также с одним из основных принципов земельного законодательства, который гласит: «приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде» [7]. Без проецирования этого постулата на правотворческую, право-

применительную, хозяйственную деятельность понимание важности земельных ресурсов как для нынешнего, так и для будущего поколений представляется очень затруднительным. В связи с чем целесообразно дополнить ст. 6 Земельного кодекса положениями о том, что использование и охрана земли осуществляются, исходя из представления о ней как об экологической системе, естественной или созданной человеком (аналогичные нормы применительно к понятию «лес» мы находим в ст. 5 Лесного кодекса РФ [12]); а также понятием «земля как природный объект и природный ресурс», под которой следует понимать важнейшую часть окружающей природной среды, характеризующуюся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющуюся средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения зданий, строений, сооружений. В основу предложенной дефиниции положено определение, содержащееся в ГОСТе 26640–85 «Земли. Термины и определения», который в настоящее время утратил силу [13]. При таком подходе мы, с одной стороны, акцентируем внимание на важности земли как природного объекта, тем самым правильно расставляя приоритеты, с другой стороны, определяем взаимосвязь с другими природными ресурсами и переходим к окружающей среде как общему феномену. По мнению С. А. Боголюбова, такое обобщение неминуемо: «... включение регулирования общественных отношений по поводу использования каждого из природных ресурсов в регулирование охраны всей окружающей среды, организации взаимодействия не только индивидуумов и природного объекта, но и всего общества и всей природы в целом» [2, с. 62].

Второе, на что следует обратить внимание, это принцип рационального использования земельных ресурсов. Следует констатировать тот факт, что данный принцип не нашел своего закрепления в действующем земельном законодательстве. Таким образом, говорить о нем можно только во взаимосвязи с основными принципами охраны окружающей среды, предусмотренными ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [8], в частности, с таким принципом, как: «охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности». Это представляется не совсем верным по следующим соображениям.

В соответствии со ст. 12 Земельного кодекса РФ обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения

и улучшения земель, является одной из целей охраны земли. Косвенно о рациональном использовании земель, вернее о нарушении правил такого использования, может говорить правовой анализ оснований принудительного прекращения прав на земельные участки. Так, в соответствии со ст. 45 Земельного кодекса РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства РФ, к которым относится использование земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде; порча земель; невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Статья 68 Земельного кодекса РФ предусматривает, что землеустройство включает в себя мероприятия по планированию и организации рационального использования земель и т.д.

Из указанного выше мы видим, что земельное законодательство использует такую категорию, как «рациональное использование земель» в различных аспектах (как цель, как критерии должного поведения субъектов земельных отношений, как направление деятельности в ходе проведения землеустройства), но только не как принцип. Тогда как, например, лесное законодательство предусматривает «обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах» в качестве основного принципа [12]; водное законодательство предусматривает принцип приоритета «сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав [14]. И это вполне логично. Общий принцип рационального использования природных ресурсов закрепляется в законодательстве относительно отдельных их видов. Тем более, учитывая схожесть правовой природы объектов отношений (земли, леса) ее двойственность как природного объекта и природного ресурса, представляется странным отсутствие закрепления принципа рационального использования земельных ресурсов в отраслевом законодательстве о земле. В связи с чем предлагается дополнить ст. 1 Земельного кодекса РФ обозначенным принципом, например, следующего содержания: «обеспечение рационального, непрерывного,

неистощительного использования земли для удовлетворения потребностей общества в земельных ресурсах».

Таким образом, дополнение Земельного кодекса РФ понятием земли как природного объекта и природного ресурса, принципом рационального использования земельных ресурсов даст новое осмысление правового механизма охраны земель как на уровне законодателя, так и на уровне простого обывателя. Во-первых, будет закреплено четкое понимание о земле как об основном связующем компоненте окружающей среды, во-вторых, используя земельный участок с нарушением целевого назначения или способами, причиняющими вред окружающей среде, т.е. нерационально, субъект будет нарушать не просто нормы земельного законодательства, но и один из его основных принципов, что, безусловно, усилит воздействие на его правосознание.

Исследуя вопрос рационального использования земельных ресурсов, необходимо сказать о такой близкой к этому категории, как «устойчивое развитие», под которым понимается «процесс экономических и социальных изменений, при котором природные ресурсы, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений» [15].

Указанная концепция стала вырабатываться в российском праве, в том числе и земельном, с 90-х гг. прошлого столетия параллельно с традиционной концепцией рационального использования природных ресурсов. Триггером стал Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (в настоящее время утратил силу) [16].

Идея устойчивого развития общества пришла к нам из-за рубежа, в общих чертах она была сформулирована еще в Стокгольмской декларации 1972 г. по проблемам окружающей человека среды, определившей бремя ответственности за осуществление в широких масштабах политики в области окружающей человека среды за местными властями и национальными правительствами [17]. Окончательно же идея оформилась после принятия 14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро Декларации по окружающей среде и развитию, провозгласившей 27 принципов устойчивого развития, среди которых:

- забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой (принцип 1);

▪ для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него (принцип 4);

▪ государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли... (принцип 7);

▪ для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны сократить масштабы нерациональной практики производства и потребления, и искоренить ее, и поощрять соответствующую демографическую политику (принцип 8);

▪ государства должны сотрудничать в целях укрепления деятельности по наращиванию национального потенциала для обеспечения устойчивого развития за счет углубления научного понимания через посредство обмена научно-техническими знаниями и расширения разработки, адаптации, распространения и передачи технологий, включая новые и передовые технологии (принцип 9);

▪ государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, а также цели и приоритеты хозяйственной деятельности должны отражать условия в области окружающей среды и развития, в отношении которых они применяются. Стандарты, применяемые некоторыми странами, могут не соответствовать интересам других стран и быть сопряжены с необоснованными экономическими и социальными издержками для них, в частности развивающихся стран (принцип 11);

▪ и др. [18].

Исходя из вышеперечисленного, устойчивое развитие, как и принцип рационального использования природных ресурсов, направлено на сохранение окружающей среды и гармоничное развитие общества. Принципиальное отличие между ними состоит в расстановке приоритетов. Если рациональное природопользование – это прежде всего сохранение природы, естественной среды обитания, то для устойчивого развития защита окружающей среды – это лишь часть глобального процесса развития человечества, где при необходимости можно понизить необходимые требования и стандарты. Вопрос о том, могут ли эти две концепции параллельно развиваться в нашем законодательстве либо следует выбрать что-то одно, является дискуссионным [2, с. 29–42]. Представляется, что в российском законодательстве обе имеют право на существование, а задача ученых-юристов – взять лучшее от каждой из них и адаптировать под существующие реалии. Как пример, взаимодействие градо-

строительного и земельного законодательства РФ. Действующий Градостроительный кодекс РФ содержит указания на необходимость учета экологической составляющей при осуществлении строительства [19]. Так, в соответствии со ст. 2 Градостроительного кодекса РФ законодательство о градостроительной деятельности основывается на принципах:

- обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории;
- обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

Внедрив в земельное законодательство предложенные выше дополнения, мы получим конструкцию, при которой, реализовывая в градостроительстве принципы устойчивого развития и учета экологических, экономических социальных факторов, необходимо учитывать тот факт, что земля является основополагающим компонентом окружающей среды, в том числе в населенных пунктах, а любое воздействие на нее (строительство, сельскохозяйственная деятельность), неминуемо приводит к изменению других компонентов. Это позволит законодателю выработать совершенно новые подходы, правила не только при использовании земельных участков в строительстве, но и совершенно другие стандарты качества жизни населения.

В заключении необходимо отметить, что правовой механизм рационального использования земельных ресурсов требует совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих данный вид природопользования, в частности внесение изменений в Земельный кодекс РФ, касающихся понятия земли как природного ресурса и природного объекта, а также закрепления принципа рационального использования земельных ресурсов.

Думается, что предложенные дополнения станут катализатором к переосмыслению сложившихся подходов к использованию не только земли, но и других компонентов природы, а убеждения видных ученых С. А. Боголюбова, О. С. Колбасова, О. И. Крассова и др. в том, что «лучшим способом охраны природы и природных ресурсов является их рациональное, экономное использование, а лучшим способом их долгосрочного, как и эффективного потребления служит их дальновидная охрана от разбазаривания, загрязнения, засорения, захламления» [2, с. 63], будут реализованы на практике.

Список литературы:

1. О стратегии национальной безопасности РФ : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.
2. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е. А. Галиновская, В. Б. Агафонов, С. А. Боголюбов и др.; отв. ред. Е. А. Галиновская. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. – 312 с.
3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2005 г. – М., 2006. – С. 96.
4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2021 году. – М., 2022. – 356 с.
5. Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 годы: Распоряжение Правительства РФ № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.
6. Ст. 9 Конституции РФ // Доступ из информационно-правового портала «ГАРАНТ.РУ» (дата обращения: 27.07.2023).
7. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5796.
8. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2023. – № 29, ст. 5315.
9. Гражданский кодекс РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5773.
10. Об утверждении национального стандарта РФ: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 сентября 2020 г. № 707. URL: <http://protect.gost.ru/document1.aspx?control=31&base С=6&page=0&month=11&year=2020&search=59055-2020&id=238875> (дата обращения: 01.07.2021).
11. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489; 2018. – № 41, ст. 6246.
12. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5769.
13. Земли. Термины и определения. (1985). ГОСТ 26640–85. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200023264> (дата обращения: 14.08.2023).
14. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федеральный закон от 24 декабря 2004 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52, ч. 1, ст. 5270; 2023. – № 1, ч. 1, ст. 24.
15. wikipedia.org. Информационный ресурс // Устойчивое развитие — Википедия (wikipedia.org) (дата обращения 15.08.2023).
16. Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ» (дата обращения: 15.08.2023).
17. Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 682–687.

18. docs.cntd.ru. Информационный ресурс // Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992. URL: docs.cntd.ru (дата обращения 15.08.2023).

19. Чмыхало, Е. Ю. Обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в условиях устойчивого развития территорий: правовой аспект / Е. Ю. Чмыхало // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 3 (92).

В.С. Хижняк,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

V.S. Khizhnyak,
Doctor of Law, Professor
Chief Researcher
Saratov branch
Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-46-58

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И РОССИЙСКАЯ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
В ОТНОШЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА
ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА
В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ**

Аннотация: в данной работе рассматриваются особенности универсального и регионального международных стандартов в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава в условиях регионализации. Анализируются особенности совершенствования конституционно-правовой политики РФ по данному вопросу на современном этапе.

Целью данного исследования является разработка предложений по совершенствованию конституционно-правовой политики в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений на основе анализа положений Конституции РФ, универсальных и региональных международных соглашений, нормативно-правовых актов, зарубежного опыта, трудов ученых-юристов, экономистов и социологов с учетом современных тенденций глобализации, регионализации и необходимости сохранения и развития российской культуры и традиций.

В результате исследования было выявлено содержание международного универсального стандарта, а также регионального стандарта, развивающегося в рамках СНГ, в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава. Были разработаны предложения по совершенствованию российского законодательства по данному вопросу. В частности, было предложено закрепить его либо в отдельном законе, либо в специальной главе в законе «Об образовании в Российской Федерации». Также сформулированы отдельные предложения по совершенствованию рассматриваемого правового статуса.

Ключевые слова: международные стандарты, конституционно-правовая политика, международное право, конституционное право, правовой статус, профессорско-преподавательский состав, конституционная свобода преподавания.

**INTERNATIONAL STANDARDS AND THE RUSSIAN
CONSTITUTIONAL AND LEGAL POLICY
IN REGARD TO THE LEGAL STATUS OF THE PROFESSOR
AND TEACHING STAFF IN THE CONDITIONS
OF REGIONALIZATION**

Abstract: this paper discusses the features of the universal and regional international standards in relation to the legal status of the teaching staff in the context of regionalization.

The features of improving the constitutional and legal policy of the Russian Federation on this issue at the present stage are analyzed.

The purpose of this study is to develop proposals for improving the constitutional and legal policy regarding the legal status of the teaching staff of higher educational institutions based on an analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, universal and regional international agreements, legal acts, foreign experience, the works of legal scholars, economists and sociologists, taking into account current trends in globalization, regionalization and the need to preserve and develop Russian culture and traditions.

As a result of the study, the content of the international universal standard, as well as the regional standard developing within the CIS, regarding the legal status of the teaching staff, was revealed. Proposals were developed to improve Russian legislation on this issue. In particular, it was proposed to enshrine it either in a separate law or in a special chapter in the law «On Education in the Russian Federation». Separate proposals for improving the considered legal status are also formulated.

Keywords: *international standards, constitutional and legal policy, international law, constitutional law, legal status, faculty, constitutional freedom of teaching.*

Глобализация и регионализация – два параллельно идущих, но разнонаправленных процесса. Первый из них направлен на унификацию отношений в различных областях общественной жизни и сближение государств, имеющих различные традиции и культуру, а второй – на развитие сотрудничества государств одного географического региона, зачастую уже имеющих опыт подобных отношений и родственные традиции и культуру. Негативной чертой глобализации можно считать стирание национальной идентичности. В противоположность ей регионализация, скорее, помогает таковую сохранить, но в некотором роде обособливает регион, снижая степень влияния на входящие в него страны от глобальных процессов. В настоящее время ввиду объективных причин на российскую правовую политику меньше влияния оказывает глобализация и больше регионализация.

В настоящее время наблюдается тенденция к формированию и развитию такой отрасли международного права, как международное образовательное право [1, с. 4–5]. Именно адекватное современным реалиям образование делает государство конкурентноспособным в международных экономических отношениях на любом уровне. Интеллектуальные ресурсы общества представляют собой человеческий капитал страны [2, с. 18]. В специальной литературе отмечается, что даже его увеличение всего на 1 % способствует росту ВВП на 1–3 % [3, с. 45].

В данной отрасли права уже возникли свои международно-правовые стандарты, в том числе относящиеся и к регулированию вопросов, связанных с правовым статусом профессорско-преподавательского

состава. Ведь роль этих специалистов в развитии образования и человеческого капитала сложно переоценить.

Принципы и нормы, образующие подобный стандарт, очень редко бывают собраны в одном документе. Здесь следует учитывать два момента:

- на универсальном и региональном уровне действуют разные международные стандарты, содержащиеся в документах соответствующих организаций. Так, универсальные стандарты содержатся в документах Организации Объединенных Наций, а региональные, имеющие значение для России, – в документах Содружества Независимых Государств. Следует отметить, что универсальные стандарты всегда являются основой для формирования региональных.

- обязательными являются только стандарты, содержащиеся в документах, на обязательность которых государство выразило свое согласие в установленном в них порядке. Иные стандарты, содержащиеся, например, в документах рекомендательного характера, подлежат реализации на территории государства только по его усмотрению.

Нормы ратифицированных международных договоров, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, имеют прямое действие на ее территории. Нормы документов рекомендательного характера принято называть нормами международного «мягкого» права. Механизм их реализации на территории государства подразумевает принятие норм национального права, содержащих соответствующие идеи.

Само понятие международного стандарта в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений можно сформулировать как совокупность норм и принципов международного права, устанавливающих права и их гарантии, а также обязанности соответствующих сотрудников.

К универсальным международным актам, в большей степени затрагивающим вопросы правового статуса профессорско-преподавательского состава, следует отнести документы, принятые под эгидой ООН: «Всемирную декларацию о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» (Париж. 1998. 9 октября); Конвенцию о техническом и профессиональном образовании 1989 г.; Рекомендацию о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г.

Ряд международных нормативно-правовых актов по вопросам образования есть и в рамках Содружества Независимых Государств: модельный закон «Об образовании» СНГ и Модельный образовательный кодекс для государств-участников СНГ.

Исходя из содержания документов Организации Объединенных Наций можно сделать вывод, что правовой статус профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений должен включать в себя:

- *право на университетскую мобильность*, то есть на участие соответствующих сотрудников в международном обмене между вузами (например, предполагающем зарубежные стажировки, повышение квалификации или чтение курса лекций в зарубежном вузе). Об этом говорится в Конвенции о техническом и профессиональном образовании 1989 г. (ст. 3) [4], Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. [5].

- *право на осуществление преподавателями научной и исследовательской деятельности*. При этом основной деятельностью преподавателя является учебная. Исследования должны проводиться для улучшения качества материала и знаний, передаваемых студентам и повышения уровня квалификации самого преподавателя. Так, в Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. под научной работой понимают «процессы, посредством которых преподавательские кадры учреждений высшего образования постоянно обновляют знания по своему предмету или готовят научные публикации, распространяют свои труды, развивают и совершенствуют свои педагогические навыки и в качестве преподавателей своих дисциплин повышают свою научную квалификацию».

Согласно ст. 29, участие в исследовательской деятельности является правом, а не обязанностью преподавателя [6]. Подобное положение есть и в Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. [5].

Кроме осуществления преподавательской деятельности, международные документы выделяют следующие обязанности преподавателя высшей школы:

- *повышение качества образования через осуществление изучения преподавателями новых методик обучения и совершенствование навыков преподавания*. Так, в ст. 5 Конвенции о техническом и профессиональном образовании 1989 г. устанавливаются требования к квалификации преподавателей: наличие необходимых теоретических и практических знаний, профессиональной компетенцией, навыков преподавания, отвечающих уровню, проводимых ими занятий [5]. Также он содержится во Всемирной декларации о высшем образовании XXI века: подходы и практические меры 1998 г. (ст. 10) [6], – и в Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. [5];

▪ *повышение качества образования через постоянное совершенствование программ обучения.* Учебные планы, программы и методики обучения должны постоянно пересматриваться с целью учета новых знаний, научно-технического прогресса, развитием культуры и внедрения наиболее эффективных педагогических методов (ст. 4 Конвенции ЮНЕСКО о техническом и профессиональном образовании 1989 г. [4]). Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. [5];

▪ *использование современных информационных технологий в образовательном процессе.* Цифровизация вносит свои коррективы в развитие всех общественных отношений, образовательная сфера не является исключением. В ст. 12 Всемирной декларации о высшем образовании XXI века: подходы и практические меры» указано, что информационные технологии должны использоваться для подготовки учебных материалов, подготовки кадров и научных исследований, создания новых форм учебной среды «вплоть до полноценных «виртуальных» высших учебных заведений»; «адаптирования ИКТ к национальным и местным потребностям и создания технических, образовательных, административных и институциональных систем для обеспечения их устойчивого использования» [6].

Международные документы содержат и некоторые гарантии права профессорско-преподавательского состава вузов:

▪ *установление такого вознаграждения преподавателей за их деятельность, «которое позволяло бы им посвятить себя в достаточном объеме выполнению своих обязанностей и уделять необходимое время непрерывному повышению квалификации и периодическому обновлению знаний и навыков, имеющих важное значение на этой ступени обучения» [5].* Оклад преподавателя должен отражать его важную социальную роль и ответственность, позволять ему вкладывать средства в свое образование, научную деятельность и повышение квалификации, а также обеспечивать «разумный уровень жизни» им и их семьям (ст. 57) [5];

▪ *установление рабочей нагрузки, позволяющей им эффективно выполнять свои функции и обязанности по отношению к студентам, а также свои обязательства в области научной, исследовательской и/или академической административной деятельности» (ст. 62) [5];*

▪ *заключение с ними бессрочных трудовых контрактов (ст. 43, 45, 46 Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г.) [5].*

Таким образом, можно сделать вывод о наличии у профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений прав и обязан-

ностей, связанных с использованием современных информационных технологий. Обязанностью, прежде всего, является постоянное повышение квалификации с целью их освоения.

Рассматривая универсальный международный стандарт в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава, необходимо отметить, что несмотря на то, что он является продуктом глобализации, все его положения – нормы международного «мягкого» права, поэтому государство должно расценивать их в качестве рекомендаций по совершенствованию своей конституционно-правовой политики по рассматриваемому вопросу. В нормы права эти рекомендации могут «превратиться» только при условии отсутствия противоречий между ними и внутригосударственным правом.

Говоря о региональном уровне, необходимо подчеркнуть, что в настоящее время для России обязательны и актуальны стандарты такой международной региональной организации, как Содружество Независимых Государств.

В 2016 г. в рамках СНГ был принят модельный закон «О статусе работника образования». В нем дано определение статуса работника образования (ч. 1 ст. 1); определены основы государственной политики в отношении работников высшего образования (повышение социального и профессионального статуса работников образования; усиление государственной поддержки и стимулирования труда работников образования; обеспечение необходимых условий для творческого результативного труда, профессионального роста, повышения квалификации и переподготовки работников образования (ст. 2)); установлены четкие социальные гарантии и льготы (ст. 13) [7].

Единственным минусом данного модельного закона, на наш взгляд, является смешение в нем понятий «педагогические работники» и «научно-педагогические работники» (ч. 1 ст. 6) [7].

Также можно выделить и документ рекомендательного характера – Модельный образовательный кодекс для государств-участников СНГ. Данный документ указывает на необходимость закрепления надежных юридических гарантий трудовых прав работников системы образования, их академических свобод, научного и педагогического творчества, использование информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе [8].

Таким образом, можно сделать вывод, что в региональных документах Содружества Независимых Государств закрепляются следующие права профессорско-преподавательского состава высших учебных учреждений, подлежащие обязательному закреплению в российском законодательстве:

-
- право на благоприятные условия труда;
 - право на материальное вознаграждение за труд, обеспечивающее высокий социальный статус.

А также права, закрепление которых носит рекомендательный характер: свобода научно-педагогического творчества и право использовать информационно-коммуникационные технологии в образовательном процессе.

Основные обязанности – осуществление педагогической и воспитательной деятельности, использование информационных технологий в образовательном процессе.

В документах Содружества не разъясняется, что следует понимать под «надежными юридическими гарантиями трудовых прав работников системы образования». На наш взгляд, к ним следует отнести установление благоприятных условий труда и его оплаты, обеспечивающих высокий социальный статус.

В целом, оценивая российское законодательство как непротиворечащее рассмотренным международным стандартам, следует отметить, что некоторые вопросы либо не нашли в нем своего отражения, либо недостаточно четко урегулированы. Указанные недостатки обусловлены несовершенством российской конституционно-правовой политики в отношении правового статуса профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Необходимо отметить, что, как правило, в обществе дискуссии идут о совершенствовании законодательства, регулирующего правовой статус учителей, а не вузовских педагогов. Например, в 2020 г. в Академии труда и социальных отношений состоялся круглый стол на тему «Статус педагогического работника: состояние, проблемы, перспективы». Из анализа материалов этого мероприятия складывается мнение, что речь шла преимущественно о педагогах средней школы – учителях. Только в выступлении заместителя председателя Комитета Государственной Думы по образованию Г.К. Сафаралиева затрагивались проблемы преподавателей высшей школы [9].

Из анализа положений ФЗ «Об образовании» следует, что четкого разделения правовых статусов разных категорий педагогов в законодательстве не существует. Так, п. 21 ст. 2 данного закона приводит определение понятия «педагогический работник», под которым следует понимать «физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности».

Это положение применимо и к учителям, и к сотрудникам средних специальных и высших учебных заведений [10].

Из положений статей 47, 48 данного закона следует, что они применимы практически ко всем физическим лицам, подпадающим под определение п. 21 ст. 2. Единственная статья этого закона, относящаяся именно к сотрудникам высших учебных заведений – ст. 50, в которой указывается на существование в них двух категорий: педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, и научно-педагогических кадров. Несмотря на то, что последние также участвуют в образовательной деятельности (п. 1 и п. 2 ч. 3 ст. 50), их основной обязанностью является проведение научных исследований. У сотрудников же, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, исходя из смысла данной статьи, основные обязанности – учебная и воспитательная деятельность, хотя напрямую об этом в ст. 50 ФЗ «Об образовании» не сказано [10]. При этом необходимо учитывать, что профессорско-преподавательский состав определенную научную деятельность все же осуществляет.

Наличие различий между этими категориями учтено в Трудовом кодексе Российской Федерации (глава 52 и глава 52.1), но его положения преимущественно затрагивают вопросы заключения и расторжения трудовых договоров с указанными категориями сотрудников [11].

К сожалению, на практике часто происходит смешение профессорско-преподавательского состава и научно-педагогических работников. Поэтому, видимо, возникла необходимость принятия Постановления Советом Федерации Федерального Собрания РФ «О развитии науки и высшего образования в новых условиях» от 23 декабря 2022 г., в ч. 11 п. 5 которого сказано: «...уведомить подведомственные образовательные организации высшего образования о недопустимости возложения на педагогических работников, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу, обязанностей по выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в том числе путем включения показателя, связанного с объемом научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и доходами от их выполнения, в перечень обязательных условий трудовых договоров, заключаемых с указанными работниками» [12].

Интересно и содержание ч. 5 ст. 47 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В ней перечислены такие трудовые права и социальные гарантии *педагогов*, как: право на сокращенную продолжительность рабочего времени, ежегодный удлиненный оплачиваемый отпуск, на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет, на досрочное назначение страховой

пенсии по старости и некоторые другие [10]. Однако последнее право закреплено не за всеми педагогами, а только за теми, чья деятельность была связана с обучением и воспитанием несовершеннолетних [13]. Поскольку процент несовершеннолетних, поступающих в вуз, в настоящее время исключительно мал, получается, что данное положение не может распространяться на профессорско-преподавательский состав. Нет сотрудников высшей школы и в списке должностей, работа на которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 781 [14].

А поскольку, исходя из смысла п. 21 ст. 2 данного закона, эта категория тоже относится к педагогам и у них есть педагогический стаж, формулировку п. 5 ч. 5 ст. 47 нельзя назвать корректной. Здесь опять возникает путаница между педагогами, осуществляющими свою деятельность в разных образовательных учреждениях.

Можно согласиться с Е.Л. Болотовой, что в различных нормативно-правовых актах «списки наименований должностей отличаются не только количественно, они не идентичны и по содержанию» [15, с. 153]. Такое положение является результатом того, что во все законы и иные нормативные акты часто вносились дополнения и изменения без единого концептуального видения правового статуса различных категорий лиц, являющихся по определению п. 21 ст. 2 закона «Об образовании в Российской Федерации» педагогическими работниками.

Руководствуясь международными стандартами и российским законодательством, можно определить, что лица, относящиеся к профессорско-преподавательскому составу высших учебных заведений, это – педагогические работники деятельность, которых соответствует следующим критериям:

- педагогическая деятельность осуществляется в рамках высшего учебного заведения;
- основными видами работы являются преподавательская и воспитательная деятельность по отношению к совершеннолетним лицам (последнее отличает их от учителей и преподавателей средних специальных учебных заведений);
- научно-исследовательская деятельность осуществляется исключительно в рамках вопросов преподаваемого предмета с целью повышения квалификации педагогического работника и углубления им знаний соответствующей учебной дисциплины, а не в ходе научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ;
- данные лица не могут привлекаться к выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в том числе путем

включения показателя, связанного с объемом научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и доходами от их выполнения, в перечень обязательных условий трудовых договоров;

- все вопросы осуществления или прекращения трудовой деятельности между ними и образовательной организацией регулируются нормами главы 52 ТК РФ;

- они не имеют право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости;

- в остальном на них распространяются все иные права и обязанности педагогических работников, в том, числе и те, которые возникают в связи с необходимостью использования современных информационных технологий в учебном процессе.

Следует отметить отсутствие в России четкой конституционно-правовой политики по рассматриваемому вопросу. Основными субъектами правовой политики (в том числе и такого ее вида, как конституционно-правовая политика) являются органы государственной власти, что следует из общепринятого в юридической науке определения данного явления [16, с. 34]. Конституционно-правовая политика строится на определенных правовых идеях [16, с. 33], которые не должны противоречить основам конституционного строя страны. Подобные идеи можно почерпнуть из рассмотренных нами международных стандартов таких организаций, как ООН и СНГ. Следовательно, они могут быть использованы для развития конституционно-правовой политики по рассматриваемому вопросу как Президентом Российской Федерации, Правительством РФ, так и Федеральным Собранием, основными субъектами, осуществляющими формирование и реализацию правовой политики государства.

Президент России, исходя из положений ст. 80, определяет все направления как внутренней, так и внешней политики, «обеспечивает согласованное функционирование органов, входящих в единую систему публичной власти». Он участвует в формировании и реализации конституционно-правовой политики РФ абсолютно по любому вопросу, издавая свои указы и распоряжения.

Следует отметить, что в новой редакции ст. 114 Конституции РФ на Правительство РФ возлагается обеспечение сохранения и развития научного потенциала России. Несмотря на то, что в осуществлении научно-исследовательской деятельности участие принимают научно-педагогические сотрудники, не следует недооценивать вклад профессорско-преподавательского состава в сохранение и развитие научного потенциала страны, так как именно эти лица осуществляют подготовку научных кадров. Кроме того, их исследования имеют зна-

чение для развития российской науки. Поэтому Правительство РФ должно развивать соответствующую конституционно-правовую политику, в том числе принимая постановления или реализуя программы, затрагивающие правовой статус преподавателей высшей школы.

Еще одним органом, участвующим в формировании и реализации конституционно-правовой политики РФ, является Федеральное Собрание. Особенностью его деятельности является то, что он принимает законодательные акты, воплощающие конституционно-правовую политику государства, обязательные на всей его территории.

Исходя из анализа международных стандартов и российского законодательства, можно предложить внести следующие изменения в российское законодательство:

1. Конкретизировать статус профессорско-преподавательского состава вуза либо путем внесения в ФЗ «Об образовании Российской Федерации» главы «Правовой статус профессорско-преподавательского состава высшего учебного заведения», либо путем принятия отдельного закона «О правовом статусе педагогических работников», в котором выделить положения, относящиеся к урегулированию правового статуса этих лиц в одну главу.

2. Закрепить в подобном законе или главе закона нормы, предусматривающие социально-экономические гарантии для лиц, относящихся к профессорско-преподавательскому составу высших учебных заведений, а также нормы, способствующие повышению их социального статуса. Например, законодательное закрепление уровня заработной платы, привязанного к определенному показателю, а также надбавок за ученые степени и звания, установление мер юридической ответственности за нарушение прав, рассматриваемой категории лиц.

3. Установить обязанность высших учебных заведений обеспечивать лицам из профессорско-преподавательского состава адекватное время на подготовку к занятиям. Это время не должно быть израсходовано на иные виды деятельности.

4. Установить обязанность высших учебных заведений обеспечивать лицам из профессорско-преподавательского состава адекватное время для написания научных работ, необходимых для расширения их знаний о преподаваемом предмете.

5. Поскольку, согласно международным документам, написание научных работ является видом повышения квалификации, предусмотреть, что при наличии определенного количества научных работ преподаватель освобождается от прохождения повышения квалификации иным образом, если только это не затрагивает вопросы использования

новых технических средств в учебном процессе или изучения новых методик обучения.

На наш взгляд, более подробное урегулирование правового статуса профессорско-преподавательского состава вузов имеет особое значение для повышения конкурентоспособности российского высшего образования на международном уровне.

Список литературы:

1. Мартыненко, Е. В. Международное образовательное право : учебное пособие / Е. В. Мартыненко. – М.: РУДН. 2008. – 252 с.
2. Горбанев, В. А. Человеческий капитал в постиндустриализации / В. А. Горбанев // Мирное и национальное хозяйство. – 2016. – № 4. – С. 17–25.
3. Илясова, Ю. В. Развитие человеческого капитала в Российской Федерации и его позиции в международных рейтингах / Ю. В. Илясова, Д. Б. Мираньков, Т. А. Шенгелия // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. – 2020. – № 2. – С. 44–58.
4. Конвенция о техническом и профессиональном образовании 1989 г. Электронный фонд нормативно-правовых и технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900832> (дата обращения: 30.08.2023).
5. Рекомендации о статусе преподавательских кадров высшего образования 1997 г. Электронный фонд нормативно-правовых и технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901839542> (дата обращения: 30.08.2023).
6. Всемирная декларация о высшем образовании XXI века: подходы и практические меры». Электронный фонд нормативно-правовых и технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901839539>, 30. 08. 2023
7. Модельный закон «О статусе работника образования». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/902050940> (дата обращения: 30.08.2023).
8. Модельный образовательный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 ноября 2006 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2007. – № 39, ч. 2.
9. Закон о статусе педагогического работника: материалы круглого стола. – URL: https://akvobr.ru/zakon_o_statuse_pedagogicheskogo_rabotnika.html (дата обращения: 30.08.2023).
10. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. (в ред. от 7 октября 2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2022. – № 41, ст. 6959.
11. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3; – 2021. – № 48, ст. 7947.
12. О развитии науки и высшего образования в новых условиях : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/141585/> (дата обращения: 30.05.2023).

13. О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федеральный закон от 17 декабря 2001 г. (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 36, ч. 1, ст. 4920; 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8074.

14. О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 781 (в ред. от 6 августа 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 44, ст. 5391.

15. Болотова, Е.Л. Правовой статус педагога / Е.Л. Болотова // Народное образование. – 2010. – № 1. – С. 152–159.

16. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.

Е. Н. Абанина,
доктор юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой
земельного и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

E. N. Abanina,
*Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Land and
Environmental Law, Saratov State Law
Academy,
elena-abanina@yandex.ru*

Д. Е. Петров,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

D. E. Petrov,
*Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Theory
of State and Law Department,
Saratov State Law Academy
dpetrov.saratov@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-59-67

ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ПОИСК БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ

Аннотация: авторы обращаются к актуальному вопросу о соотношении интересов, возникающих при реализации экономической, экологической и социальной составляющей концепции устойчивого развития. Целью статьи является выявление баланса экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в процессе реализации политики государства в области экологии, экономики и социальной сфере, а также при их сочетании: эколого-экономической, социально-экономической и эколого-социальной политики. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Обращается внимание на конкуренцию экологических и экономических целей и на недостаточное регулирование социальных интересов в экологическом законодательстве. На основе полученных результатов делаются выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования эколого-экономико-социальных интересов в политике государства в сфере устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, экологическая политика, экономическая политика, социальная политика, баланс интересов.

STATE POLICY IN THE FIELD OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: SEARCH FOR BALANCE OF INTERESTS

Abstract: in the article, the authors address the topical issue of the correlation of interests arising in the implementation of the economic, environmental and social components of the concept of sustainable development. The purpose of the article is to identify the balance of ecological, economic and social interests of a person, society and the state in the process of implementing state policy in the field of ecology, economy and social sphere,

as well as in their combination: ecological-economic, socio-economic and ecological-social policy. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Attention is drawn to the competition of environmental and economic goals and the insufficient regulation of social interests in environmental legislation. Based on the results obtained, conclusions and proposals are made to improve the legal regulation of ecological, economic and social interests in the state policy in the field of sustainable development.

Keywords: *sustainable development, environmental policy, economic policy, social policy, balance of interests.*

В рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. всеми государствами-членами ООН в 2015 г. были приняты семнадцать Целей устойчивого развития. В соответствии с указанной повесткой государства приняли решение добиваться устойчивого развития в трех его компонентах – экономическом, социальном и экологическом – сбалансированным и комплексным образом. Таким образом были связаны воедино: окружающая среда, общество и экономика.

Правовая база, позволяющая реализовывать политику государства в отдельных направлениях по обеспечению устойчивого развития (в экономической и социальной сферах, а также в сфере природопользования и охраны окружающей среды), в достаточной степени разработана.

Так, государственная экологическая политика, несмотря на отсутствие в научной среде единого понимания понятия и содержания экологической политики [1], формально реализуется на основе ряда правовых актов, среди которых Федеральный закон «Об охране окружающей среды», определяющий «правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» [2]; экологическая доктрина, устанавливающая «цели, направления, задачи и принципы проведения в РФ единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период» [3]; основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г., считающиеся документом, специально посвященном экологической политике и направленным на достижение «решения социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный

рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» [4]. Соглашаясь с позицией И. О. Красновой о неконтролируемом росте и разнообразии форм права, используемых для выражения государственной экологической политики (стратегий, доктрин, прогнозов, основ государственной политики в той или иной области общественного развития) [5], отметим, что активная правотворческая деятельность в этой сфере обусловлена объективными причинами: ухудшением состояния окружающей среды, сокращением биоразнообразия, изменением климата, разрушением и деградацией природной среды. Но вместе с тем такая активизация демонстрирует желание и попытку государства определить угрозы, приоритетные направления, пути и средства реализации политики государства в области экологии.

Экономическая политика государства в целом представляет собой систему целенаправленных мер государства в области управления экономикой. Целью экономической политики государства, определенной Указом Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике», является «повышение темпов и обеспечение устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан РФ, достижение технологического лидерства российской экономики» [6]. Принимая во внимание вызовы и угрозы экономической безопасности РФ, дополнительно целями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности определяются укрепление экономического суверенитета РФ; повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз; поддержание научно-технического потенциала развития экономики на мировом уровне и повышение ее конкурентоспособности; поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса, необходимого для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны; улучшение качества жизни населения [7].

Социальная политика государства представляет собой систему государственных мер, направленных на культурное и интеллектуальное развитие личности, повышение качества и уровня жизни, устойчивое развитие гражданского общества и благосостояние народа [8], что отражается в основополагающих актах [9]. Как справедливо подчеркивает Г. С. Скачкова, «зачастую социальную политику понимают

только как государственную поддержку социально незащищенных групп населения либо сводят ее к социальной защите и социальному обеспечению населения» [10], в то время как «в ней находят истинное воплощение интересы людей, общества и семьи, а также классов, социальных групп и государства» [11].

Таким образом, можем заключить, что формирование политики государства в экологической, экономической и социальной сферах идет в соответствии с современными требованиями развития экологии, экономики и общества. Вместе с тем, исходя из идеи, заложенной в саму концепцию устойчивого развития, все Цели устойчивого развития и связанные с ними задачи носят комплексный и неделимый характер, и при реализации политики устойчивого развития все ее составляющие должны развиваться сбалансированно.

Предпосылки формирования сбалансированного развития экономики и охраны окружающей среды содержатся в экологическом законодательстве. В частности, Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития предусматривает реализацию закрепленного в Конституции РФ права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития, а также решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов [12].

Анализ правовых актов, принятых в развитие названной Стратегии, а также результатов реализации направлений, закрепленных в указанном и в ряде других документов, позволяют сделать вывод, что в большей степени речь идет об экологических и экономических аспектах развития, в то время как социальные интересы (несмотря на их упоминание в документах) остаются недостаточно урегулированными и, соответственно, нереализованными. Например, в сфере использования лесов действует Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2030 г. [13], закрепляющая цели, ориентированные на развитие лесного комплекса, к основным направлениям развития сферы лесного хозяйства относит переход от сырьевой направленности лесного комплекса к рациональному управлению лесами, удовлетворение общественных потребностей в древесном сырье и других лесных ресурсах, а также в иных полезных функциях лесов; ведение лесного хозяйства на принципах сохранения экологической и социально-экономической роли лесов. Иными словами, акцентируется экономическая и экологическая составляющая, при этом со-

циальный компонент «привязан» к экономическому, что выражается в провозглашаемом принципе «социально-экономическая роль лесов».

Если говорить о сочетании экономической и социальной политики, то следует признать, что в государственных документах достаточно часто упоминается социально-экономическое направление. Например, стратегическое планирование в Российской Федерации включает в себя программирование социально-экономического развития РФ [14]. Цель социально-экономического развития определяется как состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями. В сфере экономики отдельно выделяются отрасли с планируемой динамикой производства и выявленными факторами, которые будут способствовать росту производства продукции той или иной отрасли промышленности, а в отраслях социальной сферы обозначены целевые показатели и векторы развития в образовании, здравоохранении, культуры, физической культуры и спорта [15]. Однако мероприятия по реализации социальной политики имеют в большей степени экономическую направленность, например, увеличение размера заработной платы; создание прозрачного механизма оплаты труда руководителей организаций, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета; увеличение количества государственных стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства и т.д. [9].

Эколого-социальное же направление политики государства в сфере устойчивого развития урегулировано не на таком уровне, как эколого-экономическое или социально-экономическое, что подтверждают вышеназванные правовые акты, в которых социальные интересы связаны с экономическими. Между тем социальный аспект должен учитываться в экологической сфере и обеспечиваться посредством учета всех возможных интересов граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций в процессе охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Конкретно в рамках правового поля социально-экологическое направление государственной политики в сфере устойчивого развития может заключаться в соблюдении прав граждан на доступ к природным ресурсам, в том числе права на охоту, рыболовство, пребывание в лесах и сбор лесных ресурсов; обеспечении трудоустройства местного населения в отраслях экономики, связанных с использованием природных компонентов (минеральных, водных, лесных, земельных и др.); соблюдении прав на участие граждан, общественных объ-

единений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

Очевидно, что при реализации политики государства по обеспечению устойчивого развития в области экологии, экономики и социальной сфере возникает вопрос о приоритете целей и балансе интересов всех субъектов экологических, экономических и социальных отношений. Несмотря на провозглашение баланса реализации всех составляющих устойчивого развития, фактически отдельные направления остаются приоритетными. Например, в некоторые исторические периоды (90-е гг. прошлого столетия) приоритетными являлись именно экономические интересы, которые, как отмечает С.Ю. Королёв, «в большинстве случаев не самым лучшим образом влияют на экологию» [16]. В относительно недавнем прошлом (пандемия COVID-19), с одной стороны, вводились дополнительные ограничения прав граждан, что породило проблему несоблюдения баланса публичных и частных интересов [17], с другой стороны, в целях поддержки экономики были смягчены значимые процедуры экологического регулирования, включая экологический надзор, что позволило говорить о приоритете экономических, а не экологических интересов. Такая же проблема соблюдения баланса частных и публичных интересов актуальна и в настоящее время при осуществлении природопользования крупными компаниями, которое наносит вред природной среде, традиционно используемой местным населением и, соответственно, угрожает правам местного населения на использование природной среды.

Интересно, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды», регулируя отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, не упоминает баланс интересов при осуществлении такой деятельности, но в числе основных принципов охраны окружающей среды закрепляет принцип «научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности». По мнению А.Л. Бажайкина, основанному на Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [18], где сказано, что «на современном этапе перехода к устойчивому развитию создаются рамочные условия, обеспечивающие возможность сопряженного, внутренне сбалансированного функционирования триады – природа, население, хозяйство», под «сочетанием интересов» можно понимать их сбалансированность [19].

Необходимость соблюдения баланса, или равновесия, при реализации всех направлений устойчивого развития основывается на понимании содержательной стороны связи экология – экономика – социальная сфера. Как совершенно справедливо подчеркивает С. А. Боголюбов, экономическая деятельность, выраженная в хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду в той или иной степени, постоянно вступает в конкуренцию с природопользованием, отражается на социальной политике государства и должна быть уравновешена с охраной окружающей среды посредством правового регулирования [20].

Баланс интересов при реализации политики государства по обеспечению устойчивого развития, на наш взгляд, должен выражаться в научно обоснованном установлении уравновешенных взаимосвязанных прав и обязанностей субъектов правоотношений в области экологии, экономики и социальной сферы, направленных на удовлетворение потребностей настоящего поколения без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности. С учетом сказанного и с опорой на меры, предусмотренные Основами государственной политики в области экологического развития РФ, баланс эколого-экономико-социальных интересов может выражаться в формировании экологически ориентированной экономики на основе использования экологически ориентированных («зеленых») технологий; государственной поддержке и стимулировании предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства; реализации мер поддержки для местного населения, в том числе лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, чья традиционная деятельность и традиционное природопользование затронуты промышленностью; участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды, учет их мнения при принятии решений о планировании и осуществлении экономической и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, тем самым обеспечивая соразмерное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития.

Безусловно, выстроить сбалансированную систему прав и обязанностей субъектов правоотношений в области экологии, экономики и социальной сферы в условиях изменяющихся экономических и экологических отношений, когда с учетом степени важности устанавливаются приоритеты отдельных направлений,

достаточно сложно. Но именно право, выступая основным регулятором общественных отношений, в законодательной форме должно найти точки соприкосновения и обеспечить баланс соблюдения экономических, экологических и социальных интересов в целях устойчивого развития.

Список литературы:

1. Русин, С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 9–15.

2. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

3. Об Экологической доктрине РФ : распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 36, ст. 3510.

4. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. : утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Краснова, И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики / И.О. Краснова // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 1. – С. 164–177.

6. О долгосрочной государственной экономической политике : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2333.

7. О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 г. : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2902.

8. Рабаданова, А.А. Социальная политика государства как инструмент реализации стратегии социально-экономического развития / А.А. Рабаданова // Вопросы структуризации экономики. – 2010. – № 2. – С. 395–397.

9. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2334.

10. Скачкова, Г.С. Социальная политика Российского государства и трудовое законодательство / Г.С. Скачкова // Трудовое право в России и за рубежом. – 2017. – № 4. – С. 3–6.

11. Литвин, А.Ю. Особенности социальной политики в аспекте социально-экономической безопасности государства / А.Ю. Литвин // Отходы и ресурсы. – 2023. – Т. 10. – № s1. – URL: <https://resources.today/PDF/12FAOR123.pdf> (дата обращения: 29.06.2023).

12. О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития : указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 6, ст. 436.

13. Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 г. : распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 8, ч. 2, ст. 1398.

14. О стратегическом планировании в РФ : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.

15. Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г., разработан Минэкономразвития России // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Королёв, С.Ю. Правовая охрана земель: некоторые проблемы понятийного аппарата в соотношении с политикой государства, направленной на экологизацию законодательства / С.Ю. Королёв // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3. – С. 35-43.

17. Белоусов, С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы / С.А. Белоусов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 4. – С. 38–42.

18. Концепция перехода РФ к устойчивому развитию : утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 15, ст. 1572.

19. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. БРИКС: контуры многополярного мира: монография / О.А. Акопян, Н.М. Бевеликова, К.М. Беликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: ИЗИСП, Юриспруденция, 2015. – 300 с.

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

O.A. Lakaev,
candidate of law, senior researcher,
Saratov branch of the Institute
of state and law of the Russian Academy
of Sciences
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-68-77

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЯЮЩИХ КОМПАНИЙ КАК УЧАСТНИКОВ ОСОБЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

***Аннотация:** актуальность статьи связана с широким использованием нестандартных механизмов управленческой деятельности на территориях с особым административно-правовым режимом осуществления экономической деятельности без необходимой концептуальной проработки, что чревато снижением управляемости хозяйственных процессов на данных территориях. Цель статьи заключается в выявлении особенностей правового положения управляющих компаний как участников особых административно-правовых режимов хозяйствования и основных недостатков его нормативного закрепления. Для решения поставленных задач были задействованы общенаучные методы (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный метод) и формально-юридический метод. Анализируя действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности, автор пришел к выводу о необходимости совершенствования правовой политики в данной сфере, уделению государством большего внимания стратегическому планированию как методу, дающему возможность сначала смоделировать желаемое состояние экономической области и обеспечивающих ее развитие особых режимов, а впоследствии воплотить его в действительность. В качестве одного из направлений оптимизации законодательства показаны универсализация управляющих компаний как субъектов управления соответствующими территориями, определение их в качестве «органов публичного управления» и наделение базовыми полномочиями с возможностью варьирования остальных в зависимости от специфики того или иного особого административно-правового режима осуществления экономической деятельности.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правовое регулирование, управляющие компании, административно-правовой режим, экономическая деятельность.*

LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF MANAGEMENT COMPANIES AS PARTICIPANTS IN SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL BUSINESS REGIMES

***Abstract:** the relevance of the article is associated with the widespread use of non-standard mechanisms of management activities in territories with a special administrative and legal regime of economic activity without the necessary conceptual elaboration, which*

is fraught with a decrease in the manageability of economic processes in these territories. The purpose of the article is to identify the features of the legal status of management companies as participants in special administrative and legal business regimes and the main drawbacks of its regulatory consolidation. General scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and formal-legal method were used to solve the tasks. Analyzing the current regulatory legal acts of the Russian Federation regulating special administrative and legal regimes of economic activity, the author came to the conclusion that it is necessary to improve legal policy in this area, paying more attention to strategic planning by the state as a method that makes it possible to first simulate the desired state of the economic area and special regimes that ensure its development, and subsequently implement it in reality. As one of the directions of improving legislation, the universalization of management companies as subjects of management of the relevant territories, their definition as «public administration bodies» and the granting of basic powers with the possibility of varying the rest depending on the specifics of a particular administrative and legal regime of economic activity are shown.

Keywords: legal policy, legal regulation, management companies, administrative and legal regime, economic activity.

Административно-правовой режим, как и любой правовой режим, характеризуется наличием субъектов, на которые распространяется действие режимного регулирования. К ним могут относиться как традиционные субъекты административного права, участвующие в социальных отношениях, которые не связаны с формированием и обеспечением функционирования каких-либо правовых режимов, так и субъекты, специально создаваемые для достижения целей режимного регулирования. К числу последних относятся, в частности, управляющие компании, которые широко используются для обеспечения особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Вопрос о правовом регулировании деятельности указанных организаций является крайне важным с точки зрения определения дальнейших перспектив правовой политики в сфере организации публичного управления, направленного на стимулирование экономического роста на избранных для этого территориях и обеспечения прорывного технологического и промышленного развития. От надлежащего нормативно-правового обеспечения их функционирования зависит их встраивание в механизм публичной власти, что к настоящему моменту в полной мере не реализовано, а ничем не ограниченное распространение управляющих компаний как субъектов, подменяющих традиционные институты власти, подвергается критике в научной литературе [1, с. 150–153]. Кроме того, недостаточно четким определением их правового статуса вызваны и проблемы их эффективности, отмечаемые Счетной палатой РФ [2]. Указанными обстоятельствами обуславливается необхо-

димось анализа правового положения управляющих компаний, с тем чтобы определить перспективы оптимизации их функций и полномочий в законодательстве об особых административно-правовых режимах осуществления экономической деятельности.

Основные особенности их правового положения можно свести к следующему:

1. Они являются субъектами публичного управления. Такой термин является производным от другого – «публичная власть», хотя сам в Конституции РФ не употребляется. Публичная власть осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые входят в ее единую систему, но о других субъектах данной системы Основной Закон умалчивает, что дает возможность предположить наличие у законодателя права при определенных условиях возлагать публично-властные функции на каких-либо иных субъектов. К тому же в обновленной Конституции РФ [3] к этому появились предпосылки, поскольку федеральным законом допускается вводить особенности осуществления публичной власти не только на поименованных (административные центры регионов, города федерального значения), но и иных территориях, круг которых определяется усмотрением законодателя (ч. 3 ст. 131). Фактически в Конституции РФ отражена широко используемая до внесения в нее поправки законотворческая практика, закрепляющая альтернативный вариант управления теми или иными процессами на определенных территориях с созданием параллельных структур, которые предназначены для обеспечения функционирования соответствующего режима (осуществления предпринимательской, инновационной или другой деятельности). Конституционное содержание публичной власти предполагает и управленческое содержание деятельности входящих в ее систему субъектов, что характерно для органов исполнительной власти, традиционно именуемых органами государственного управления, и органов местного самоуправления. В связи с этим можно утверждать, что в системе публичной власти действуют и субъекты публичного управления.

Деятельность, осуществляемая управляющими компаниями, не говоря об очевидности ее управленческого характера, имеет, кроме того, публично-властную направленность, поскольку от их действий и решений зависит возможность функционирования хозяйствующих субъектов на закрепленной за управляющей компанией территории. В отношении этих субъектов осуществляются управленческие полномочия, публичная природа которых определяется изъятием отдельных элементов властной компетенции у органов местного самоуправле-

ния и передачей их управляющей компании. Более того, несмотря на прямую заинтересованность в развитии промышленного и иного экономического потенциала муниципального образования, органы местного самоуправления исключаются из числа субъектов управления процессами, составляющими содержание особого административно-правового режима хозяйствования (особой экономической зоны, специального административного района и т.д.). На части территорий с особым режимом (территории опережающего развития, свободный порт Владивосток и др.) такой подход к организации управления прямо вытекает из содержания законодательства об общих принципах организации местного самоуправления [4], где говорится о неких «особенностях» без указания конкретики. Это позволяет законодателю создавать на них нетипичные механизмы управления, прежде всего с участием управляющих компаний и наделением их отдельными полномочиями, которые в отсутствие режимного регулирования входят в структуру компетенции органов местного самоуправления.

М.П. Петров в связи с этим рассуждает о тенденции формирования модели высокотехнологичного управления, которая имеет преимущество перед традиционными формами бюрократического управления, которые в меньшей степени адаптивны к усложнению экономических процессов, а формируемые для этого субъекты он обозначает в качестве субъектов территориального квазигосударственного управления [5, с. 57, 60]. О.В. Романовская, рассматривая данное проявление правовой политики в контексте деконцентрации публичного управления, также говорит о перспективности квазирегулирования и сорегулирования, но в несколько ином ключе – через призму внедрения активных средств воздействия на деятельность государства, усиления социальной ответственности предпринимательского сообщества, повышения взаимного доверия и открытости функционирования всех участников правоотношений, что в целом должно повысить эффективность государства [6, с. 17].

2. Они рассматриваются как «органы управления». Такая конструкция в целом нетипична для юридической науки. Теоретико-правовыми и государствоведческими изысканиями определяется довольно строгая конструкция понятия «орган», которая практически не подвержена изменениям по мере развития юридических знаний. В механизме государства органы играют наиболее важную роль, поскольку через них осуществляется государственная власть. Они представляют собой обособленную ячейку государственного аппарата с собственными функциями и полномочиями, предназначенными для осуществления строго определенного вида государственной деятельности и подкре-

пленными в материальном и организационно-властном отношениях [7, с. 137]. В контексте организации местного самоуправления органы также наделяются аналогичными характеристиками, но на муниципальном уровне, что является прямым следствием конституционного установления двухуровневой модели публичной власти. Наука административного права, выстраивая теорию административно-правового статуса органов (исполнительной власти, местного самоуправления), также исходит из их традиционного понимания и не относит к ним какие-либо иные субъекты [8, с. 97–118]. Частноправовая доктрина и гражданское законодательство видят в «органах» выражение внутренней структуры юридического лица.

Тем не менее подход федерального законодателя ориентирует на восприятие управляющих компаний как «органов». В ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [9] они, будучи обозначенными в качестве «органов», вместе с уполномоченным федеральным и региональным органами исполнительной власти образуют единую централизованную систему управления особыми экономическими зонами.

Справедливости ради нужно отметить, что такой подход используется законодателем не всегда, но пример с особыми экономическими зонами является показательным ввиду наибольшей значимости таковых в механизме стимулирования экономической деятельности и масштабности реализуемых в них хозяйственных проектов. Вместе с тем здесь необходимо либо выстраивание должной теоретической конструкции для обоснования такого законодательного положения, либо отказ от понимания управляющей компании как органа. Орган является отдельной структурной единицей какого-либо механизма, но в данном случае возникает вопрос – какого? Управляющая компания является частноправовым субъектом – коммерческим юридическим лицом, как правило, в организационно-правовой форме акционерного общества с государственным участием. Возможно ли ее рассмотрение в связи с этим в качестве элемента механизма государства? Представляется, что слом традиционных теоретико-правовых конструкций нецелесообразен. Коммерческая организация с точки зрения механизма государства не способна быть в нем гармоничным элементом, поскольку за ней не может закрепляться часть функций государства, а она не может осуществлять государственную власть. Но, отталкиваясь от того, что Конституция РФ (ч. 3 ст. 132) строго не очерчивает контуры публичной власти (органы государственной и муниципальной власти не образуют ее систему, а входят в нее),

можно утверждать, что последняя может получать иные формы выражения. Если на федеральных территориях могут формироваться «органы публичной власти», не являющиеся ни государственными, ни муниципальными, то и в рамках особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, ограниченных территориальными рамками, могут также учреждаться своего рода «органы».

Безусловно, такая позиция нуждается в подробном юридическом обосновании, но, к сожалению, необходимо отметить недостаточную научную проработку данного вопроса, которая выглядит необходимой в условиях трансформации государственного политика в области экономики, ее ориентации на повышение гибкости управленческого воздействия на хозяйственные процессы и на привлечение к управлению нетрадиционных с точки зрения правовой теории субъектов.

На указанных территориях образуется специфическое властное явление, не укладывающееся в формат государственной и муниципальной власти и нуждающееся в своих организационных институтах для обеспечения надлежащего функционирования данных территорий и выполнения ими своего предназначения. Помимо управляющих компаний, к ним относятся и другие – экспертные, наблюдательные и общественные советы, которые в совокупности могут быть определены как органы соответствующих режимов. Для целей законодательного регулирования деятельности управляющих компаний используется не только термин «орган», но и иные – характерные для органов власти – понятия, такие как функции. Их нужно рассматривать не с точки зрения словарного понимания, когда они толкуются предельно широко (в виде основных направлений деятельности), что присуще чрезвычайно большому кругу субъектов, а именно с позиции употребления этого термина законодателем. В данном случае он применяется для обозначения структурного элемента компетенции какого-либо публично-властного органа. Наделенность управляющих компаний функциями, связанными с внешним воздействием на организационно не подчиненные субъекты, сближает их с иными публично-властными институтами, делая допустимым их обозначение в качестве органов. Вместе с тем подобный подход должен быть единообразным и использоваться законодателем для определения правового статуса управляющих компаний в рамках любых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности.

3. Управляющие компании не являются универсальными субъектами управления в механизме особых административно-правовых режимов хозяйствования. Законодатель пошел по пути

формирования чрезвычайного многообразия таких режимов, руководствуясь постоянно формирующимися потребностями в создании инструментов стимулирования предпринимательства на тех или иных территориях. Поэтому даже для особых экономических зон управляющие компании не всегда являются обязательными. Система управления подобными зонами в Калининградской [10], Магаданской и Сахалинской областях [11] не подразумевает функционирование управляющих компаний, а вместо них действует «администрация зоны», под которой понимается уполномоченный региональный орган исполнительной власти. Такая же конструкция используется для организации механизма управления зонами территориального развития [12]. Не отличается единством подход законодателя к правовому регулированию управленческой деятельности в свободных экономических зонах на новых территориях России. Если в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь [13] в качестве альтернативы управляющим компаниям функционируют экспертные советы, то в Луганской и Донецкой народных республиках, Херсонской и Запорожской областях [14] действует именно управляющая компания.

Очевидно отсутствие внятного подхода законодателя к организации процесса управления на территориях с особым административно-правовым режимом осуществления экономической деятельности. В чем состоит смысл в рамках территорий с преференциальным режимом одного и того же типа вводить разные механизмы управления?! К тому же отчасти утрачивается особый характер данных режимов. Наличие управляющей компании свидетельствует об инновациях в управленческой деятельности, развитии гибких взаимосвязей между субъектом управления и резидентами территории, в то время как деятельность «администрации зоны» основывается на обычных бюрократических схемах, а соответствующий режим сохраняет характеристику «особого» только благодаря преференциальным инструментам стимулирования предпринимательства. За таким многообразием управляющих субъектов кроется отсутствие системного подхода к организации рассматриваемых режимов, что может привести к их путанице, диспропорциях в интенсивности развития разных территорий, в связи с чем целесообразно привести субъекты управления ими к единой модели, в основе которой будут находиться управляющие компании как наиболее приспособленные к динамике изменений в экономической области управленческие субъекты.

4. Управляющие компании не наделены единообразной компетенцией. В этой сфере наблюдается большая вариативность. Причиной

тому – многообразие особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Их полномочия не совпадают ни в содержательном, ни в количественном отношении. Это зависит от интенсивности их взаимодействия с курирующими данные режимы органами исполнительной власти, от характера воздействия на объекты управления (хозяйствующих субъектов), от потребности у государства в сохранении за собой части традиционных бюрократических рычагов управления (через органы исполнительной власти). По крайней мере, так все выглядит, если вчитываться в текст законов. На самом деле причиной может быть отсутствие концептуальных проработок особых административно-правовых режимов хозяйствования в целом. Они появляются не в рамках реализации какого-либо документа стратегического планирования, а спонтанно, по мере появления тех или иных ранее не предвиденных причин. В отношении управляющих компаний индустриальных парков, промышленных технопарков и технопарков в сфере высоких технологий их компетенция законодательно не проработана, что не может не вызывать спорных вопросов о пределах их воздействия на резидентов данных площадок. Учитывая различия в преференциальном режиме регулирования, разработать универсальный вариант компетенции для всех управляющих компаний невозможно. Однако должен быть определен «костяк» функций и полномочий, чтобы обеспечить «узнаваемость» управляющих компаний как субъектов управления данного типа, их отличимость от иных публично-властных субъектов.

Чтобы решить поставленные вопросы, необходимо совершенствование правовой политики в данной сфере, уделение государством большего внимания стратегическому планированию как методу, дающему возможность сначала смоделировать желаемое состояние экономической области и обеспечивающих ее развитие особых режимов, а впоследствии воплотить его в действительность. При таком подходе будут сформированы предпосылки для последующей оптимизации законодательства об особых административно-правовых режимах хозяйствования на основе его систематизации. Одним из направлений такой систематизации видится универсализация управляющих компаний как субъектов управления соответствующими территориями, определение их в качестве «органов публичного управления» и наделение базовыми полномочиями с возможностью варьирования остальных в зависимости от специфики того или иного особого административно-правового режима осуществления экономической деятельности.

Список литературы:

1. Колесников, А.В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие : монография / А.В. Колесников. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. – 236 с.
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям» // Официальный сайт Счетной палаты РФ. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d22/d22daa028b1854b51b99c9d2927c2e06.pd> (дата обращения: 13.09.2023).
3. 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>, 04.07.2020.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6152.
5. Петров, М.П. Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности / М.П. Петров // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 10. – С. 54–62.
6. Романовская, О.В. Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа / О.В. Романовская // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 4–24.
7. Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебник / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина. – М. : Проспект, 2019. – 432 с.
8. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
9. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6180.
10. Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 3, ст. 280; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6179.
11. Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области : федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 23, ст. 2807; 2023. – № 12, ст. 1897.
12. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.)

// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 5, ст. 7070; 2023. – № 25, ст. 4417.

13. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658; 2023. – № 12, ст. 1897.

14. О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 266-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 26, ст. 4674.

О.Л. Солдаткина,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала ИГП РАН

O.L. Soldatkina,
Candidate of Law,
Senior Researcher Saratov Branch
of the Institute of State and Law RAS
buzum@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-78-87

ЮРИДИЧЕСКИЙ ДИЗАЙН КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

***Аннотация:** статья посвящена обоснованию необходимости совершенствования правового информирования при помощи юридического дизайна, являющегося эффективным инструментом повышения эффективности восприятия гражданами юридических текстов. Автор делает вывод о целесообразности применения юридического дизайна для правового информирования, а также рассматривает риски его применения.*

***Ключевые слова:** правовое информирование, юридический дизайн, правовая политика, визуализация текста, юридические текст, упрощение юридических текстов.*

LEGAL DESIGN AS A MEANS OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF LEGAL INFORMING THE POPULATION

***Abstract:** the article is devoted to substantiating the need to improve legal information through legal design, which is a powerful tool for increasing the efficiency of citizens' perception of legal texts. The author concludes that it is expedient to use legal design for legal information, and also considers the risks of its application.*

***Keywords:** legal information, legal design, legal policy, text visualization, legal texts, legal text simplification.*

Правовое информирование как организованная, последовательная, комплексная деятельность компетентных субъектов по доведению правовой информации с целью дальнейшей реализации юридических норм [1–2] является важнейшей частью правового просвещения граждан. Однако сегодня складывается такая ситуация, что система правового информирования в силу ряда причин (специальный юридический язык нормативного материала, отсутствие механизма обратной связи с населением и др.) обуславливает его низкую эффективность, особенно в регионах, где к правовому информированию часто подходят достаточно формально.

Между тем увеличение объема законодательного массива и количества информационных потоков, усложнение социальных связей, повышение динамичности и скорости коммуникаций ставят перед гражданином новые требования для того, чтобы оставаться участником общественных отношений: например, речь идет о постоянном развитии личности. Согласимся с мнением Р. А. Осипова, что сегодня правовую информированность можно рассматривать как «необходимое состояние всех без исключения лиц, вступающих в правовые отношения» [1, с. 153].

Кроме того, вопрос информационного обеспечения всех сфер деятельности (в числе которых находится повышение эффективности правового информирования) как одного из опорных пунктов для информационной безопасности личности исторически поднимается в большинстве стратегических документов, связанных с информационной безопасностью. Так, ныне не действующая Доктрина информационной безопасности 2000 г. среди интересов личности указывает реализацию прав человека и гражданина на доступ к информации [3], а в Доктрине информационной безопасности 2016 г. среди главных угроз названо информационно-психологическое воздействие на население, а в качестве основных направлений обеспечения информационной безопасности – «...е) повышение эффективности профилактики правонарушений, совершаемых с использованием информационных технологий, и противодействия таким правонарушениям» и «...и) повышение эффективности информационного обеспечения реализации государственной политики Российской Федерации» [4]. Указывает на необходимость эффективного распространения правовой информации и Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», где заявлено решение следующей задачи государственной политики: «доведение до российской и международной общественности достоверной информации о внутренней и внешней политике Российской Федерации...» [5]. Таким образом, правовое информирование крайне важно с точки зрения информационной безопасности личности [6].

Стоит также отметить, что быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий, особенно их цифровой разновидности, сопровождается не только повышением вероятности возникновения угроз безопасности – появляется и множество инструментов, делающих информацию более доступной. Представляется, однако, что в целях осуществления правового информирования данный факт учитывается органами государственной власти недостаточно, а привлечение новых каналов информирования и цифровых технологий

идет с сильным отставанием и довольно произвольно. Между тем видится, что работа по совершенствованию инструментария правового информирования должна быть последовательной и комплексной, то есть осуществляется в рамках соответствующего вида правовой политики.

Особенность правовой политики состоит в числе прочего в том, что здесь не только ставится цель (система целей), но добавляется и система средств ее (их) реализации. В частности, целью правовой политики в сфере правового информирования населения является, на наш взгляд, повышение эффективности распространения и восприятия правовой информации, инструментарий же данного вида политики должны включать как специальные средства (доктрины, концепции, программы и т.д.), характерные для правовой политики, так и инструменты механизма правового регулирования (юридические средства: ограничения, правовые запреты, стимулы и пр.; неюридические средства: идеологические, организационные, материальные) [7]. Поскольку правовое информирование связано с распространением информации, количество каналов распространения которой в современном цифровом мире растет, представляется интересным в рамках статьи сделать акцент на материальные и организационные средства реализации данного вида политики, а именно на каналы и форму распространения правовой информации в рамках правового информирования.

У информирования в принципе есть несколько особенностей – например, этот вид коммуникации односторонний, без обратной связи, то есть для ознакомления с информацией требуется проявление воли индивида. Кроме того, после получения правовой информации человеку необходимо понять ее смысл. Последнее зачастую не просто сделать, так как юридические тексты написаны формальным языком, сложным к восприятию даже для профессионалов. То есть для эффективности правового информирования гражданин должен захотеть получить правовую информацию и понять ее.

Еще одной особенностью правового информирования как информирования социальной направленности является необходимость формирования желаемых поведенческих моделей граждан, отличающихся осознанным выбором и возможной ответственностью. Однако учитывать последствия выбора человек начинает, как правило, только в случае, если обладает полной информацией [8, с. 16]. То есть от распространителя информации требуется обеспечить ее доступность.

Говоря о доступности информации, необходимо помнить о том, что в структуру доступности входят два элемента: широта охвата

адресатов, связанная с распространением информации через максимальный набор средств коммуникации, и содержание информации, правильная «подача» которой должна помочь добиться полного понимания со стороны «адресата», обеспечив выбор наиболее желаемого варианта поведения. Представляется, что с точки зрения оформления подаваемой информации интересно рассмотреть относительно новый для юриспруденции феномен юридического дизайна.

Четкого понимания, что представляет из себя юридический дизайн, в научной литературе пока не сформировано: исследователи трактуют его как «правильное» оформление юридического документа, ориентированное на потребности человека (чтобы юридические тексты, услуги, процедуры были более понятными и удобными в использовании) [9] или как процесс творческого осмысления вынесения и проектирования решений по многочисленным правовым задачам [8, 10–11]. Анализ их позиций показывает, что суть юридического дизайна состоит в том, чтобы, работая в основном с формой документов, сделать правовую информацию более понятной и «дружелюбной» для ее потребителя без потери ее юридического смысла. Согласно Манифесту юридического дизайна [12], разработанному группой энтузиастов, хорошая форма подразумевает не только структуру с отточенным внешним видом, продуманными графическими и инженерными решениями, но и понятный текст, содержащий ясную мысль. Например, для составления договоров это означает придание создаваемому документу формы, удобной для восприятия человеком, с одной стороны, и основанной на гостях по оформлению юридически значимой документации – с другой.

Однако с точки зрения правового информирования юридический дизайн, на наш взгляд, имеет другое наполнение. Здесь речь идет не об изменении нормативных правовых актов в угоду лучшего их восприятия не-профессионалами (хотя бы в силу того, что излишнее упрощение может привести к неоднозначности толкования, такая практика «упрощения» видится крайне сомнительной, несмотря на то, что она присутствует в зарубежных странах – в США в 2010 г. принят Закон о простом языке [13], требующий от федеральных агентств использования четких сообщений, которые население может понять; есть закон о простом языке и в Новой Зеландии [14]), а о методах максимального раскрытия содержания нормативной информации при ее распространении в рамках правового информирования.

Справедливости ради, стоит отметить, что в отечественном законодательстве также содержатся нормы, направленные на обеспечение доступности информации: например, нотариус обязан разъяснять

физическим и юридическим лицам положения законодательства в части их прав и обязанностей, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий (ст. 16 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате [15]). Тем не менее данные нормы не исключают дальнейшего повышения эффективности правового информирования в целом.

Среди методов юридического дизайна в исследуемом направлении стоит отметить метод визуализации (визуальное представление для лучшего восприятия, обеспечивающего общее понимание представленного материала) и метод упрощения (адаптация юридического документа посредством снижения текстовой нагрузки под понимание потребителя, несведущего в правовых вопросах).

Метод визуализации основан на том факте, что мозг человека настроен на более легкое и быстрое восприятие изображения, чем текста. То есть визуализация может облегчить знакомство с содержанием документа и сделать акцент на самом важном, однако здесь все непросто [16].

Сложности начинаются с самого понятия визуализации применительно к правовой информации. В целом пониманий термина «визуализация» можно выделить два:

- как генерации изображений по имеющемуся описательному тексту [17];
- изображение элементов текста или структур, извлеченных из текста, для различных нужд (аналитика, просвещение и др.) [18].

В силу озвученной нами ранее задачи по обеспечению более эффективного восприятия юридической информации, выраженной в виде текста, без расширения или сужения его сути, для правового информирования интерес представляет именно второй подход к понятию визуализации.

Другой сложностью применения визуализации для правового информирования является то, что не все юридические тексты можно или нужно представлять в виде изображений (если текст документа небольшой и/ или понятный).

Также стоит отметить широкую вариативность методик визуализации текстов, при том, что отдельные из них (например, облако тегов) не годятся для юридических документов. Это ведет к необходимости отбора самых подходящих методик – например, инструментами реализаций идей юридического дизайна в рамках правового информирования могут быть инфографики, схемы, графические рисунки, игры и т.д. Выбор может осуществляться в зависимости от аудитории,

среди которой распространяется правовая информация, и канала распространения.

Что касается метода упрощения текстов, то его актуальность для правового информирования обусловлена тем, что свойствами сложных юридических текстов, как и формальных документов, являются разброс ключевой информации по всему документу, специфика терминологии и стилистики написания текста. Кроме того, объем даже нормативной правовой информации сегодня такой, что человеческое сознание не может охватить весь этот объем, а поиск по нормативным текстам достаточно специфичен. В то же время рядовому пользователю (не-специалисту) в случае ознакомления с нормативной информацией при решении конкретного жизненного вопроса часто нужно знать всего несколько фактов, а не весь документ (что является дополнением к знанию основ законодательства, обеспечивающего правомерную деятельность и свойственное правовому развитию личности). Так, гражданину необходима информация о каком-либо виде льгот, например, налоговых для IT-компаний. Необходимая человеку в конкретной ситуации информация разбросана по всему налоговому кодексу (п. 1.15 ст. 284, пп.3 п. 1, п. 5, 2.2 ст. 427, п. 1.15 ст. 284, п. 5 ст. 427 и др.), а часть информации находится в письмах Минфина России (от 13 марта 2023 г. № 03-03-06/1/20606, 25 января 2023 г. №СД-4-3/763@ и т.д.) [19]. Также в текстах нормативных правовых актов встречаются отсылки к подзаконным актам и прочим документам; в первоначальный текст нормативного правового акта, обязательного для официального опубликования, вносятся изменения и т.д. Кроме того, человек, в целом юридически грамотный, может не владеть в достаточной степени особенностями языка, на котором пишутся нормативные правовые акты. Все это существенно затрудняет процесс ознакомления с нормативной информацией и ее восприятие.

При этом строгое формальное текстуальное выражение законодательных установлений необходимо, но оно вступает в конфликт с необходимостью ориентации на человека без специального юридического образования и без специальных знаний, «поскольку в противном случае закон перестанет отвечать критерию всеобщности, который проявляется в общедоступном содержании и ясной форме» [20]. Видится, что именно в процессе правового информирования можно решить вопрос понимания, используя метод упрощения не как принципиального упрощения текстов нормативных правовых актов, а как выделение основных положений при доведении информации до граждан в ходе правовом информировании.

С упрощением юридических текстов возникает ряд проблем, схожих с проблемами визуализации, важнейшей среди которых является точность: требуемая юридическим дизайном лаконичность текстов не должна означать потерю смысла. Не должна страдать и логика получаемых текстов. Адаптация нормативных текстов, помимо того, что требует определенных юридических, психологических и лингвистических компетенций, представляет собой творческий процесс, что делает данную работу сложной и требующей подготовки и как юриста, и как лингвиста.

Тем не менее цифровые технологии сегодня могут предоставить инструменты для облегчения данной работы – в первую очередь это искусственный интеллект (нейросети). Более того, данные технологии уже сейчас применяются для упрощения и сокращения сложных текстов – и в виде онлайн-роботов (например, robotext.io), и в виде более сложных программ (например, ReadEasy.ai). Учитывая наличие технических решений, странно, что в имеющихся работах по юридическому дизайну возможности искусственного интеллекта практически не рассматриваются. Конечно, в силу того, что упрощение юридических текстов является ответственной и творческой работой, искусственный интеллект здесь может и должен рассматриваться только как вспомогательный инструмент для ответственного лица. И все же эта технология может существенно облегчить работу специалиста, что в свете проблем с квалифицированными в сфере правового дизайна кадрами делает применение программ упрощения текстов актуальным и своевременным.

Для упрощения юридических текстов с точки зрения юридического дизайна М. Ю. Козлова предлагает использовать интересный прием параллельного представления информации в трех видах:

- сложном – для аудитории специалистов (профессиональных юристов, судей, правозащитников);
- упрощенном – для широкой аудитории неспециалистов;
- машиночитаемая версия, созданная для распознавания программами [8].

Такое предложение хорошо, в частности, тем, что позволяет обеспечить точность и формальную определенность юридических текстов в совокупности с облегчением их восприятия и «простыми» людьми, и цифровыми устройствами.

Однако, несмотря на привлекательность, при реализации данной схемы сразу встает несколько сложных организационных вопросов: кто будет исполнителем упрощения (как было озвучено ранее, эта работа требует специальных навыков); на каком этапе должно проходить

упрощение (на этапе законопроекта это видится неправильным, так как в ходе работы нормотворческого органа текст документа может существенно меняться, значит будет делаться лишняя работа; на других этапах – нарушается параллельность предоставления информации); надо ли делать упрощенные версии для всех документов; на каком этапе создания документов разделять их на те, которым нужно или не нужно упрощение и т.д.

Тем не менее, на наш взгляд, предложенный вариант представляет интерес с точки зрения правового информирования при условии его модернизации и разнесении во времени. Например, схема может быть следующей (на примере нормативной правовой информации):

- документ на формальном юридическом языке создается законодательным органом, принимается и обнародуется в стандартном порядке;

- далее (позже по времени) к электронной версии опубликованного нормативного акта *может* прикрепляться официальный упрощенный вариант, подготовленный по правилам юридического дизайна.

Что касается машиночитаемой версии – здесь все сложнее, так как если брать за основу подход, при котором машиночитаемая норма изначально предполагает формальный (машинный) язык изложения и ее непосредственное восприятие человеком невозможно, то здесь получается скорее отдельный процесс формирования норм машиночитаемого права, что к вопросу облегчения восприятия человеком смысла юридического текста отношения не имеет.

Конечно, предложенная схема двух версий сложных юридических документов потребует внесения изменений в действующее законодательство, что, на наш взгляд, должно осуществляться на основе соответствующей концепции правовой политики.

Как видно из сказанного выше, с точки зрения доступности правовой информации юридический дизайн может стать полезным средством повышения эффективности правового информирования. Однако следует учитывать и то, что новизной юридического дизайна обусловлен и ряд рисков, делающих его применение спорным:

- отсутствие соответствующей правовой базы;
 - необеспеченность компетентными специалистами в области юридического дизайна, способными провести грамотное исполнение работы по изготовлению информационных материалов (такой специалист должен быть одновременно и юристом, и лингвистом);
 - возможное недоверие у большинства граждан к графическим и иным наглядным материалам как способу представления правовых норм;
-

- практически отсутствующая практика применения и др. [9].

Несмотря на имеющиеся сложности, методика упрощения юридических текстов перекликается с упоминаемым многими авторами несоответствием действительности имеющейся в российском праве презумпции понятности любого юридического документа любому лицу, которое имело возможность с ним ознакомиться [20, 22–23 и др.], что делает юридический дизайн инструментом, применение которого в сфере правового информирования населения выглядит перспективным и даже необходимым при условии минимизации рассмотренных рисков.

Список литературы:

1. Осипов, Р.А. Правовое информирование: понятие и соотношение со смежными категориями / Р.А. Осипов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 153–158.
2. Червяковский, А.В. Актуальные проблемы правового информирования / А.В. Червяковский // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 4. – С. 91–96.
3. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Рос. газ. – 2000. – 28 сент.
4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 64 // Рос. газ. – 2016. – 6 дек.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/1>
6. Солдаткина, О.Л. Правовое информирование как средство российской правовой политики в сфере информационной безопасности / О.Л. Солдаткина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 56–65.
7. Пузиков, Р.В. Средства реализации правовой политики / Р.В. Пузиков // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2013. – Вып. 11 (127). – С. 343–354.
8. Козлова, М.Ю. Юридический дизайн как средство умного регулирования / М.Ю. Козлова // Юрислингвистика. – 2023. – № 27. – С. 15–20.
9. Hagan, M. Law by Design / M. Hagan. – 2014. – URL: <http://www.lawbydesign.co>.
10. Гатилова, М.М. Перспективы, риски и практика применения технологии «юридический дизайн» / М.М. Гатилова, Я.В. Лысова // Гражданин. Выборы. Власть. – 2021. – № 3 (21). – С. 175–188.
11. Янковский, Р.М. Legal design: новые вызовы и новые возможности / Р.М. Янковский // Закон. – 2019. – № 5. – С. 76–86.
12. Манифест юридического дизайна // Zakon.ru. – 2021. – 1 нояб. – URL: https://zakon.ru/blog/2021/11/1/manifest_yuridicheskogo_dizajna
13. Public Law 111-274 – Plain Writing Act of 2010. – URL: [https://www.plainlanguage.gov/law/#:~:text=The %20Plain%20Writing%20Act%20of,12866 %2C%20E.O.](https://www.plainlanguage.gov/law/#:~:text=The%20Plain%20Writing%20Act%20of,12866%2C%20E.O.)

14. Plain Language Bill // New Zealand Legislation. – 2022. – URL: <https://www.legislation.govt.nz/bill/member/2021/0070/latest/whole.html#DLM4357602>.

15. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Рос. газ. – 1993. – 13 марта.

16. Levie, W. H. Effects of text illustrations: A review of research / W. H. Levie, R. Lentz // ECTJ. – 1982. – № 30. – Pp. 195–232.

17. Усталов, Д. Применение онтологии при синтезе изображения по тексту / Д. Усталов, А. Кудрявцев // Доклады всероссийской научно–практической конференции «Анализ Изображений, Сетей и Текстов». – Екатеринбург, 16–18 марта 2012 г. – М.: Национальный Открытый Университет ИНТУИТ, 2012. – С. 289–299.

18. Smith, A., Chuang, J., Hu, Y., Boyd-Graber, J., & Findlater, L. Concurrent Visualization of Relationships between Words and Topics in Topic Models. – Sponsor: Idibon, 79. 2014. – URL: <https://aclanthology.org/W14-3112.pdf>.

19. Трунтаева, К. Налоговые льготы для IT-компаний 2023 / К. Трунтаева // Гарант.ру: информационно-правовой портал. – URL: <https://www.garant.ru/pravovest-audit-sp/ligoty-it-2022.html>

20. Туранин, В.Ю. Три причины трудности понимания текста закона / В.Ю. Туранин // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 2–4.

21. Legal design – подход к решению юридических задач с помощью дизайн-мышления. – URL: <https://pravo.school/legal-design>

22. Волынец, Д. А. Доступность юридических документов / Д. А. Волынец, Р. Э. Мехрабов // NOVAUM.RU. – 2020. – № 28. – С. 209–212.

23. Белов, С. А. Язык юридических документов: сложности понимания / С. А. Белов, В. Б. Гулида // Acta Linguistica Petropolitana. Труды института лингвистических исследований. – 2019. – № 15.1. – С. 56–103.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-88-96

СОВРЕМЕННЫЕ ВИДЫ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Аннотация: *транснациональные преступления в современном мире не только приняли организованные формы, но и вышли на качественно иной уровень. Преступления стали более изощренными, совершаемыми с использованием высоких технологий (в том числе – искусственного интеллекта) и представляют серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, для борьбы с ними должны быть задействованы все юридические механизмы.*

На данный момент борьба с транснациональной преступностью требует консолидации усилий как правоохранительных органов, так и специалистов в сфере IT, а также юристов. Именно комплексный подход призван обеспечить национальную безопасность Российской Федерации и оградить общество от последствий деятельности транснациональных преступных формирований. Требуется совершенствование нормативно-правовой базы борьбы с преступностью, разработка практических эффективных рекомендаций по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению транснациональных преступлений новой формации. Транснациональная преступность как объект научного исследования требует нового взгляда на ее природу.

Цель статьи – выявить современные формы транснациональной преступности и предложить пути решения насущных задач, стоящих не только перед Российской Федерацией, но и перед всем мировым сообществом. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сформулированы предложения по перспективам повышения эффективности борьбы с транснациональной преступностью.

Ключевые слова: *транснациональная преступность, борьба с преступностью, современные виды преступности, искусственный интеллект, методика расследования, виртуальные активы.*

MODERN TYPES OF TRANSITIONAL CRIME

Abstract: *transnational crimes in the modern world have not only taken organized forms, but also reached a qualitatively different level. Crimes have become more sophisticated, committed using high technologies (including artificial intelligence) and pose a serious threat to the national security of the Russian Federation, all legal mechanisms must be involved to combat them.*

At the moment, the fight against transnational crime requires the consolidation of the efforts of both law enforcement agencies and IT specialists, as well as lawyers. It is an integrated approach that is designed to ensure the national security of the Russian

Federation and protect society from the consequences of the activities of transnational criminal groups. It is required to improve the regulatory framework for combating crime, to develop practical and effective recommendations for identifying, disclosing, investigating and preventing transnational crimes of a new formation. Transnational crime as an object of scientific research requires a new look at its nature.

The purpose of the article is to identify modern forms of transnational crime and propose ways to solve the pressing problems facing not only the Russian Federation, but also the entire world community. The combination of the general method of cognition, general scientific, private scientific and special methods act as a methodological basis. Proposals are formulated on the prospects for increasing the effectiveness of the fight against transnational crime.

Keywords: *transnational crime, fight against crime, modern types of crime, artificial intelligence, investigation technique, virtual assets.*

Транснациональная преступность уже давно достигла огромных масштабов и приняла организованные формы. Данному обстоятельству поспособствовало развитие высоких технологий, транспорта, международных финансовых сетей, изменения в международной экономической сфере. В настоящее время транснациональные преступные формирования используют все достижения науки и техники. Взаимосвязи между научно-техническим прогрессом и появлением новых способов совершения транснациональных преступлений подтверждены научными исследованиями. Так, возникновение транспортных средств повлекло за собой совершение террористических актов на железнодорожном и воздушном транспорте, захват заложников; появление новых платежных средств – к возникновению новых видов мошенничества [1, с. 61]. Например, еще в начале 70-х гг. XX в. была выявлена преступная группа, сбывавшая поддельные «трэвелерс чеки» на территории нескольких государств (Уругвай, Дания, Италия, США, Израиль) [2, с. 79–80].

Сегодняшнее внимание юридического международного сообщества приковано к проблемам, связанным с активным использованием транснациональными преступными формированиями криптовалют и искусственного интеллекта в целях совершения преступлений. Активно защищаются диссертации, посвященные этим проблемам [3, 4].

По проблемам борьбы с новыми видами транснациональной преступности проводятся научные мероприятия разного уровня. Так, 24 августа 2023 г. на базе МГИМО прошел международный совместный семинар ООН-ЕАГ-Росфинмониторинга по вопросам противодействия использованию виртуальных активов в совершении преступлений и финансировании терроризма. В рамках семинара,

в частности, выступили: сотрудник Контртеррористического управления ООН Камал Анвар с докладом «Искусственный интеллект: судебная практика и регулирование, последние разработки, относящиеся к виртуальным активам и противодействию терроризму», консультант ООН по противодействию использованию виртуальных активов в финансировании терроризма, начальник Юридического управления Росфинмониторинга, доктор юридических наук Ольга Николаевна Тисен с докладами «Использования виртуальных активов в финансировании терроризма: новые вызовы и угрозы» и «Арест, замораживание и конфискация криптовалют, полученных преступным путем или предназначенных для совершения преступлений», исполнительный секретарь ЕАГ Сергей Александрович Тетеруков с докладом «Риски использования виртуальных активов в финансировании терроризма в странах ЕАГ», старший прокурор отдела управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук Мадина Муссаевна Долгиева с докладом «Практика доказывания преступлений, совершенных с использованием криптовалют», заместитель декана Международно-правового факультета МГИМО МИД России по научной работе, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, доктор юридических наук, доцент Александр Григорьевич Волеводз с докладом «Международное сотрудничество в противодействии использованию виртуальных активов в преступных целях, в том числе в финансировании терроризма», заместитель директора отдела политики Бюро по противодействию отмыванию доходов Народного банка Китая г-н ВУ Юнь с докладом «Опыт Китая как страны, запретившей виртуальные активы и деятельность провайдеров услуг виртуальных активов в противодействии их использованию в преступной деятельности, в том числе в финансировании терроризма», директор Центра цифровой экономики и финансовых инноваций МГИМО МИД России, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, доктор юридических наук Элина Леонидовна Сидоренко с докладом «DeFi преступность, новые вызовы и меры предупреждения».

Естественно, важной задачей в борьбе с новыми вызовами транснациональной преступности на семинаре было названо нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов. Появление новых форм осуществления транснациональной криминальной деятельности, безусловно, требует совершенствования международного и внутригосударственного законодательства. 31 июля 2020 г. был принят Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные зако-

нодательные акты Российской Федерации» № 259-ФЗ [5]. Тем не менее это лишь первый шаг в предстоящей законотворческой деятельности.

Современная трансформация транснациональной преступности затронула ряд уже известных преступлений, долгое время имеющих транснациональный характер и включенных в классификацию Организации Объединенных Наций [6]. В частности, это легализация (отмывание) денежных средств, терроризм и его финансирование, наркотрафик, коррупция, мошенничество и ряд иных имущественных преступлений. Все они в современном мире получили новые разновидности, связанные со способом их совершения – использованием для достижения противоправных целей высоких технологий. Появление новых видов транснациональных преступлений подталкивает мировое сообщество к криминализации таких деяний на международном уровне, внесению изменений в национальное уголовное законодательство, а для целей расследования – к формированию криминалистических классификаций преступлений с включением новых разновидностей и определением их специфики.

Качественное расследование таких преступлений немыслимо без международного сотрудничества правоохранительных органов Российской Федерации и иностранных государств. Таким образом, возрастает актуальность совершенствования не только национального законодательства, но и международного.

Именно сейчас возникла острая необходимость в заключении двусторонних договоров между Российской Федерацией и иностранными государствами (особенно государствами, входящими в Содружество Независимых Государств) по вопросам ареста, замораживания и конфискации криптовалют, полученных преступным путем или предназначенных для совершения преступлений.

Аналогичные положения должны быть закреплены и в многосторонних международных договорах. Наиболее общим документом, который бы охватил как можно больше государств, может стать Конвенция ООН, посвященная борьбе с транснациональными преступлениями, совершаемыми с использованием высоких технологий.

В таком документе необходимо уделить серьезное внимание юридической терминологии. Как известно, большинство конвенций страдают простотой формулировок и их несогласованностью с юридической терминологией государств-участников.

Что касается отдельных видов преступлений, то многие еще нашли свое закрепление в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) [7]. Так, ст. 7 Конвенции установила меры по борьбе с отмыванием денежных средств, ст. 9 –

меры против коррупции, ст. 12 закрепила возможность конфискации и ареста преступных доходов и имущества, полученного преступным путем. Однако эти положения имеют общий характер и накладываются на государства, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию, обязанность разрабатывать на национальном уровне меры по борьбе с данными видами транснациональной преступности. Новый документ должен быть более конкретным и лишенным разночтений, так как зачастую международное сотрудничество уходит в тупик именно из-за того, что каждое государство трактует этот международный документ по-своему.

Как на международном, так и на внутригосударственном уровне необходимо создать новые правовые механизмы, регулирующие деятельность следственных и оперативно-розыскных органов.

Ситуация с готовностью сотрудников правоохранительных органов расследовать транснациональные преступления за двадцать с лишним лет почти не изменилась. Следователи применяют стандартные методики расследования и полагаются на собственный практический опыт расследования общеуголовных преступлений. Оперативные сотрудники полагаются на работу следователей.

Например, Л.Л. Каневский еще в 2000 г. отмечал, что «необходимо преодолеть своеобразный психологический барьер, доминирующий у многих сотрудников оперативных органов, заключающийся в том, что сбор доказательственной информации лежит только на обязанности следователей» [8, с. 235]. Такое положение дел сохраняется до сих пор.

При производстве по делам о транснациональных преступлениях процесс получения доказательств во многом отличается от тех условий, в которых следователи привыкли проводить расследование. В новых условиях все чаще приходится сталкиваться с так называемыми «цифровыми доказательствами» – следами, оставленными в ходе криминальной деятельности в электронных средствах коммуникации и носителях цифровой информации (карты памяти устройств, жесткие диски, CD, DVD, Blu-ray и иные форматы). Эти следы присущи практически всем транснациональным преступлениям, т.к. посредством сети «Интернет» стало легко и доступно из одной точки мира нарушить законодательство не только страны-места инициации транснациональной криминальной деятельности, но и сразу нескольких иностранных государств. Сеть «Интернет» развилась в определенную структуру, в которой выделяют три уровня: 1) открытый интернет – Clearnet, Surfacer.net, Clearweb; 2) глубокий интернет – Deepnet, Deepweb; 3) темный, теневой интернет – Darknet, Darkweb [9, с. 102]. Darknet, Darkweb

(темный интернет) представляет собой «ряд сетей, акцентирующих анонимизацию пользователей. Данные сети не индексируются в открытом интернете. Для их использования необходимо специальное программное обеспечение» [9, с. 102]. Именно этот уровень сети «Интернет» активно используется преступниками в целях совершения различных преступлений, в том числе и транснационального характера. Практика свидетельствует о том, что с использованием сетей Darknet и Telegram-каналов происходит купля-продажа всевозможных запрещенных к гражданскому обороту объектов [10–12], происходит вербовка лиц, которые используются для совершения торговли людьми и террористических преступлений [13]. Сети Darknet выступают площадкой для черного рынка криптовалют [14] и персональных данных [15].

Какие же виды транснациональной преступности появились в последние годы? Обобщение материалов практики, статистических отчетов ООН и научных исследований криминологов и криминалистов позволяет нам выделить следующие виды транснациональной преступности, которая в последние годы трансформировалась:

- 1) транснациональная корпоративная преступность (преступность юридических лиц) [16, с. 4];
- 2) торговля донорскими органами [17, с. 159];
- 3) нелегальная торговля радиоактивными материалами [18, с. 75];
- 4) незаконная торговля дикими животными и растениями [19];
- 5) торговля поддельными лекарствами [19];
- 6) хищения частных данных и получения обманным путем доступа к банковским счетам и данных платежных карт (как разновидность киберпреступности) [19].
- 7) преступность на море [20];
- 8) кибермошенничество;
- 9) совершение коррупционных преступлений с использованием высоких технологий и ряд иных преступлений.

Последние годы ознаменовались не только появлением новых транснациональных преступлений (в большинстве случаев это давно запрещенные уголовным законодательством деяния, совершаемые новыми способами и показывающие значительный рост). Происходит слияние в единую криминальную деятельность различных преступлений, что усложняет процесс их расследования. Практика показывает, что выявляется какой-то один элемент криминальной деятельности, который не всегда является базовым в структуре.

Например, террористическая деятельность связана с рядом, казалось бы, самостоятельных преступлений, таких как незаконный обо-

рот радиоактивных материалов, легализация (отмывание) денежных средств, торговля оружием и военной техникой, незаконный доступ к компьютерной информации и других. Однако в ходе расследования преступлений правоохранные органы, выявляя преступную цепочку, приходят к выводам, что все они представляют собой взаимосвязанную криминальную деятельность транснациональных террористических формирований.

Появление новых видов и форм транснациональной преступности требует от правоохранных органов новых подходов к расследованию. Это, в свою очередь, говорит о необходимости совершенствования криминалистической методики.

Для успешной борьбы с транснациональной организованной преступностью необходимо понять, что традиционных средств криминалистики явно недостаточно. Необходима выработка новой криминалистической концепции транснациональной криминальной деятельности, т.к. каждый ее элемент представляет сложное явление. В структуре современной транснациональной организованной преступной деятельности можно выделить следующие элементы: 1) преступления, являющиеся базовыми (совершаемые исключительно в организованной форме); 2) преступления, совершаемые для поддержания функционирования транснационального преступного формирования; 3) деяния, пока еще не нашедшие закрепления в уголовном законодательстве, но причиняющие вред обществу; 4) латентные преступления; 5) правонарушения, обеспечивающие совершение преступлений; 6) деятельность юридических лиц, связанных с транснациональными преступными формированиями; 7) общеуголовные побочные преступления, совершаемые членами организованных преступных формирований; 8) нетипичные ситуационные преступления. Данный элементный состав транснациональной криминальной деятельности не является исчерпывающим. Тем не менее предлагаемая система элементов позволит следователям выделить признаки конкретных видов и форм транснациональной преступности.

Конечно же, для правильного понимания структуры и характера элементов криминальной деятельности, их значения для расследования требуется разработка методических рекомендаций.

В связи с трансформацией преступности и ее активизацией в «виртуальном пространстве» требуются практические рекомендации по выявлению, изъятию, хранению и использованию в уголовном судопроизводстве «цифровых следов». В связи с использованием «цифровых следов» в процессе расследования возрастает роль судебной экспертизы. В частности, компьютерно-техническая и ее

разновидность – компьютерно-сетевая экспертиза, благодаря которой решается весьма широкий круг вопросов: установление событий, имевших место в сети; изменения свойств сети; установление фактов несоблюдения режима сети; текущего состояния сети; определение принадлежности объекта к определенной сети и другие.

Подводя итог, отметим, что на данный момент в России еще не сложилась достаточно эффективная система противодействия транснациональным преступлениям, совершаемым с использованием высоких технологий. Поэтому особенно важным на современном этапе борьбы с преступностью представляется консолидация усилий правоохранительных органов, лиц, обладающих специальными знаниями и представителей юридической науки в совместной разработке предложений и программ по борьбе с новыми вызовами и угрозами транснациональной организованной преступности.

Список литературы:

1. Хижняк, Д.С. Формирование категории транснациональных преступлений как фактор развития современной методологии криминалистики: монография / Д.С. Хижняк. – Саратов: Наука, 2013. – 128 с.
2. Решетников, Ф. Фальшивомонетничество / Ф. Решетников / Социалистическая законность. – 1972. – № 7. – С. 79–80.
3. Бахтеев, Д.В. Концептуальные основы теории криминалистического мышления и использования систем искусственного интеллекта в расследовании преступлений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.В. Бахтеев. – Екатеринбург, 2022. – 41 с.
4. Соколов, Ю.Н. Информационные технологии и оборот цифровых данных в криминалистике: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.Н. Соколов. – Екатеринбург, 2023–44 с.
5. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5018; – 2022. – № 29, ч. 3, ст.5298.
6. Документ ACONF.169.15.ADD.1. – URL: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/9th_Congress_995/017_CONF.169.15.ADD.1_Interim_Report_Strengthening_the_Rule_of_Law.Pdf. P. 6-13 (дата обращения: 25.08.2023).
7. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40, ст. 3882.
8. Каневский, Л.Л. Проблемы совершенствования борьбы с организованной и транснациональной преступностью // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. Междунар. науч.-практ. конференции (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар, 2000. – С. 233–240.

9. Смушкин, А. Б. Криминалистические аспекты исследования даркнета в целях расследования преступлений / А. Б. Смушкин // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17. – № 3(136). – С. 102–111.

10. Соловьев, В. С. Рынок нелегальных товаров и услуг в Darknet и Telegram-каналах / В. С. Соловьев, А. Л. Осипенко // Уголовная политика и культура противодействия преступности : материалы Международной научно-практической конференции : в 2 т. (Краснодар, 21 сентября 2018 г.). – Т. II. – Краснодар: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. – С. 138–141.

11. Милова, И. Е. Даркнет как способ неправомерного использования инсайдерской информации / И. Е. Милова, Т. В. Мавринская // Инновационное развитие. – 2018. – № 1(18). – С. 57–59.

12. Дремлюга, Р. И. Незаконный оборот наркотиков в DarkNet: угрозы и вызовы правоохранителю / Р. И. Дремлюга // Наркоконтроль. – 2017. – № 2. – С. 37–40.

13. Europol ищет торговцев людьми в даркнете. – URL: <https://www.it-world.ru/it-news/state/187694.html> (дата обращения: 25.08.2023).

14. Семина, Е. М. Криптовалюта на Черном рынке / Е. М. Семина // Применение в юриспруденции современных технологий: актуальные вопросы теории и практики : материалы Международной научно-практической конференции, Красноярск, 21 мая 2021 г. – Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2021. – С. 94–97.

15. Алексеев, Е. О. Черный рынок персональных данных / Е. О. Алексеев, А. С. Вяткина, А. И. Минеева, А. К. Завалишина // Инновационные механизмы управления цифровой и региональной экономикой : материалы III Международной студенческой научной конференции, Москва, 17–18 июня 2021 г. – М.: Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», 2021. – С. 92–99.

16. Валеев, Д. М. Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью / Д. М. Валеев: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016. – 30 с.

17. Пихов, А. Х. А. К проблеме современной транснациональной преступности / А. Х. А. Пихов, А. А. Егиазарян // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 4. – С. 157–161.

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

19. ЮНОДК: Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности. 2010 год. – URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf. (дата обращения: 25.08.2023).

20. Транснациональная организованная преступность на море становится все более изощренной. – URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/02/1348521> (дата обращения: 25.08.2023).

А. Н. Метельков,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прикладной
математики и информационных
технологий Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России

A. N. Metelkov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Department of applied mathematics
and information technology
St. Petersburg University of the State
Fire Service of the Ministry
of Emergency Situations of Russia
metelkov5178@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-97-105

АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЯДЕРНОМУ ТЕРРОРИЗМУ

Аннотация: *антитеррористическая политика в сфере противодействия ядерному терроризму как составляющая политики государства появилась с возникновением таких угроз. Особую актуальность эта политика приобрела в 2022 г. в условиях обострения международной обстановки и реальных атак на действующие атомные электростанции. Целью статьи является раскрытие содержания понятий правовой политики государства в сфере борьбы с актами ядерного терроризма, выявление ее специфики на основе научных представлений о правовой политике. Проведение на современном этапе развития Российского государства и общества правовой политики в сфере борьбы с ядерным терроризмом, адекватной сложной международной обстановке, является важным фактором обеспечения национальной безопасности. В результате исследования автором внесено предложение расширить содержание положений Концепции противодействия терроризму в РФ не только минимизацией последствий теракта, но и других преступлений террористической направленности.*

Ключевые слова: *правовая политика, государство, ядерный терроризм, противодействие, минимизация последствий.*

ANTITERRORIST LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF COUNTERING NUCLEAR TERRORISM

Abstract: *The antiterrorist policy in the field of counteracting nuclear terrorism as a component of state policy appeared with the emergence of such threats. This policy gained particular relevance in 2022 in the context of the aggravation of the international situation and real attacks on operating nuclear power plants. The purpose of the article is to reveal the content of the concepts of the legal policy of the state in the field of combating acts of nuclear terrorism, to identify its specifics based on scientific ideas about legal policy. Conducting at the present stage of development of the Russian state and society a legal policy in the field of combating nuclear terrorism, adequate to the difficult international situation, is an important factor in ensuring national security. As a result of the study, the author made a proposal to expand the content of the provisions of the Concept of countering terrorism in the Russian Federation not only by minimizing the consequences of a terrorist attack, but also by other terrorist crimes.*

Keywords: *legal policy, state, nuclear terrorism, counteraction, minimization of consequences.*

Жизнь человечества, отдельных государств и обществ характеризуется высоким уровнем риска, связанного «с политическими, экономическими процессами, угрозой террористических актов, чрезвычайными ситуациями» [1, с. 42]. Системный подход предусматривает «обязательность целостного общетеоретического исследования государственного механизма действия права в ЧС» [2, с. 19], в том числе обусловленных актами ядерного терроризма.

Политика противодействия ядерному терроризму, как и правовая политика государства в целом, обусловлена правом, и взаимосвязана с рядом направлений общегосударственной политики. Теория правовой политики объединяет ряд «идей и гипотез развития права в ценностно-мировоззренческом и инструментально-прикладном аспектах» [3, с. 7]. Как научный термин правовую политику исследователи включают в «категориальный ряд: правовое развитие, правовая идеология, юридическая доктрина, правовая культура» [4, с. 50] и рассматривают в качестве разновидности политики, осуществляемой путем сочетания «мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [5, с. 28]. Правовая политика «основывается на праве и связана с правом, ... осуществляется правовыми методами, охватывает главным образом правовую сферу деятельности, ... опирается, когда это необходимо, на принуждение, ... является публичной, официальной; ... отличается нормативно-организационными началами» [6, с. 238]). Среди «понятий правовой политики это определение наиболее полно и точно отражает действительность» [7, с. 647]. Однако М.Н. Марченко, отмечая достоинства определения, считает спорным включение в него элементов, выступающих «лишь в качестве составных частей механизма реализации правовой политики» [8, с. 29]. Согласно мнению ученого, большинство представлений «о понятии правовой политики адекватно отражают различные стороны данного явления...» [9, с. 28]. В Основах государственной политики в области ядерной и радиационной безопасности на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу (утратили силу) в числе основных принципов такой политики выделялось обеспечение защиты ядерно- и радиационно-опасных объектов, в том числе от террористических угроз.

Правовая политика в области противодействия ядерному терроризму как часть государственной политики существует с момента осознания возможных катастрофических последствий и необходимости борьбы с его проявлениями путем использования международных и национальных правовых средств.

Правовая политика в сфере борьбы с актами ядерного терроризма связана с внешними и внутренними социальными, экономическими, правовыми и политическими проблемами и может регулировать отношения между государством и обществом, между государствами, группами государств и сообществ, государством и обществом другого государства.

Государственная политика в противодействии ядерному терроризму – это урегулированное правовыми нормами направление деятельности государства по предотвращению актов ядерного терроризма, борьбе с ними и ликвидации и (или) минимизации последствий проявлений ядерного терроризма, а также определение форм, задач, средств, методов и содержания деятельности органов государства, организаций и граждан по обеспечению государственной и общественной безопасности, экологической, ядерной и радиационной безопасности для устойчивого развития общества. Вызовы и угрозы государственному суверенитету от актов ядерного терроризма «особую опасность представляют в идейной, духовной сфере» [10, с. 110]. Государственная политика в области информационного противодействия терроризму основывается на принципах адекватности террористическим угрозам реализуемой системы мер обеспечения защищенности населения, законности, соблюдения прав и свобод гражданина [11, с. 91] и др.

Правовая политика государства в сфере противодействия ядерному терроризму представляет собой сложный феномен, в котором переплетаются социально-политические и правовые аспекты. Сущность антитеррористической правовой политики государства в рассматриваемой сфере заключается в системе социально-правовых идей, установок, целей, методов и средств, с помощью которых регулируются отношения между гражданами, социальными группами, государством и обществом в целом, между государствами по обеспечению мира и безопасности (ядерной, радиационной, экологической, общественной, экономической), гарантируется реализация их конституционных прав и свобод, а также создаются условия, обеспечивающие безопасность, достойную жизнь и свободное развитие человека в благоприятной окружающей среде. Субъектами реализации политики в области противодействия ядерному терроризму являются уполномоченные государственные и координационные органы, органы местного самоуправления. Общественные объединения (организации) и граждане могут быть субъектами правовой политики, но ее «реально проводить... может только государство» [11, с. 12].

Экспансия международного терроризма является глобальным и трансграничным фактором современного мироустройства, что

требует от государства выработки антитеррористической правовой политики, важнейшей частью которой является правовая политика противодействия ядерному терроризму. Правотворческая политика определяется реальными событиями. В условиях прямой опасности, что подтверждают ракетно-артиллерийские удары украинских вооруженных формирований по Запорожской АЭС и подрывы ими опор линий электропередач Курской АЭС, угрозы ядерным объектам с воздуха в 2022 г. [12, с. 39], «происходит понимание вынужденных мер, на которые идет государство при проведении антитеррористической политики» [13, с. 32].

Правовая политика как научная дисциплина в сфере ядерных правоотношений позволяет углубить понимание сущности и возможностей права по недопущению вероятных проявлений ядерного терроризма в интересах государства и общества. Проблема теоретического осмысления наукой сущности антитеррористической правовой политики имеет практическое приложение и является существенным фактором в борьбе с ядерным терроризмом как опаснейшим явлением социально-политической жизни общества. Требуемая больших усилий главная задача правовой политики в этой сфере заключается в правовом обеспечении реализации внешних и внутренних функций государства в сфере обеспечения мира и международной безопасности, ядерной, радиационной и экологической безопасности, общественной и государственной безопасности.

Правовую политику включают в перечень «доктринальных форм права» [14, с. 44.]. Важное значение для доктрины имеет ее «авторитетность, широта распространения и влияния на общественные отношения» [14, с. 37].

Развитая теория, как отмечает В. М. Сырых, призвана воспроизводить объект структурированной совокупности элементов и их связей [15, с. 61–63]. Понятие «антитеррористическая правовая политика государства» объединяет элементы политики государства как целостного явления и непосредственно составляющие антитеррористической и правовой политики.

Существуют различные определения правовой политики. Под правовой политикой понимают деятельность государственных и иных организаций путем использования юридических средств «в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [16, с. 61]. Такая деятельность государства в лице его

органов характеризуется системностью, научной обоснованностью, последовательностью. Базис антитеррористической правовой политики формируют «концептуально оформленные правовые идеи стратегического характера, определяющие направления функционирования государственно-правового механизма противодействия терроризму» [17, с. 11]. Однако это определение не включает правовые средства в антитеррористической политике. На наш взгляд, правовые средства наряду с социально-экономическими лежат в основе использования других средств, поэтому неслучайно в Российском законодательстве законность выделяется в числе основных принципов противодействия терроризму.

Антитеррористическая политика разрабатывается и осуществляется государством, она взаимосвязана с решением социально-политических и правовых проблем внутри и вне государства, оказывает существенное влияние на развитие правоотношений между государством и обществом, между государствами, между иными субъектами. Государственная политика противодействия ядерному терроризму находит отражение в Концепции внешней политики РФ и Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности РФ на период до 2025 г. и дальнейшую перспективу. Определение и реализация государственной политики в этой области Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» отнесены к полномочиям РФ.

Россия видит решающую роль государств и их компетентных органов в борьбе с терроризмом и намерена реализовывать это положение в своей внешней политике. В соответствии с международным правом и законодательством РФ государство принимает необходимые меры по противодействию распространению идеологии терроризма и терроризму, защите государства и его граждан от терактов. В условиях угрозы международного терроризма и распространения оружия массового уничтожения Россия рассматривает ст. 51 Устава ООН в качестве правовой основы для самообороны. Борьбу с международным терроризмом государство считает важнейшей государственной задачей и приоритетом в сфере международной безопасности. В борьбе с терроризмом государство признает использование возможностей институтов гражданского общества в сочетании с военными и правоохранительными мерами.

Предотвращение возникших вследствие актов ядерного терроризма радиационных аварий и катастроф, локализация их последствий, а также минимизация для населения радиационных рисков, возникающих вследствие актов ядерного терроризма и повлекших

радиационные аварии и катастрофы на территории государства, выделены в числе целей государственной политики в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Среди задач в этой сфере, корреспондирующих с задачами предотвращения и минимизации последствий актов ядерного терроризма, следует выделить: предупреждение и пресечение терактов в отношении ядерных объектов, а также актов ядерного терроризма; обеспечение физзащиты таких объектов; предотвращение радиационных аварий и поддержание готовности сил и средств для аварийного реагирования.

Радиационные риски для населения могут возникнуть вследствие различных в правовом отношении актов ядерного терроризма, повлекших радиационные аварии, а не только одного вида преступлений – террористического акта. Теоретические основы правовой политики, сформулированные в Концепции противодействия терроризму в РФ (2009, далее – Концепция) и других правовых доктринальных документах, ограничивают минимизацию последствий террористическим актом. Данное концептуальное положение может быть расширено [18, с. 72–76] на правовой основе антитеррористического законодательства.

Совершенствованию антитеррористической правовой политики способствуют концептуальные документы МАГАТЭ, положения которых находят отражение в нормативных правовых актах надзорных государственных органов и Государственной корпорации «Росатом». Рекомендательные для государств документы имеют практическую значимость и находят правовое отображение в регулировании важных правовых отношений в сфере противодействия актам ядерного терроризма, обеспечения ядерной и радиационной безопасности. В работе [19, с. 133] приведены несколько таких документов, принятых в 2022 г., которые демонстрируют процесс правового влияния МАГАТЭ на развитие правоотношений в атомной отрасли.

В российской научной литературе понятие антитеррористическая политика рассматривается как одно из важнейших направлений деятельности государства. В целях противодействия терроризму политика государства должна быть направлена на «снижение масштабов и количества террористических актов; ... недопущение (минимизацию) человеческих жертв...; ... гармонизацию антитеррористического» [20, с. 141–142] законодательства.

Системное понимание «правовой политики государства предполагает стандартизацию научно обоснованных принципов» [20, с. 21]. Основные принципы такой «политики, сформулированные в науке теории государства и права» [5, с. 33], нашли отражение в определен-

ной трактовке в действующем законодательстве по противодействию терроризму. Однако принципы борьбы с терроризмом в законодательстве изложены по-разному по отношению к базовому понятию и одному из трех основных направлений противодействия терроризму. В федеральных законах «О противодействии терроризму» и «О федеральной службе безопасности» основные принципы противодействия терроризму, включая направление борьбы с ним и общие принципы деятельности по всем направлениям федеральной службы безопасности, в том числе и по борьбе с терроризмом, изложены по-разному. Принципы деятельности ФСБ России по борьбе с терроризмом в основном достаточно полно коррелируют с основными принципами противодействия терроризму, закрепленными в законодательстве о противодействии терроризму.

В формировании правовой политики в сфере противодействия ядерному терроризму участвует ряд субъектов. Президент РФ определяет Основные направления государственной политики, общее руководство реализацией основ которой осуществляет Правительство РФ. Антитеррористическая политика взаимодействует с государственной политикой в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, реализуемой посредством скоординированной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, Госкорпорации «Росатом», организаций и граждан.

Практическая значимость теоретического осмысления антитеррористической политики является важнейшим фактором в выработке государственно-правовых мер противодействия ядерному терроризму как социально-политическому и правовому явлению.

Подводя итоги, следует предположить, что в современных условиях имеют место подходы, в том числе недостаточно сбалансированные в правовом смысле, к изучению правовой политики государства в сфере борьбы с актами ядерного терроризма. В работе акцентируется внимание на главной задаче данного вида правовой политики, которая бы формировала правовой фундамент на государственном и международном уровне с целью снижения угроз международной и национальной безопасности от актов ядерного терроризма в мирной и военной обстановке. Решение этой задачи составляет важный элемент основы правовой политики государства в сфере противодействия ядерному терроризму, являющейся самостоятельным видом антитеррористической правовой политики. В результате исследования предлагается расширить содержание положений Концепции не только минимизацией последствий террористического акта, но и других претуплений террористической направленности.

Список литературы:

1. Баринов, М.А. МЧС России в системе обеспечения общественной безопасности / М.А. Баринов, И.В. Андреев, Е.С. Сафонова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2018. – № 1. – С. 41–44.
2. Суленко, А.Е. Общетеоретические аспекты правового регулирования в чрезвычайных ситуациях / А.Е. Суленко, И.В. Крылова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2019. – № 4. – С. 17–23.
3. Степаненко, Р.Ф. Гуманистическая концепция правовой политики России / Р.Ф. Степаненко, Г.Н. Степаненко // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 8. – С. 6–8.
4. Рыбаков, О.Ю. Методологическое значение теории правовой политики / О.Ю. Рыбаков // Юридическая наука. – 2017. – № 4. – С. 50–53.
5. Матузов, Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики / Н.И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь: Ноябрь. – М., Саратов, 2000. – С. 27–43.
6. Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
7. Матузов, Н.И. Теория государства и права. Курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
8. Марченко, М.Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 2013. – № 5. – С. 26–37.
9. Национальная идентичность России: вопросы теории и истории. Философия политики и права : ежегодник научных работ / под общ. ред. Е.Н. Мошелкова / МГУ имени М.В. Ломоносова. – М.: Издательство Воробьев А.В. – 2022. – Вып. 13. – 316 с.
10. Сидненко, Г.Ф. Информационное противодействие терроризму: политологический аспект / Г.Ф. Сидненко. – М. : Триумф, Лучшие книги, 2019. – 220 с.
11. Комаров, С.Н. Правовая политика: понятие, роль и обеспечение в правовой системе общества / С.Н. Комаров, Г.М. Азнагулова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 3. – С. 8–16.
12. Метельков, А.Н. Ядерный терроризм: оценка опасности ударов АЭС с воздуха / А.Н. Метельков // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2021. – № 3. – С. 39–46.
13. Романовский, Г. Б. Правовая политика в сфере противодействия терроризму / Г.Б. Романовский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 28–32.
14. Бошно, С.В. Основные категории и правовые основания. Понятие правовой доктрины // Право и современное государство. – 2022. – № 2–3. – С. 35–45.
15. Сырых, В.М. История и методология юридической науки: учебник. – М. : 2014.
16. Малько, А.В. Правовая политика: актуальные проблемы исследования // Труды Института государства и права РАН. – 2011. – № 4. – С. 57–81.

17. Правовая политика в сфере противодействия терроризму в России: вопросы теории и истории: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Жестков. – Волгоград, 2007. – 30 с.

18. Метельков, А.Н. Пробелы в антитеррористической функции МЧС России // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – № 7. – С. 71–76.

19. Хамаза, А.А. Перечень документов международных организаций, утвержденных в 2022 г. МАГАТЭ / А.А. Хамаза, Д.А. Мистрюгов, Н.А. Федотова, Д.И. Урманова // Ядерная и радиационная безопасность. – 2022. – № 2. – С. 132–136.

20. Скребец, Е.С. Борьба с терроризмом в Российской Федерации: концепция и методология / Е.С. Скребец // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2016. – № 1. – С. 137–144.

21. Авдеев, В.А. Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации: основные направления совершенствования уголовного закона и оптимизации мер противодействия преступности / В.А. Авдеев, О.А. Авдеева // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 12–24.

И.Н. Дехтярь,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры административного
 и муниципального права
 имени профессора Василия
 Михайловича Манохина
 Саратовской государственной
 юридической академии

I.N. Dekhtyar,
 Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Administrative
 and Municipal Law named after
 Professor Vasily Mikhailovich Manokhin
 of the Saratov State Law Academy
 ivandehtyar@mail.ru

Е.Н. Кони́на,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры теории
 государства и права
 Саратовской государственной
 юридической академии

E.N. Konina,
 Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Theory of State
 and Law of the Saratov State Law
 Academy
 elenapalagina4@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-106-113

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ СО ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕМ ДОМИНИРУЮЩИМ ПОЛОЖЕНИЕМ СУБЪЕКТАМИ ЦИФРОВЫХ РЫНКОВ

***Аннотация:** развитие цифровой экономики вызывает появление новых моделей ведения предпринимательской деятельности, основанных на активном использовании возможностей сети «Интернет», что обуславливает необходимость адаптации ее нормативного регулирования к меняющимся условиям. Ответом на усиление рыночной власти так называемых «цифровых платформ» стало внесение ряда новейших изменений в отечественное антимонопольное законодательство. Цель статьи состоит в выявлении отдельных недостатков действующего законодательства о защите конкуренции и выработке предложений по его дальнейшему совершенствованию в аспекте повышения эффективности борьбы со злоупотреблением доминирующим положением субъектами цифровых рынков. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что некоторые положения нормативных правовых актов все еще требуют совершенствования, поскольку не в полной мере учитывают специфику деятельности «цифровых платформ».*

***Ключевые слова:** цифровая платформа, антимонопольное законодательство, сетевой эффект, доминирующее положение, маркетплейс.*

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF IMPROVING ANTIMONOPOLY LEGISLATION IN THE CONTEXT OF COMBATING ABUSE OF DOMINANT POSITION BY DIGITAL MARKET ENTITIES

***Abstract:** the development of the digital economy causes the emergence of new business models based on the active use of the capabilities of the Internet, which necessitates*

the adaptation of its regulatory framework to changing conditions. The response to the strengthening of the market power of the so-called «digital platforms» was the introduction of a number of new changes to the domestic antimonopoly legislation. The purpose of the article is to identify shortcomings of the current legislation on the protection of competition and develop proposals for its further improvement in terms of increasing the effectiveness of combating the abuse of dominant position by subjects of digital markets. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It conclude certain provisions of regulatory legal acts still need to improved, since they do not fully take into account the specifics of the activities of «digital platforms».

Key words: *digital platform, antitrust law, network effect, dominant position, marketplace.*

Неотъемлемой чертой современной экономики выступает присутствие субъектов особого рода, получивших наименование «цифровые платформы». В зарубежных законодательных актах используются различные толкования данного понятия [1-3]. Однако общим в имеющихся определениях является то, что модель ведения бизнеса таких субъектов основана на возможностях сети «Интернет», а также выполнении роли связующего звена между иными субъектами рынка.

Так, цифровая платформа, обеспечивая взаимодействие между покупателями и продавцами, может предлагать собственные продукты и услуги на своих ресурсах. Поскольку данная особенность дает цифровой платформе определенные преимущества перед ее пользователями, она была отражена в принятых нормативных документах, посвященных правовой регламентации поведения цифровых платформ [3].

Справедливо отмечается, что всевластие монополий является препятствием для развития экономики [4, с. 223]. В связи с этим основной целью принятия соответствующих нормативных актов в различных странах выступает предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на цифровых рынках. Не является исключением и Российская Федерация.

Так, 1 сентября 2023 года вступил в силу Федеральный закон от 10 июля 2023 года № 301-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (так называемый «пятый антимонопольный пакет») [5]. Как указывал заместитель руководителя ФАС России С.А. Пузыревский, он был принят «в ответ на рост доли электронной коммерции в России, с целью создания эффективных механизмов защиты граждан от возможных злоупотреблений в цифровом пространстве» [6]. Новые антимонопольные требования не будут

препятствовать работе компаний, однако в случае их доминирования установят запрет на дискриминацию пользователей и монопольно высокую цену на оказываемые платформами услуги [7].

Документ ввел ряд новых терминов, которые ранее не были закреплены в отечественном законодательстве. Предпринята попытка нормативной регламентации деятельности цифровых платформ с учетом специфики их доминирования на современных рынках.

Вместе с тем отдельные положения «пятого антимонопольного пакета» вызывают вопросы с точки зрения их соответствия поставленным законодателем задачам.

Так, данный акт использует термин «цифровая платформа». Закреплен запрет на осуществление монополистической деятельности хозяйствующим субъектом, ей владеющим. Также регламентированы особенности анализа состояния конкуренции при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении таких субъектов. При этом сама цифровая платформа в понимании «пятого антимонопольного пакета» представляет собой программу (совокупность программ) для электронных вычислительных машин в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», обеспечивающую совершение сделок между продавцами и покупателями определенных товаров.

Однако необходимо отметить, что указанное определение в большей степени применимо к так называемым «маркетплейсам» и агрегаторам. При этом деятельность иных видов цифровых платформ фактически новым законодательством не охватывается. В частности, возникает вопрос, как с точки зрения соответствия антимонопольному законодательству анализировать деятельность таких компаний, как социальные сети. При взаимодействии их пользователей и цифровой платформы, обеспечивающей функционирование социальной сети, сделки между продавцами и покупателями могут и не совершаться, поскольку у пользователя социальной сети, как правило, иная цель присутствия на соответствующей платформе. Однако компании, владеющие социальными сетями, активно используют преимущества « сетевого эффекта» в целях конкуренции в сети «Интернет».

В принятом законодательном акте под «сетевым эффектом» понимается «свойство товарного рынка (товарных рынков), при котором потребительская ценность цифровой платформы изменяется в зависимости от изменения количества продавцов и покупателей». Таким образом, здесь вновь идет речь о продавцах и покупателях, то есть сторонах договора купли-продажи, а не о пользователях платформы в принципе. В то же время в случае социальных сетей цифровая плат-

форма получает преимущества за счет роста числа пользователей, поскольку это непосредственно влияет на ее привлекательность для рекламодателей, выступающих существенным источником дохода от деятельности компании.

Вызывает вопрос и предпринятый законодателем подход, ограничивающий функционирование цифровых платформ посредничеством в заключении сделок между продавцами и покупателями «товаров», поскольку оказание услуг также может являться предметом договора между пользователями цифровой платформы. Осуществлять продажу товаров и оказание услуг, конкурируя с пользователями на своих ресурсах, не запрещено и самой компании, обеспечивающей функционирование цифровой платформы.

В связи с этим для распространения положений антимонопольного законодательства на иные цифровые платформы, помимо «маркетплейсов» и «агрегаторов», а также учета того факта, что цифровые платформы могут не только обеспечивать взаимодействие продавцов и покупателей товаров, но и субъектов, оказывающих услуги и их потребителей; выступать самостоятельным субъектом, конкурирующим с пользователями своего ресурса, – более корректным представляется использование определения цифровой платформы, которое закреплено в Принципах взаимодействия участников цифровых рынков, утвержденных Протоколом заседания Экспертного совета при ФАС России [8]. Так, согласно данному документу, цифровая платформа – это субъект, который «обеспечивает опосредованное или прямое взаимодействие различных групп пользователей». С учетом данного подхода цифровая платформа в аспекте антимонопольного регулирования может быть определена в качестве программы (совокупности программ) для электронных вычислительных машин в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», обеспечивающей взаимодействие различных групп пользователей. Данное определение следует закрепить в законодательстве.

С данной проблемой тесно связан вопрос о новых количественных критериях доминирования рассматриваемых субъектов. Так, положения антимонопольного законодательства, касающиеся запрета монополистической деятельности, теперь распространяются на «цифровые платформы» в случае, если их выручка превышает 2 миллиарда рублей за последний календарный год, а доля сделок, совершаемых между продавцами и покупателями путем предоставления доступа к платформе, превышает 35 процентов общего объема в стоимостном выражении сделок, совершаемых на соответствующем товарном рынке. При этом данные критерии должны наблюдаться в совокупности.

Вместе с тем, поскольку существенная доля выручки цифровых платформ может обеспечиваться не только за счет совершения сделок, но и посредством размещения рекламы, а также взимания платы за предоставление доступа к собственным сервисам, применение данных критериев может не отражать действительной роли цифровой платформы как субъекта, занимающего доминирующее положение.

Кроме того, исследователями обоснованно отмечалось, что «использование количественных показателей в анализе деятельности цифровых платформ со множеством сетевых эффектов, экспоненциальным ростом, «преимуществом первопроходца», конкурентной динамикой «победитель получает все», «нулевыми ценами», вертикальной интеграцией и производными рынками товаров-дополнений, может привести к закономерным ошибкам» [9, с. 27].

В данном аспекте следует обратить внимание на то, что, в соответствии с положениями «пятого антимонопольного пакета», должна быть установлена возможность цифровой платформы оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. При этом данные критерии решающего влияния используются наряду с количественными показателями, в то время как они должны иметь самостоятельный характер.

Основанием данного суждения является то обстоятельство, что рыночная власть субъекта может выражаться не только в количественных показателях, но и в вышеуказанных возможностях. Так, владелец цифровой платформы может удалить приложение, принадлежащее другой компании, со своей платформы, или же препятствовать деятельности конкурентов посредством их блокировки. Примеры данных практик уже нашли выражение при рассмотрении ФАС России дел о нарушениях антимонопольного законодательства [10, 11].

Таким образом, необходимо законодательно закрепить отдельный качественный критерий доминирования цифровой платформы – «наличие возможности оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на рынке и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам». Это обеспечит справедливость в определении рыночной власти субъектов, которые лишь обеспечивают взаимодействие продавца и покупателя, но не осуществляют заключение сделок купли-продажи.

В качестве одного из критериев доминирования «пятый антимонопольный пакет» также указывает на наличие « сетевого эффекта », который должен учитываться в обязательном порядке при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства на цифровом рынке.

Вместе с тем остается неясной методика подсчета влияния « сетевого эффекта » на возможность компании занимать доминирующее положение. Приказ Федеральной антимонопольной службы, регламентирующий порядок анализа состояния конкуренции [12], несмотря на внесение соответствующих законодательных изменений, ее не содержит. На данное обстоятельство указывало и Минэкономразвития еще на стадии обсуждения законопроекта [13].

В силу этого представляются неясными перспективы использования данного критерия определения доминирования цифровой платформы. Разработка обозначенной методики представляется необходимой для обеспечения четкости правового регулирования порядка рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства в отношении цифровых платформ.

Следующая проблема связана с тем, что внесенные законодательные изменения не затронули так называемого « коллективного доминирования ». Часть 5 статьи 3 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ « О защите конкуренции » (далее – Закон о защите конкуренции) устанавливает, что доминирующим признается положение каждого из нескольких хозяйствующих субъектов, применительно к которому выполняются в совокупности такие условия, как наличие определенного размера совокупной доли на товарном рынке; неизменность относительных размеров долей хозяйствующих субъектов. При этом доступ на товарный рынок новых конкурентов должен быть затруднен, реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим товаром при потреблении, а рост цены товара не обуславливать соответствующее такому росту снижение спроса на этот товар [14].

Однако из принятого « пятого антимонопольного пакета » не следует, применяются ли данные законодательные нормы к аналогичному поведению цифровых платформ. Учитывая, что Закон о защите конкуренции теперь содержит специальную норму, регламентирующую порядок установления доминирующего положения данных субъектов, требуется внесение соответствующего уточнения.

Таким образом, некоторые положения « пятого антимонопольного пакета » все еще требуют совершенствования, поскольку не в полной мере учитывают специфику деятельности « цифровых

платформ». Устранение недостатков законодательства о защите конкуренции обеспечит повышение эффективности борьбы со злоупотреблением доминирующим положением субъектами цифровых рынков.

Список литературы:

1. Online Platforms and the Digital Single Market. Select Committee on European Union. 10th Report of Session 2015–16. – URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/129/129.pdf> (дата обращения: 04.09.2023).

2. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033202746/> (дата обращения: 04.09.2023).

3. 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: 04.09.2023).

4. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

5. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» : федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 301-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 29, ст. 5319.

6. ФАС: Антимонопольные иммунитеты должны меняться с учетом цифровизации экономики. – URL: <https://fas.gov.ru/news/32554> (дата обращения: 04.09.2023).

7. Президент России подписал разработанный ФАС «Пятый антимонопольный пакет». – URL: <https://fas.gov.ru/news/32676> (дата обращения: 04.09.2023).

8. Экспертный совет при ФАС России озвучил проект базовых принципов взаимодействия участников цифровых рынков. – URL: <https://fas.gov.ru/news/31434> (дата обращения: 04.09.2023).

9. Коваленко, А.И. Сетевой эффект как признак доминирующего положения цифровых платформ / А.И. Коваленко // Современная конкуренция. – 2020. – Т. 14. – № 1. – С. 18–37.

10. Headhunter нарушил закон о защите конкуренции. – URL: <https://fas.gov.ru/news/29166> (дата обращения: 05.09.2023).

11. Apple удалила приложения для родительского контроля. Почему так произошло? – URL: https://www.iguides.ru/main/security/apple_udalila_prilozheniya_dlya_roditelskogo_kontrolya/ (дата обращения: 05.09.2023).

12. Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке : приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (в ред. от 12 марта 2020 г.) // БНА. – 2010. – № 34; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.06.2020.

13. Об оценке регулирующего воздействия на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»

ции»: заключение Минэкономразвития от 18 сентября 2018 г. № 26742-СШ/Д26и. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (дата обращения: 05.09.2023).

14. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; – 2023. – № 29, ст. 5319.

С. Ж. Соловых,
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

S.Zh. Solovykh,
Doctor of Law, Associate Professor
Head of the Department of Civil Law
Saratov State Law Academy, Saratov
swetlanasolo@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-114-130

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦ ИЗ КАТЕГОРИИ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ ГРАЖДАН

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правового регулирования и обеспечения права лиц из категории социально незащищенных граждан, на жилье, в частности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Отмечается, что в Российской Федерации сформировался широкий массив законодательства, регулирующего механизм обеспечения лиц указанной категории. Усложненная структура данного механизма (передача определенных полномочий и компетенций на уровень правотворчества субъектов РФ) не позволяет утверждать о надлежащем обеспечении государством функций по социальному обеспечению лиц, указанной категории.

Данные обстоятельства предопределяют необходимость повышенного внимания со стороны государства к указанной проблеме. В связи с вышеизложенным данная проблема требует научного осмысления с современных правовых и социально-экономических позиций, в том числе с целью определения направлений развития данной сферы общественных отношений, улучшения качества ее правового регулирования.

Ключевые слова: гарантии, право на жилище, жилищное обеспечение, социально незащищенные граждане, дети-сироты.

IMPLEMENTATION OF THE RIGHT FOR HOUSING PROVISION OF PERSONS FROM THE CATEGORY SOCIALLY UNPROTECTED CITIZENS

Abstract: the article deals with the issues of legal regulation and ensuring the right of persons from the category of socially unprotected citizens to housing, in particular orphans and children left without parental care. It is noted that a wide array of legislation has been formed in the Russian Federation regulating the mechanism for providing persons of this category. The complicated structure of this mechanism (the transfer of certain powers and competencies to the level of law-making of the subjects of the Russian Federation) does not allow us to assert the proper provision by the state of social security functions for persons of this category.

These circumstances determine the need for increased attention from the state to this problem. In connection with the above, this problem requires scientific understanding from modern legal and socio-economic positions, including with the aim of determining the directions of development of this sphere of public relations, improving the quality of its legal regulation.

Keywords: *guarantees, the right to housing, housing provision, socially unprotected citizens, orphans.*

Право на жилище

Конституционное право каждого гражданина РФ на жилище обладает своим собственным содержанием, которое представляет ряд возможностей. К таким возможностям относятся:

- возможность иметь жилище на основаниях, предусмотренных российским законодательством,
- возможность использовать жилище, находящееся в его владении, в соответствии с его целевым назначением,
- возможность использовать средства охраны и защиты, которые позволяют владеть жилищем в режиме неприкосновенности.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что основания и порядок приобретения гражданами, нуждающимися в жилище, права пользования жилым помещением непосредственно Конституцией РФ не закреплены [1–4]. Статья 72 Конституции РФ определяет, что именно федеральный законодатель должен определить с учетом финансово-экономических возможностей государства категории граждан, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем.

Применительно к конституционным правам в любом случае, когда требуется конкретизация, она должна проводиться путем детализации правомочий субъектов, установления процессуальной формы и средств их осуществления [5, с. 13]. Во всех случаях, когда отсутствуют средства обеспечения в виде обязанности государства по созданию условий реализации данного права, как в целях обеспечения жильем, так и в целях улучшения жилищных условий утверждать, что право на жилище реализуемо, не представляется возможным.

Именно отраслевое законодательство должно содержать средства реализации конституционных прав, в ином случае конституционное право на жилище будет декларативным, а система гарантий права на жилище не будет полноценной.

В юридической науке отмечается, что, исходя из необходимости реализации принципа всемерного обеспечения и охраны имуще-

ственных потребностей граждан сформировалась новая функция государства, а именно удовлетворение имущественных потребностей [6, с. 31].

Конституционное толкование содержания права на жилище определяет, что такое право является одним из элементов комплексного права на достаточный жизненный уровень и потребность в жилье – это одна из основных потребностей человека [7].

Правовая природа права на жилище обладает двойственным характером, который обусловлен тем обстоятельством, что жилье как объект гражданского оборота представляет собой средство удовлетворения различных благ у субъектов жилищных правоотношений: управомоченного лица (гражданина) жилье — это социальное благо, а у обязанного лица (органа публичной власти) – это экономическое благо. В юридической литературе отмечается [8, с. 3–4; 9, с. 29], что реализация права на жилище возможна теми способами, которые закреплены в жилищном законодательстве на основе конституционных положений. В этом смысле осуществление гражданами жилищных прав возможно с использованием различных способов, предусмотренных действующим законодательством [10; 11], и предполагает инициативную и самостоятельную форму, а исполнение государством обязанности по созданию условий для реализации права на жилище зависит в том числе и от факторов экономического характера, к которым относятся инфляция, политическая ситуация, политика ценообразования, потребительское поведение и др.

Такое установление определяет, что граждане самостоятельно решают вопрос о необходимости осуществления права на жилище, а вот способы его реализации устанавливает государство. Причем эти способы должны быть дифференцированы в зависимости от статуса гражданина: малоимущие; иные категории граждан; нуждающиеся в улучшении жилищных условий и т.п.

Как следствие, при формировании системы правового регулирования все субъекты (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления), обладающие правотворческими функциями, должны определять объем, размер и порядок предоставления гражданам мер социального обеспечения.

В России, как и в большинстве стран, жилищная политика является частью социальной государственной политики, указывающей основные направления, в целях реализации которых государство будет предпринимать различные меры в части выполнения своих конституционных обязанностей.

Программные документы, принятые в последнее время, указывают на то, что обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан является основным приоритетом государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сфере. И последние изменения законодательства подтверждают, что правовое регулирование направлено на создание механизма гарантий защиты прав граждан на жилище. Следует отметить, законодатель учитывает, тот аспект, что первостепенным для обеспечения жилищем является строительство комфортного жилья, которое осуществляется как за счет средств бюджетов различного уровня, а также за счет средств граждан, желающих улучшить свои жилищные условия. В этом смысле повышение уровня защиты граждан как непрофессиональных инвесторов (участников строительства) как цель законодательных изменений находит отражение не только в правовых актах, регулирующих инвестиционную сферу [12; 13], но и в иных правовых актах, например, в Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Закрепленные в нем меры, направленные на приоритетное удовлетворение в режиме требований участника строительства (подпункт 2 пункта 1 статьи 201.1, пункт 3 статьи 201.4, подпункт 3 пункта 1 статьи 201.9 Закона о банкротстве), обеспечивают интерес граждан в обеспечении личной потребности в жилище [14].

Следует отметить, что за последние пять лет в Российской Федерации (по данным Росстата) отмечается рост жилищного строительства [15], в том числе и за счет средств, привлекаемых от населения.



Такая статистика подтверждает, что в целом государство нацелено на выполнение своих обязательств перед гражданами и последовательно решает существующую социальную проблему по обеспечению жильем населения с учетом тех способов осуществления права, которые установлены для определенной категории лиц.

Потребность в жилом помещении, как отмечают некоторые исследователи, может быть удовлетворена в том случае, когда все граждане будут иметь жилье на праве собственности или на ином законном основании [16, с. 48].

Социально незащищенные категории граждан

Следует отметить, что понятие «социально незащищенные слои населения» не является законодательно установленным определением и не рассматривается законодателем как категория лиц, объединенная каким-либо единым признаком.

В контексте п. 1 ст. 39 Конституции РФ меры социальной поддержки гарантируются гражданам по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В научной литературе данный термин используется для обобщенного определения нетрудоспособных либо временно нетрудоспособных, либо пенсионеров, либо лиц, располагающих доходом ниже прожиточного минимума и имеющих неотъемлемое и конституционное право на социальную поддержку государства на условиях и в порядке, устанавливаемых законодательством в соответствии и соразмерно личному вкладу каждого из них в социально-экономическое развитие государства [17].

То есть государство, исходя из своих экономических возможностей, определяет круг лиц на временном промежутке, которые могут получить социальные преференции от государства в целях повышения своего благополучия.

Правовой статус лиц, объединенных в категорию социально незащищенных, различен и, как следствие, основания для возможности рассмотрение конкретного лица в качестве социально незащищенного лица будет определяться, исходя из специального указания закона.

Например, ст. 217 Налогового кодекса РФ, предусматривает налоговые льготы, определяя доходы, не подлежащие налогообложению различных групп лиц.

В пункте 3 ст. 3 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» гражданин, который признан нуждающимся в социаль-

ном обслуживании и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги признается получателем социальной услуги. Основаниями же признания граждан, в качестве нуждающихся в социальном обслуживании, являются различные жизненные ситуации, при наличии которых государство берет на себя обязательства. В качестве таких обстоятельств указываются как имущественные основания (отсутствие работы и средств к существованию), так и основания социального характера (наличие внутрисемейного конфликта), а также и проблемы, связанные со здоровьем (например, частичная утрата способности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания). Данные основания для получения социального обслуживания не являются закрытыми, законодатель определяет, что субъект Российской Федерации самостоятельно может определить обстоятельства, при наличии которых лицо будет получать социальное обслуживание.

Например, на территории Волгоградской области к таким обстоятельствам относят еще и лиц, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, которая объективно нарушает жизнедеятельность в связи со стихийными бедствиями, пожарами, террористическими актами и которую они не могут преодолеть самостоятельно.

Фактически приведенные примеры — это только небольшой пласт законодательства, который своим содержанием реализует социальную политику государства.

Конституционный Суд Российской Федерации уже высказывался относительно целей социальной политики, провозглашенных Конституцией Российской Федерации, которая обязывает принимать меры к обеспечению благополучия граждан, их социальной защищенности и нормальных условий существования, как это следует из Постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П, Определения от 15 февраля 2005 года № 17-О и многих других его решений. При этом человек, если он в силу объективных причин не может самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни, вправе рассчитывать на поддержку со стороны государства и общества.

Из правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, также следует, что Конституция Российской Федерации требует охранять достоинство личности как важную предпосылку и основу других неотчуждаемых прав и свобод, условие их признания и соблюдения и ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности [18].

Обеспечение жильем детей-сирот

К лицам, которые оказались в трудной жизненной ситуации, относятся и лица, обладающие статусом «дети-сироты». Правовой статус детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и его реализация определяется теми условиями и возможностями, которые адекватны взятыми на себя социальными обязательствами со стороны государства. С точки зрения юридической конструкции, правовой статус лиц указанной категории не отличается от иных моделей правового статуса личности. Это утверждение строится на доктринальном понятии, сложившемся в юридической науке. Как следствие, структурными элементами, т.е. теми правовыми явлениями, с помощью которых законодатель фиксирует правовое положение лиц указанной категории, следует признать: права и обязанности, законные интересы, правосубъектность, юридические гарантии.

Государство, признавая статус лиц, указанной категории, указывает и на наличие жилищных прав, которые имманентно вытекают из конституционного права, установленного ст. 40 Конституции РФ.

Субъективные права, являющиеся элементами правового статуса, выступают средством удовлетворения потребности лиц указанной категории в жилом помещении. Причем смысл существования субъективного права детей-сирот на жилое помещение определяется целью его реализации, которая раскрывается как в общественном интересе, так и личном интереса лица, представляя тем самым баланс таких разнообразных интересов.

Как гарантированная мера возможного поведения, субъективное право всегда определяется нормами объективного права, которые конкретизируют его различными правовыми средствами, позволяющими удовлетворить собственные потребности и интересы.

Например, право на получение однократного благоустроенного помещения установлено нормами федерального законодательства, однако средства его конкретизации находятся в сфере ведения законодательства субъектов РФ. Нормативные правовые акты субъектов РФ содержат достаточно широкий спектр таких средств. К ним следует относить:

- порядок формирования списка и включения в него лиц указанной категории;
- закрепление факта невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях;
- определение порядка закрепления и обеспечения сохранности ранее занимаемых жилых помещений;

▪ порядок и основания исключения из списка лиц, указанной категории и т.д.

Законодательство субъектов РФ также конкретизирует право на жилое помещение учитывая определенные условия, например:

▪ вопросы формирования специализированного жилищного фонда (строительство; участие в долевом строительстве; приобретение жилых помещений у застройщика; приобретение жилых помещений на вторичном рынке жилья);

▪ установление критериев признания жилого помещения благоустроенным.

Следует отметить, что исполнение возложенной на себя обязанности со стороны государства в удовлетворении потребности на жилье лиц, указанной категории, производится с учетом того, что данные субъекты входят в группу социально незащищенной категории.

Эти факторы указывают на необходимость более акцентированного внимания со стороны государства и его органов, осуществляющих управленческие функции, к проблеме социальной обеспеченности лиц, указанной категории.

Вопросы обеспеченности жильем детей-сирот, как, собственно, и иные вопросы, касающиеся социальной защиты, входят в предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации).

При такой системе правового регулирования, когда Российской Федерацией принимаются федеральные законы, а на их основе субъектами РФ принимаются законодательные акты, которые, по идее, не должны входить в противоречие с федеральным законом.

Анализ состояния правового регулирования в сфере обеспеченности жильем детей-сирот показывает отсутствие системности изложения и правовой определенности реализации правового статуса лиц, указанной категории в различных субъекта Российской Федерации.

Это объяснимо по ряду рядом объективных причин:

▪ организационно-территориальным устройством РФ, которое включает в себя множественность субъектов РФ;

▪ отсутствием единообразной системы нормативно-правовых актов, принятых субъектами РФ, регулирующими указанную сферу;

▪ низкой юридической техникой оформления нормативных правовых актов;

▪ невысоким уровнем исполнительной активности органов публичной власти, обладающими теми или иными полномочиями по реализации жилищных прав лиц, указанной категории.

Следует отметить, что указанные причины не являются специфическими для исследуемой области, они представляют собой отражение общих факторов, оказывающие негативное влияние на общественные отношения.

Сравнительный анализ законодательства субъектов РФ, обеспечивающий реализацию механизма обеспечения жилищных прав лиц указанной категории, позволяет выявить наиболее эффективную модель его построения. Однако, исследуя систему правового регулирования отношений по обеспечению жильем детей-сирот, можно отметить следующие факторы, которые могут оказывать негативное воздействие на эффективность действующего механизма предоставления жилья лицам, указанной категории.

Например, положительным можно считать тот факт, что во всех субъектах РФ законодательная система, регулирующая сферу обеспечения жилыми помещениями, соответствует рекомендациями Правительства Российской Федерации, которые были сформулированы в Постановлении № 397 от 4 апреля 2019 года [19].

Отрицательными факторами можно назвать отсутствие единой системы правового регулирования в субъектах РФ. Право на получение жилого помещения может быть закреплено как в Законе субъекта РФ, регулирующем общие вопросы социальной поддержки всех категорий лиц, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, в Законе субъекта РФ, регулирующем вопросы социальной поддержки детей-сирот, в специальном Законе субъекта РФ, регулирующем вопросы порядка представления жилых помещений детям-сиротам.

Наиболее предпочтительным следует отметить вариант правового регулирования, когда существует правовой акт, закрепляющий правовое положение детей-сирот и содержащий условия представления тех или иных мер социальной поддержки, включая порядок обеспечения жилыми помещениями и меры, предпринимаемые для сохранности имеющегося недвижимого имущества, на которое имеются права лиц указанной категории.

По общему правилу, обязанность представления жилого помещения детям-сиротам у региональных органов возникает в связи с достижением 18-летнего возраста конкретным субъектом. Некоторые субъекты РФ устанавливают дополнительные гарантии, понижая возраст наступления права на жилое помещение и связывая его с определенными жизненными ситуациями, например окончанием образовательного учреждения.

Следует отметить, что в качестве дополнительной гарантии реализации права на жилое помещение можно отметить такие меры, как постановка на учет лиц указанной категории при достижении ими 14-летнего возраста. Введение таких мер позволяет региональным властям оптимально планировать средства финансирования различных мероприятий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, что в целом следует рассматривать как ответственное отношение к исполнению своих обязанностей.

Законодательное закрепление обязанностей органов опеки и попечительства осуществлять контроль за постановкой на учет несовершеннолетнего лица в качестве нуждающегося в жилом помещении также является дополнительной мерой, направленной на создание условий по обеспечению жилым помещением. Данное положение установлено в федеральном законодательстве и субъекты РФ без изменения содержания данной нормы закрепляют в соответствующих региональных правовых актах.

В то же время в законодательстве субъектов РФ имеется вариативность решения некоторых вопросов, которые не соответствуют принципам правового положения личности (ст. 19 Конституции РФ), а именно определение площади предоставляемого жилого помещения. Несмотря на то, что федеральный законодатель определил ее конкретный размер, некоторые субъекты РФ, все-таки тем или иным образом вносят коррективы, прибегая к различного рода установлениям.

Второй случай вариативности, когда жилое помещение предоставляется на территории субъекта РФ в целом; по месту жительства; в границах соответствующего муниципального округа или городского округа; в границе соответствующего муниципального образования; или по месту нахождения в границах соответствующего муниципального образования; по месту: первичного выявления или устройства; окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения; регистрация; в других муниципальных образований субъекта РФ с согласия либо по желанию выбора места в случае невозможности предоставления жилого помещения или невозможности проживания по месту его жительства в границе соответствующего муниципального образования; другого муниципального образования; по месту трудоустройства по полученной профессии (специальности) или проживания родственников; иных населенных пунктах; в границах соответствующего муниципального округа, городского округа, муниципального района; ином сельском или городском поселении муниципального района; в границах автономного округа либо на территории другого субъекта РФ.

Следующий случай вариативности касается определения наймодателя по договору найма специализированных жилых помещений. В качестве такового могут выступать различные органы публичной власти, как, например, государственное учреждение по делам семьи, демографической и социальной политике; областное бюджетное учреждение, созданное в целях осуществления эксплуатации жилищного фонда; орган исполнительной власти по управлению жилищным фондом.

Вариативность нормативного регулирования касается и вопросов уполномоченного органа, который обладает принимать заявление (органы опеки и попечительства; региональный орган исполнительной власти (министерство) по труду и социальной защите; организация социального обслуживания; государственное казенное учреждение центр социальной поддержки населения и т.п.) и уполномоченного органа, который принимает решение по итогам рассмотрения заявления (городской департамент труда и социальной защиты населения; территориальный орган опеки и попечительства в течение пятнадцати дней со дня получения заключения соответствующей комиссии; департамент образования, науки и молодежной политики и т.п.). Собственно, и сроки рассмотрения решения, и направления итогов такого рассмотрения могут существенно различаться по субъектам РФ.

Выявлены случаи, касающиеся определения размера социальной выплаты, который рассчитывается на дату выдачи именного свидетельства и является неизменным. Однако установление исчисления срока единовременной денежной суммы не учитывает:

- цели правового регулирования (социальной направленности законодательства данной сферы), т.е. нивелирует гарантии получения соответствующего жилья у лиц, получивших право на данную единовременную выплату, в условиях роста или снижения цен на рынке недвижимости;
- ценовые изменения на рынке недвижимости.

Поэтому целесообразно установить окончание исполнения государственных обязательств на дату перечисления средств продавцу жилого помещения или застройщику.

Интересно решается и вопрос в установлении дополнительных правовых средств гарантированности правового статуса. Например, в ситуациях, когда местонахождение лиц указанной категории невозможно определить либо когда происходит отказ от заключения найма специализированного жилого помещения, включая случае неявки для заключения такого договора.

Также представляется возможность неоднократного предоставления жилых помещений при выявлении обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания содействия лицам, указанной категории, например заключение на новый срок, предоставление благоустроенных жилых помещений маневренного фонда специализированного жилищного фонда в случае отсутствия свободных жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Устанавливаются иные обстоятельства различного характера, при наличии которых невозможно проживание в ранее занимаемых жилых помещениях лиц указанной категории, по отношению к требованиям федерального законодательства.

Условно такие обстоятельства можно разделить по следующим критериям:

а) по субъекту с деструктивными характеристиками (бывшие усыновители; отстраненные от исполнения обязанностей опекуна; асоциальные личности и т.д.);

б) по лицу указанной категории (наличие хронической формы заболевания и т.д.);

в) по требованиям к жилому помещению (жилое помещение расположено в населенном пункте, не имеющем социально значимых объектов и др.; жилое помещение находится в общей собственности лиц указанной категории и родителей, лишенных родительских прав в отношении этих лиц; общая площадь жилого помещения, которая приходится на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее 14,2 общей площади жилого помещения, в том числе, если такое уменьшение произойдет в результате вселения в данное жилое помещение лиц, указанной категории;

г) по социально-экономическим требованиям условия нахождения предоставляемого жилого помещения (значение коэффициента напряженности на рынке труда сельского поселения, к которому относится населенный пункт, равно или более 2,0; отсутствие рабочих мест по специальности; отсутствуют регулярные перевозки пассажиров, которые обеспечивают транспортные связи между населенным пунктом места нахождения жилого помещения и административным центром соответствующего сельского поселения муниципального района; сокращение численности населения населенного пункта в процентах к предыдущему году равно или более 5,0; отсутствие в сельском поселении, к которому относится населенный пункт, основных объектов социальной инфраструктуры: общеобразовательной организации, фельдшерско-акушерского пункта или общей врачебной практики, учреждения культурно-досугового типа и т.д.).

В некоторых случаях законодательство содержит и меры ограничительного характера в виде запрета на обмен и сдачу в поднаем жилого помещения.

Несомненным является факт срока реализации права на жилое помещение лиц указанной категории, т.к. временные сроки предоставления социального обеспечения всегда рассматриваются как существенная гарантия любого права.

Данный вопрос является наиболее проблемным, так как зависит от факторов различного характера как экономического, так и организационного характера.

Экономический фактор оказывает деструктивное влияние, т.к. по различным официальным данным обусловлен недостаточностью финансирования.

Но здесь следует указать на тот аспект, что, в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296, государство в виде субсидий из федерального бюджета представляет достаточно существенные суммы для создания роста благосостояния лиц, указанной категории, «в том числе для софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по предоставлению благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений» .

Конечно же, есть официальные статистические данные, которые раскрывают суммы денежных средств из консолидированных бюджетов субъектов РФ, направленные на реализацию мероприятий по обеспечению жилыми помещениями лиц, указанной категории.

Как следствие, исполнение взятых на себя обязательств в разумные сроки следует рассматривать в системе юридических гарантий как гарантий , которые определяют пределы реализации субъективных прав.

Фактически такие пределы устанавливаются следующими правовыми средствами, закрепленными в законодательстве субъектов РФ:

- наделение соответствующих органов публичной власти полномочиями по обеспечению жилыми помещениями лиц, указанной категории;
 - наделение соответствующих органов публичной власти правами и обязанностями по обеспечению жилыми помещениями лиц, указанной категории;
 - разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления;
 - объем субвенций на реализацию полномочий органами по обеспечению жилыми помещениями лиц, указанной категории;
-

▪ принятие программ по ликвидации задолженностей по обеспечению жилыми помещениями лиц, указанной категории.

Вне всякого сомнения, можно сказать, что механизм обеспечения правового статуса лиц указанной категории включает в большинстве своем не только гарантии реализации прав, но и надлежащую охрану и эффективную защиту в качестве установленных законом способов и средств.

Однако есть необходимость остановиться на некоторых вопросах, которые оказывают влияние на эффективность данного механизма, и относятся к юридической технике нормативных правовых актов, принятых субъектами РФ.

При разработке нормативных правовых актов не всегда соблюдаются содержательные правила, а именно однородность правового регулирования, что является фактором снижения эффективности действия нормативно-правового акта. Данные случаи мы встречаем в системе нормативных правовых актов тех субъектов РФ, которые используют такой прием, когда вопросы обеспечения жилыми помещениями включаются и в нормы жилищного законодательства, и в нормы законодательства о социальном обеспечении, и в нормы, регулирующие деятельность органов, осуществляющих образовательные функции.

Конечно же, достаточно сложно определить принадлежность исследуемой сферы общественных отношений к какой-либо одной отрасли права, но в данном случае системность изложения основных положений в специальном законе, посвященном обеспечению жилыми помещениями лиц указанной категории, является наиболее рациональным подходом в правовом регулировании, т.к. позволяет единообразно принимать нормативные правовые акты в данной сфере по отдельным вопросам, касающимся данной проблематики.

Как следствие, блок нормативной базы, объединенной единой целью правового регулирования, позволит и исключить проблемы правоприменительного характера.

Такой подход по своей сущности будет строиться на принципе правовой определенности, т.к. будет ясно и логично излагать правовой материал и в своей системности будет согласован с целями и принципами законодательного регулирования.

Существуют определенные проблемы и в доступности нормативных правовых актов, под которой в юридической технике понимается такое языковое правило, которое указывает на использование максимально простых терминов, доступных лицам, которым адресован нормативный правовой акт. Так, в некоторых случаях процедурные правила не отвечают этим требованиям, что фактически нарушает

право на получение информации о процессе осуществления лицами указанной категории, права на обеспечение жилого помещения.

Как следствие, можно сделать выводы, что не во всех субъектах РФ нормативные правовые акты, составляющие законодательство в сфере обеспечения жилыми помещениями лиц указанной категории, отвечают требованиям:

- целесообразности, т.к. не отвечают соответствующим интересам как государства, так и собственно лиц указанной категории. Соответствующий интерес у государства проявляется в выполнении взятых на себя социальных обязательств, интересы личного характера связаны с получением жилья, пригодного для проживания.

- эффективности, т.к. цели издания не всегда могут быть реализованы с наименьшим ущербом для выше указанных интересов;

- экономичности, т.к. соотношение достигнутого результата вследствие введения и действия системы нормативных правовых актов и произведенными для создания такого результата затратами чаще всего находятся в отрицательной динамике;

- реальности, т.к. в наличие не рациональное использование материальных, финансовых и трудовых ресурсами по обеспеченности реализации положений нормативных правовых актов.

Список литературы:

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2012 г. № 509-О-О // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 2280-О// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 2960-О// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 187-О// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. – М., 2005.

6. Баринов, Н.А. Категория «имущественные потребности» – инновация в гражданском праве / Н.А. Баринов // Вестник Нижегородского университета Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3 (2).

7. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 310, пункта 4 статьи 421, пункта 1 статьи 422, пункта 1 статьи 450, пункта 2 статьи 450.1 и абзаца второго пункта 2 статьи 687 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.В. Пыкиной: постановление

Конституционного Суда РФ от 2 июня 2022 г. № 23-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Крашенинников, П.В. Жилищное право: учебник / П.В. Крашенинников. – 12-е изд., пер. и доп. – М., 2020.

9. Скрипко, В.Р. Право граждан Российской Федерации на жилище / В.Р. Скрипко // Государство и право. – 1996. – № 2.

10. По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева: постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2015 г. № 5-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной: постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», подпунктов 3 и 3-1 пункта 1 статьи 201-1, пункта 5 статьи 201-10, абзаца второго пункта 2 статьи 201-15, подпункта 1 пункта 8 статьи 201-15-1, пункта 11 статьи 201-15-2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой гражданки А.Н. Шалимовой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2022 г. № 34-П по делу о проверке конституционности частей 14 и 17 статьи 16 Федерального закона // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Федеральная служба государственной статистики // Официальный сайт. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14458>.

16. Суслова, С.И. Жилищные права: понятие и система / С.И. Суслова. – М., 2014.

17. Байматов, П.Н. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.Н. Байматов. – Тюмень, 2016. – 33 с.

18. По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и части третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов

в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Г.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2021 г. № 3-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства: постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397. – URL: <http://deti.egov66.ru...postanovlenie...04.04.2019-№-397.doc>

В. Н. Лисица,
доктор юридических наук,
доцент, ведущий научный
сотрудник сектора гражданского
и предпринимательского права
Института государства и права РАН

V. N. Lisitsa,
Doctor of Juridical Sciences,
Associate Professor of Law,
Leading Researcher of Sector
of Civil and Business Law
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
lissitsa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-131-136

ЦИФРОВОЙ СТАТУТ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Аннотация: признание цифровых прав и цифровой валюты в гражданском праве России требует установления их коллизионно-правового регулирования в международном частном праве. В этой связи обосновывается необходимость введения категории цифрового статута как права, применимого к цифровым правам и цифровой валюте. При этом к сфере его действия должны быть отнесены такие вопросы, как понятие, виды и содержание цифровых прав; порядок их возникновения, осуществления, прекращения и защиты. Сделан вывод о том, что цифровой статут может определяться с использованием различных коллизионных привязок. Однако основными среди них должны стать место регистрации или создания информационной системы (платформы) и выбор применимого права участниками соответствующих сделок.

Ключевые слова: цифровой статут, цифровые права, цифровая валюта, международное частное право, применимое право, коллизионная норма.

DIGITAL APPLICABLE LAW IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Abstract: the recognition of digital rights and digital currency in Russian civil law requires the establishment of their conflict-of-laws regulation in private international law. It is argued to introduce and define law applicable to digital rights and digital currency which should cover the definition, types and contents of digital rights, the order of their emergence, exercise, termination and protection. Such applicable law can be determined with the use of various connecting factors, including, first, the place of registration or creation of an information system (platform) and the choice of applicable law by the parties of appropriate transactions.

Keywords: digital law, digital rights, digital currency, private international law, applicable law, conflict-of-laws rule.

Как известно, в 2019 г. на законодательном уровне в перечень объектов гражданских прав были добавлены цифровые права (ст. 128, 141.1 ГК РФ) [1], а в 2020 г. получила легальное признание и регламентацию цифровая валюта в Российской Федерации [2]. Данные категории стали предметом многочисленных юридических

исследований [3, с. 66–102], в том числе критического характера в адрес законодателя [4, с. 3–12]. Действительно, нельзя не отметить в этой связи ряд недостатков и пробелов, касающихся гражданско-правового оборота таких объектов. Однако если в российском гражданском праве они то или иное законодательное закрепление, то в области международного частного права картина складывается совершенно иной. Необходимо констатировать отсутствие упоминания данных правовых явлений в разделе VI «Международное частное право» ГК РФ. Единственную коллизионную норму, причем одностороннего характера, можно встретить лишь в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте ...» [2], который установил, что к правоотношениям по выпуску, учету и обращению цифровых финансовых активов, которые осуществляются в соответствии с данным Федеральным законом, как с участием российских, так и иностранных лиц, должно применяться российское право (ч. 5 ст. 1). Не закреплены коллизионные нормы и в Федеральном законе от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ ...» [5].

Международно-правовое регулирование, представленное различными международными договорами Российской Федерации, также отличается существенными пробелами в рассматриваемой сфере. И это понятно, поскольку все действующие международные договоры Российской Федерации о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и иным делам, которые содержат те или иные коллизионные нормы, были заключены с иностранными государствами задолго до появления и законодательного закрепления цифровых прав и цифровой валюты в законодательстве Российской Федерации. Более того, еще далеко не все страны признают такие объекты и обеспечивают им надлежащую правовую защиту [6].

В условиях отсутствия специальных коллизионных норм в отношении цифровых прав и цифровой валюты для восполнения правового пробела представляется необходимым обратиться на основании ст. 6 ГК РФ к аналогии закона или права, предполагающей поиск сходной нормы или применение генерального принципа международного частного права – принципа наиболее тесной связи (п. 2 ст. 1186 ГК РФ). Поскольку, согласно ст. 128 ГК РФ, цифровые права прямо отнесены к имущественным правам, логично попытаться найти надлежащую коллизионную норму в главе 68 ГК РФ, посвященной применимому праву к имущественным и личным неимущественным отношениям. Здесь ГК РФ содержит коллизионные нормы в отношении вещных

прав (ст. 1205–1207), договоров (ст. 1209–1216), односторонних сделок (ст. 1217), деликтов (ст. 1219–1221) и т.д.

Интересно, что в этой главе мы не найдем коллизионных норм в отношении нематериальных благ и личных неимущественных прав, интеллектуальной собственности и интеллектуальных прав на нее, других объектов, относящихся к разным подотраслям гражданского права, что является одним из главных недостатков действующего российского коллизионного права, на который обращают внимание многие современные ученые [7, с. 153]. Как известно, международное частное право традиционно имеет много общего с гражданским правом и потому система коллизионного и материально-правового регулирования гражданских и иных частных трансграничных отношений строится исходя из структуры гражданского и иных отраслей частного права.

В процессе правоприменения в международном частном праве необходимо провести толкование коллизионной нормы, включая ее объем, в котором указывается, на какие отношения данная норма распространяется. Поскольку цифровые права, как было отмечено ранее, являются имущественными правами, то наиболее близкими для применения следует признать нормы о вещных и обязательственных правах, которые имеют имущественный характер.

Однако при выборе надлежащей коллизионной нормы среди имеющихся в ГК РФ нельзя не отметить сложную (неоднозначную) гражданско-правовую природу цифровых прав [8, с. 30–32]. В частности, сложно представить, что такие права могут возникать по поводу вещей (взаимодействия с ними) в информационной системе. В п. 1 ст. 216 ГК РФ они не отнесены к числу вещных прав лиц, не являющихся собственниками. Еще больше вопросов возникает в отношении цифровой валюты [9, с. 407–409].

Легальное определение цифровых прав, приведенное в п. 1 ст. 141.1 ГК РФ, указывает на то, что они представляют собой обязательственные и иные права. Интересно при этом отметить, что в данном случае ГК РФ не раскрывает, какие иные права могут быть цифровыми. Скорее всего вопрос должен решаться исходя из положений специальных федеральных законов, в которых те или иные права именуется цифровыми и детально регламентируются такими законами. Так, исходя из положений Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ ... » [5], утилитарные цифровые права являются цифровыми (ч. 1 ст. 8), при этом их появление, что интересно, связывается с заключением договора о приобретении таких прав (ч. 3

ст. 8). В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте ...» [2] предусмотрен иной механизм возникновения цифровых финансовых активов, выпуск которых отражается в решении, а не договоре (ч. 2 ст. 1).

В этой связи определенную аналогию следует провести с бездокументарными ценными бумагами, которые с позиции гражданского права являются имущественными правами обязательственно-правового характера. Как известно, они имеют свою специфику, не позволяющую использовать вещно-правовые средства регулирования и способы защиты, и, как следствие, требуют специального правового режима. Главное, что такие права не являются вещными и потому коллизионную норму, касающуюся вещных прав (ст. 1205 ГК РФ), вряд ли можно применять.

Однако, к сожалению, при выборе коллизионных норм в данном случае Пленум Верховного Суда Российской Федерации занял не совсем обоснованную позицию, посчитав, что коллизионные нормы об определении вещного статута применяются также к документарным и бездокументарным ценным бумагам, сделав при этом справедливую оговорку, что если это не противоречит *inter alia* существу рассматриваемых отношений [10]. Представляется, что данный вывод является правильным в отношении лишь документарных ценных бумаг, имеющих вещно-правовую природу. Бездокументарные ценные бумаги связаны с совершенно другими гражданскими правоотношениями – обязательственными отношениями.

Однако коллизионная привязка, исходя из принципа наиболее тесной связи в международном частном праве, в рассматриваемом случае была определена Пленумом Верховного Суда Российской Федерации совершенно верно. Это право страны, где ведется учет прав на бездокументарные ценные бумаги. Поэтому, в частности, если такие ценные бумаги учитываются в реестре акционеров или депозитарном учете, который ведется на территории Российской Федерации, то должно применяться российское право. Данная позиция Пленума Верховного Суда Российской Федерации по интерпретации *lex rei sitae* отличается от ее традиционного понимания как места нахождения вещи и по большому счету является проявлением судебного правотворчества, результатом которого стало создание новой коллизионной нормы в рассматриваемой сфере.

В юридической литературе применимое право к имущественным отношениям традиционно обозначается через категорию «статут»: вещный статут, обязательственный статут, наследственный статут и т.д. Учитывая специфику цифровых прав и цифровой валюты, ко-

торые нельзя однозначно отнести к вещным или обязательственным правам, представляется важным ввести категорию цифрового статуса в международном частном праве как права, подлежащего применению к цифровым правам (а также к цифровой валюте, которая обладает признаками цифровых прав). При этом к сфере его действия, по аналогии с другими имущественными правами, следует отнести такие вопросы, как понятие, виды и содержание цифровых прав, а также порядок их возникновения, осуществления, прекращения и защиты.

Следует отметить, что порядок определения цифрового статуса является неоднозначным. По аналогии с бездокументарными ценными бумагами логично предположить, что это должно быть право страны места ведения учета цифровых прав. Однако такой учет ведется в информационной системе – совершенно другой среде, которая не имеет собственно каких-либо четких границ между государствами. В этой связи более точным было бы использование критерия места использования инвестиционной или иной информационной платформы – территории государства, на которую преимущественно ориентирована данная платформа для ее использования. В то же время к ней могут иметь доступ и обращаться для заключения сделок с цифровыми правами лица из разных государств и с этой точки зрения более простым решением коллизионного вопроса могло бы стать использование личного закона (право места создания или нахождения) юридического или физического лица, являющегося оператором рассматриваемой информационной системы. Но и в последнем случае могут возникать проблемы правоприменения, когда в правовом порядке иностранного государства, к которому относится оператор, отсутствуют, а могут быть даже установлены прямые запреты на использование цифровых прав в гражданском обороте.

В этой связи, на наш взгляд, исходя из основополагающих принципов наиболее тесной связи и автономии воли сторон, более правильным и эффективным является определение цифрового статуса на основании места регистрации или создания информационной системы (платформы), которое выбирается самим оператором самостоятельно при принятии им решения о ее регистрации в уполномоченном органе определенного государства, а при ее отсутствии – в заявлении, размещенном в информационной системе, или ином действии оператора, указывающем на выбор правового порядка определенного государства в отношении созданной информационной системы. Кроме того, нельзя забывать, что некоторые цифровые права могут иметь договорно-правовую природу (к примеру, это касается рассмотренных ранее утилитарных цифровых прав), что указывает на необходимость

применения норм о договорном статуте (ст. 1210-1212, 1215 ГК РФ), который может также определяться участниками соглашения на основании автономии воли сторон (ст. 1210 ГК РФ).

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 14 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2019. – № 12, ст. 1224.

2. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 31.07.2020).

3. Цифровая экономика: концептуальные основы правового регулирования бизнеса в России / отв. ред. В. А. Лаптев, О. А. Тарасенко. – М.: Проспект, 2020. – 488 с.

4. Рожкова, М. А. Цифровые права: публично-правовая концепция и понятие в российском гражданском праве / М. А. Рожкова // Хозяйство и право. – 2020. – № 10 (525). – С. 3–12.

5. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 02.08.2019).

6. The Law of Crypto Assets / ed. Ph. Maume, L. Maute, M. Fromberger. – Beck; Hart; Nomos, 2022. – 618 p.

7. Шахназаров, Б. А. Общая характеристика системы коллизивно-правового регулирования объектов промышленной собственности / Б. А. Шахназаров // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 2 (99). – 144-155.

8. Лисица, В. Н. Цифровые права и их использование в смарт-контракте / В. Н. Лисица, Е. В. Зайнутдинова // Юридическая наука и практика. – 2022. – Т. 18, № 1. – С. 29–38.

9. Цифровое право / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. – М.: Проспект, 2020. – 640 с.

10. О применении норм международного частного права судами Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2019 г. № 24 // Российская газета. – 2019. – № 154. – 17 июля.

М.М. Мухлынина,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
сектора экологического,
земельного и аграрного права
Института государства и права РАН

M.M. Mukhlynina ,
Ph.D (Law), Senior Researcher
of the Environmental, Land
and Agrarian Law Sector
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy
of Sciences (ISL RAS),
muhlyninamm975@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-137-146

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Аннотация: статья посвящена краткому исследованию теоретико-правовых основ экологической безопасности, которая в современных условиях приобретает первостепенное значение в связи с многочисленными угрозами. Обеспечение экологической безопасности страны является одним из приоритетных направлений деятельности государства, что нормативно прослеживается в принятых в последние годы значительном количестве правовых актов, посвященных данному виду безопасности. На основе анализа трудов специалистов автором делается ряд выводов: затянущаяся научная дискуссия по поводу характеристики термина «экологическая безопасность» и процесса ее обеспечения связана не только с междисциплинарным характером самого понятия, но и несколько «искусственным» его появлением в законодательстве, что потребовало время для выработки определенных научных подходов для его обоснования. И даже спустя три десятка лет теоретико-правовых исследований понятия и содержания термина «экологическая безопасность» «градус научного напряжения» не снижается, тема остается одной из самых востребованных в современной экологической правовой науке.

Ключевые слова: государственная политика, теоретические основы, экологическая безопасность, научные представления, законодательство, обеспечение экологической безопасности, национальная безопасность.

ENVIRONMENTAL SAFETY: THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS

Abstract: the article is devoted to a brief study of the theoretical and legal foundations of environmental safety, which in modern conditions is of paramount importance in connection with numerous threats. Ensuring the environmental safety of the country is one of the priorities of the state's activities, which is normatively traced in a significant number of legal acts adopted in recent years on this type of safety. Based on the analysis of the works of specialists, the author draws a number of conclusions: the protracted scientific discussion about the characteristics of the term «environmental safety» and the process of ensuring it is connected not only with the interdisciplinary nature of the concept itself, but also with its somewhat «artificial» appearance in legislation, which required time to develop certain scientific approaches to substantiate it. And even after three decades of theoretical and legal studies of the concept and content of the term «environmental safety», the «degree of scientific tension» does not decrease, the topic remains one of the most popular in modern environmental legal science.

Keywords: *state policy, theoretical foundations, environmental safety, scientific ideas, legislation, environmental safety, national security.*

Доктринально стратегической целью государственной политики в области экологии называется высокое качество жизни и здоровья россиян, планомерное устойчивое развитие России, а также национальная безопасность, которые могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Обеспечение экологической безопасности страны является одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества [1]. Общемировой концепцией, связанной, помимо прочего, со снижением экологических рисков и охраной окружающей среды, стала концепция устойчивого развития. Устойчивое развитие, по выражению Д. Паломино, «ищет общий идеал, и именно поэтому это социально-экономический процесс». Различая несколько типов устойчивости – политическую, экономическую и экологическую, – исследователь считает, что первая цель, которую должна достичь устойчивость – это создать глобальное сознание [2]. Индустриальный век с его пренебрежением к природе и недооценкой закона обратной связи породил ряд долгосрочных экологических проблем, которые сегодня угрожают здоровью и жизни как нынешних, так и будущих поколений [3]. Нет особого смысла перечислять существующие глобальные экологические вызовы и угрозы, они хорошо известны и законодательно закреплены (п. 19 Стратегии экологической безопасности РФ), отметим главное – появление новых экологических проблем вынуждает человечество создавать новые способы их решения, в том числе технологические разработки. Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности, призванная сохранять и восстанавливать природную среду, обеспечивать качество окружающей среды, снижать экологические риски, является частью внутренней и внешней политики страны. Инструменты реализации данной политики можно рассматривать как способ защиты от угроз, с которыми сталкивается окружающая среда, и делает людей все более зависимыми от нее. Экологическая безопасность стала очень важным аспектом в развитии любого государства. В связи с чем обеспечение экологической безопасности понимается как часть глобальной защиты и имеет международный подход. В настоящее время практически каждая страна имеет свою национальную политику в области экологической безопасности, не исключение и Россия.

В стратегических документах России Президентом четко определено место экологической безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации. Одними из стратегических национальных приоритетов при обеспечении и защите национальных интересов России в соответствии с пп. 7 п. 26 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, являются экологическая безопасность и рациональное природопользование [4].

Обращаясь к истории появления понятия «экологическая безопасность», можно процитировать слова Г. Портилло, что «ключевой момент в истории экологии пришелся на 1980-е годы. Именно здесь стала популяризироваться идея экологической безопасности, включающая социальные, экономические и человеческие элементы. Позднее, в 1990-е годы, ФАО (англ. Food and Agriculture Organization, ФАО; рус. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций) первой ввела понятие «права на безопасность человека» как часть широкого охвата концепции прав человека. Другими словами, люди имеют право на здоровую окружающую среду, в которой они могут жить в гармонии» [5].

Дискуссия, развернувшаяся в отечественных научных кругах, ведется по поводу самого понимания термина «экологическая безопасность» – как теоретического, так и законодательного. Моментом появления термина «экологическая безопасность» в обороте С. Н. Русин считает 1987 г., именно тогда он прозвучал в докладе М. С. Горбачева на Генеральной Ассамблее ООН, с этого же времени начинаются и научные дискуссии о содержании термина «обеспечение экологической безопасности», его соотношении с терминами «охрана окружающей среды», «экологическая безопасность» и «национальная безопасность» [6, с. 13]. Эти слова в целом поддерживаются научной общественностью, например, Т. В. Петрова отмечает: «Хорошо известно, что понятие «обеспечение экологической безопасности» в последние годы часто используется вместо или наряду с традиционным понятием – «охрана окружающей среды». Такие сравнения автор считает «не вполне корректным, поскольку в первом речь идет о деятельности, а во втором – о состоянии, т.е. в какой-то степени о результатах этой деятельности. «Поэтому логичнее сопоставлять охрану окружающей среды с обеспечением экологической безопасности. ... задачи которой несколько уже, чем задачи охраны окружающей среды, и не связаны с восстановлением природной среды, с обеспечением рационального использования и воспроизводства природных ресурсов» [7, с. 79].

Законодательное определение исследуемого понятия содержится в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [8], где в ст. 1 экологическая безопасность представлена как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Обеспечение экологической безопасности вошло в число национальных целей развития России на период до 2030 года, заняло видное место в Посланиях Президента Федеральному собранию. В России приняты и реализуются Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, национальный проект «Экология», федеральные и региональные программы. Согласно п. 36 Стратегии экологической безопасности России «основные направления, цели и приоритеты обеспечения экологической безопасности определяются Президентом Российской Федерации, начиная от законодательных и заканчивая фактическими преобразованиям в сфере экологической безопасности, можно сказать, мы видим воочию воплощение той самой «политической воли», об отсутствии которой так много говорилось в начале 2000-х гг. Перечислим ключевые нормативные правовые акты, регулирующие обеспечение экологической безопасности в России [9–16]. Важно отметить, что в «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.» (далее – Стратегии ЭБ) целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, согласно п. 24, являются «сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата» [9]. Устойчивое развитие и рост экономики необходимо обеспечивать механизмами сбалансированной как экологизации сознания граждан, так и экологизации производства. Для достижения указанных целей с учетом вызовов и угроз экологической безопасности должны быть решены основные 7 задач в области обеспечения экологической безопасности по 16 приоритетным направлениям, первым из которых названо (п. 26 Стратегии ЭБ) «совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности», что вполне закономерно. Восемнадцать основных механизмов реализации государственной

политики в сфере обеспечения экологической безопасности (п. 27 Стратегии ЭБ), таких, например, как лицензирование, нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды, создание системы информирования об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды и ее загрязнении экологической экспертизы и экспертизы проектной документации, проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, экспертизы промышленной безопасности и другие, содержательно вторят положениям Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды».

Экологической доктриной Российской Федерации в п. 4 определены пять приоритетных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности нашей страны, на состояние которой оказывают воздействие как глобальные, так и внутренние тенденции развития:

Первое направление – обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях.

Второе направление – экологические приоритеты в здравоохранении.

Третье направление – предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций.

Четвертое направление – предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды.

Пятое направление – контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов [1].

Исследуя тенденции развития законодательства в области экологической безопасности, необходимо обратить внимание на давно назревшую потребность, по нашему мнению, в систематизации и принятии единого акта вместо имеющихся отдельных норм как в специально посвященных обеспечению экологической безопасности нормативных актов (например, Стратегия экологической безопасности), так и актах, отражающих основные аспекты исследуемого понятия, принятых в разное время на разных уровнях, но в целом содержательно повторяющихся (Экологическая доктрина, Основы государственной политики в области экологического развития). Было бы целесообразно принятие единого нормативного акта, регулирующего вопросы и охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (например, Федерального закона «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности» или отдельного Федерального закона «Об обеспечении экологической безопасности»). За основу можно

взять структуру и содержание Модельного закона «Об экологической безопасности» [17].

Еще одной злободневной правовой проблемой считаем отсутствие стратегического планирования в сфере правового регулирования обеспечения экологической безопасности на региональном и муниципальном уровнях. Зачастую в России разрабатываются региональные и муниципальные программы по охране окружающей среды (даже в названии «экологическая безопасность» в большей части не выносятся, в содержании программ ей уделено незначительное внимание). Обзорный анализ таких программ показал некую «хаотичность» целеполагания, охватывающих отдельные направления деятельности и выборочность объектов защиты и охраны, например, защита от негативного воздействия только вод или только лесов и т.д. [18].

Отмечается недостаточная согласованность целей и задач национальных проектов и государственных программ. Так, национальные цели и целевые показатели, на достижение которых влияет нацпроект «Экология» (п. 2), предполагают создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО); снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза; сортировка отходов в объеме 100 %. Срок реализации данного нацпроекта, определенного концом 2024 г., представляется сложно достижимым в связи с недостаточным финансированием, низкой исполнительской дисциплиной в субъектах России, некорректно подготовленной проектно-сметной документацией и другими проблемами. Что же касается реализации федерального проекта «Чистая страна», то, по данным Правительства России, на сегодняшний день треть регионов не освоила бюджет проекта, в восьми – есть риски не успеть ликвидировать 15 несанкционированных свалок в срок, в трех регионах еще даже не заключили контракты с подрядчиком для начала работ. В связи с этим вице-премьер В. Абрамченко поручила Минприроды направить в Генпрокуратуру обращение о проведении проверки [19].

Пристальное внимание исследователей в теории права к определению понятия «экологическая безопасность» связано с его междисциплинарным характером и противоречивостью во взглядах и оценках. Например, О. С. Колбасов рассматривает ее как «систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете» [20, с. 52], а В. И. Данилов-Данильян, М. Ч. Залиханов и К. С. Лосев расширили в своем определении «систему мер» и, помимо «устранения», включили еще «контроль и снижение» угроз: «экологическая безопасность – способность государства контролиро-

вать, снижать и устранять экологические опасности разного масштаба, выявленные и оцененные научными методами, для обеспечения благополучия общества и здоровья людей, политической, экономической и социальной стабильности» [21, с. 176] и др.

Весьма «далекое» от легального определения исследуемого понятия дает М. Н. Мишин, характеризуя экологическую безопасность как «баланс между окружающей средой и хозяйственной деятельностью, при этом воздействие на окружающую среду со стороны хозяйственной деятельности человека не должно превышать возможность ее восстановления» [22, с. 14]. Определение звучит абстрактно и содержит повторение одних и тех же слов.

Исследователи прослеживают четкую связь обеспечения экологической безопасности и конституционных основ, тем самым придавая очень серьезное государственное значение этому процессу. Так, С. Н. Русин отмечает необходимость «разработки ясных представлений о конституционном термине «обеспечение экологической безопасности» и о его содержании», по мнению автора, «без этого невозможны разработка научно обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды» [6, с. 13].

Конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, провозглашенное в ст. 42 Конституции Российской Федерации, прямо согласуется, на взгляд А. Н. Ларина, с обеспечением экологической безопасности, «а также с обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Помимо этого, данные профилактические мероприятия направлены на предотвращение наступления негативных последствий непосредственно в окружающей среде» [23, с. 68].

На наш взгляд, такая затянувшаяся массовая научная дискуссия по поводу характеристики экологической безопасности и процесса ее обеспечения связана с тем, что и в теории, и на практике экологическая безопасность появилась как будто несколько искусственно, и для того, чтобы «найти ей подходящее место» и обосновать необходимость ее присутствия и в жизни, и в праве, потребовалось время и выработка определенных научных подходов. Это, однако, до сих пор не снимает «градус научного напряжения» по поводу толкования понятия «экологическая безопасность». С целью поддержания своей позиции обратимся ко мнению исследователей Е. Н. Абаниной и Е. А. Суховой, которые отмечают «расплывчатость» формулировки понятия «экологическая безопасность», что «вызвало различное его

толкование, в связи с чем до сих пор подвергается обоснованной критике и не способствует развитию правового обеспечения этой сферы» [24, с. 3–8]. Причиной множества вариаций определения экологической безопасности, на взгляд К.А. Чистякова, является то обстоятельство, что данное определение в законе «дано обобщенно, скорее даже размыто и неточно, а теоретические исследования в данной сфере восполняют и обогащают данные законодательные определения» [25, с. 33].

Таким образом, в рамках краткого объема нашего исследования среди огромного количества авторских мнений сложно представить подробный анализ и систематизировать по определенному критерию существующие определения понятия «экологическая безопасность», поэтому нами были выбраны процитированные определения по принципу авторитетности исследователей их разработавших. Также предложим и свое определение исследуемого термина: экологическая безопасность – это состояние защищенности окружающей среды, личности, общества и государства от реальных и потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду, а также система правоотношений и мер, санкционированных государством с целью такой защиты. Данное определение, в отличие от легального, дополнено важным, на наш взгляд, упоминанием роли государства, которое с помощью выработанной системы правоотношений и мер способно оказывать всеобъемлющую защиту окружающей среды, личности, общества и государства.

Список литературы:

1. Об Экологической доктрине Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Рос. газ. – 2002. – № 176.
2. Palomino, D. Environmental sustainability, types, measurement and goals / D. Palomino. – URL: // <https://www.renovablesverdes.com/en/Environmental-security>
3. Absattarov, R.B. Environmental safety is a universal issue / R.B. Absattarov // Bulletin of the Kazakh National Pedagogical University named after Abai. – 2017. – Vol. 3-2. – Pp. 176–179.
4. 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.
5. Portillo, G. Environmental security / G. Portillo // Environment. <https://www.renovablesverdes.com/en/Environmental-security/>
6. Русин, С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2010. – № 5. – С. 12–18.

7. Петрова, Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды / Т.В. Петрова // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 77–81.

8. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г., с изм. от 30 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

9. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17, ст. 2546.

10. 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.

11. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.). – URL: // <http://www.kremlin.ru/acts/news/15177/print>

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

13. Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164. – URL: // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45255>

14. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45972>

15. Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 1458-р. – URL: <http://government.ru/docs/25150/>

16. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р. – URL: <http://government.ru/docs/31184/>

17. Об экологической безопасности : модельный закон : принят Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ от 15 ноября 2003 г.). – URL: <https://base.garant.ru/2569546/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>

18. Об утверждении государственной программы Кировской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов» : постановление Правительства Кировской области от 27 декабря 2019 г. № 731-П // Сайт Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/973079394> (Цель государственной программы Кировской области – обеспечение защищенности населения от негативного воздействия вод; повышение уровня экологической безопасности и рациональное использование природных ресурсов); Муниципальная программа на 2020-2024 г. «Экология и окружающая

среда» (Приложение к Постановлению Администрации городского округа Павловский Посад Московской области от 8 мая 2020 г. № 616) (Цели программы – обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду за счет стабилизации экологической обстановки в городском округе Павловский Посад Московской области и ее улучшения на территориях с высокими уровнями загрязнения воздуха, водных объектов и от размещения отходов производства и потребления, повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов) и др.

19. Задера, С. На пороге мусорного коллапса. Почему может быть сорвана реализация федерального проекта по ликвидации свалок / С. Задера // Рос. газ. – Федеральный выпуск: № 150(9095) от 10 июля 2023 г.

20. Колбасов, О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 47–55.

21. Данилов-Данильян, В.И. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект / В.И. Данилов-Данильян, М.Ч. Залиханов, К.С. Лосев. – М.: Бимпа, 2007. – 288 с.

22. Мишнин, М.Н. Проблемы обеспечения экологической безопасности в уголовно-исполнительной системе / М.Н. Мишнин // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2013. – № 6 (133). – С. 14–22.

23. Ларин, А.Н. К вопросу об экологической безопасности и ее правовом обеспечении в уголовно-исполнительной системе / А.Н. Ларин // Вестник Кузбасского института. – 2013. – № 4 (17). – С. 66–74.

24. Абанина, Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография / Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова. – М.: Юстицинформ, 2022. – 222 с.

25. Чистяков, К.А. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации: административно-правовой аспект / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. – 2022. – № 4. – С. 32–35.

Е. В. Виноградова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора конституционного права
и конституционной юстиции
Институт государства и права
Российской Академии наук

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-147-153

ФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЕКЦИИ АМБИВАЛЕНТНОСТИ САКРАЛЬНОГО

***Аннотация:** статья посвящена исследованию проекции системы сакральное-профанное на процессы формирования публичной власти. Система сакральных и профанных ценностей в конструкциях создания основ публичной власти позволяет переформатировать основы регулирования столь важных для современной России общественных отношений. Использование философских, социологических взглядов, предопределяющих вариативность правовых концепций, создает теоретические предпосылки для создания новых подходов к гарантиям реализации принципов правовой государственности. Сакральное и профанное как элементы одной системы позволяют анализировать право в разных его ипостасях. При этом важно отметить, что в любом объекте может проявляться и сакральное, и профанное. Акцент на исследование сакрального обусловлен тем, что оно чаще всего считается аксиологической доминантой в этой паре.*

***Ключевые слова:** система сакральное-профанное, амбивалентность сакрального, формирование публичной власти, органы государственной власти и местного самоуправления.*

FORMATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE PROJECTION OF THE AMBIVALENCE OF THE SACRED

***Abstract:** the article is devoted to the study of the projection of the sacral-profane system into the processes of formation of public authority. The system of sacred and profane values, in the constructions of the formation of the foundations of public power, makes it possible to reformat the foundations for regulating social relations that are so important for modern Russia. The use of philosophical, sociological approaches that predetermine the variability of legal concepts creates theoretical prerequisites for creating new approaches to guarantee the implementation of the principles of legal statehood. The sacred and the profane as elements of one system allow us to analyze law in its various forms. At the same time, it is important to note that both the sacred and the profane can manifest themselves in any object. The emphasis on the study of the sacred is due to the fact that it is most often considered the axiological dominant in this pair.*

Keywords: sacred-profane system, sacral ambivalence, formation of public authority, public authorities and local self-government.

Формирование публичной власти в современной России – процесс, нуждающийся в доктринальном осмыслении. Многие аспекты наделения полномочиями лиц, замещающих должности в органах государственной власти и местного самоуправления, трансформируются под влиянием глобальных процессов, происходящих в стране и мире. В связи с эволюцией конституционно-правового пространства, обусловленного конституционными поправками¹ [1], принятие которых контекстно связано с осознанием необходимости интеграционных и дезинтеграционных процессов, детерминирует запрос российского общества на сохранение исторических, культурных, философских традиций. Декларирование существования системы объединяющих народ общих ценностей предопределяет важность анализа их влияния на нормы морали, нравственности, права.

Аксиологические основы правового регулирования многих процессов, происходящих в современной России, формируются концепциями наук гуманитарного цикла – философии, социологии, политологии. Использование для изучения становления и эффективного функционирования публичной власти одной из систем, имеющих междисциплинарный характер – системы сакральное-профанное, видится очень продуктивным не только с точки зрения правовой доктрины, оно имеет потенциал для практической реализации.

Система сакральное-профанное получила развитие благодаря работам выдающегося социолога Эмиля Дюркгейма. Она противопоставляет в формате контрфорса священное и мирское, божественное и человеческое, естественное и сверхъестественное. В этом исследовании употребление понятия контрфорс, уже использованное в других работах по правовой тематике [2, с. 72–78; 3, с. 7–12], не кажется нарочитым. Действительно, данный термин, обозначающий в архитектуре взаимное воздействие двух сил, усиливающих конструкцию, видится вполне уместным для анализа феномена сакральное-профанное. В работах Э. Дюркгейма, М. Вебера, Г. Зиммеля исследованы возможности противостояния сакрального и профанного в социуме, что обусловлено их взаимодействием как элементов внутри одной общей системы.

¹ Прежде всего на это повлияло принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Парность понятий сакральное и профанное предполагает, что они существуют как антитеза. Определяясь через смысловые оттенки синонимов, формируя одну контрфорсную систему, сакральность и профанность создают потенциальный ресурс идейно-ценностных начал для человека как члена общества. Понятие сакрального как некой формы священного, сверхъестественного, трансцендентного, высокого противопоставляется профанному – мирскому, обыденному [4, с. 24–47].

Система сакральное-профанное является предметом исследования многих наук. Кроме традиционных теологии, философии [5] и социологии, в последнее время появляются работы по культурологии, филологии, истории и даже архитектуре [6; 7]. В настоящей статье предпринята попытка, транслируя систему сакральное-профанное в право [8, с. 24–31; 9; 4, с. 24–47], проанализировать некоторые аспекты формирования публичной власти.

Проекция системы сакральное-профанное в плоскость права обусловлена гипотезой, что одна из граней права существует в виде высоких идеалов, другая его часть востребована в ежедневной обыденной жизни. Это позволяет предположить существование права сакрального и права профанного. Сакральное право ориентировано на формирование в социуме истины, идей добра и справедливости, которые интуитивны, проявляются через модели бессознательного, порой через метафизические откровения. Профанное право, основанное на опыте реальной жизни, использует рациональные средства и методы и форматируется как правоприменение. В своей открытой лекции, председатель Конституционного суда России В. Д. Зорькин отмечает, что «в культуре каждого общества есть сильные и слабые стороны, и только их учет соединяет право как идеальные принципы должного и справедливого и право как реальную нормативную систему» [10].

Сакральное и профанное как элементы одной системы позволяют анализировать право в разных его ипостасях. При этом важно отметить, что в любом объекте может проявляться и сакральное, и профанное. Акцент, сделанный в этой работе на исследование сакрального, обусловлен тем, что оно чаще всего считается аксиологической доминантой в этой паре.

Любой социумный объект сам по себе нейтрален, отношение к нему зависит от восприятия, которое может быть как позитивным, так и негативным. Положительное либо отрицательное отношение к сакральному объекту создает разные полюса сакральности. Этот феномен, получивший название амбивалентности сакрального, нашел отражение в культуре, философии, социологии. В литературе она стала

базовым приемом «готического романа». В философии эта концепция создает антитезу аполлонического и дионисийского начал и раскрывается в работах многих философов. Интересно отметить, что определенный интерес проявлял к ней Ницше [11, с. 65; 12]. Позитивное сакральное в социологии Дюркгейма присуще защитникам «физического и морального порядка» [12], является источником «...жизни, здоровья и всех ценимых людьми добродетелей» [12]. Негативное сакральное олицетворяет «зло и нечистые силы, источники беспорядка, причины смертей и болезней, зачинщики кощунства. Единственное чувство, которое люди к ним испытывают, это страх, который обычно сопровождается отвращением» [12]. Значительное влияние на развитие понятия амбивалентности сакрального оказали работы Фрейда, в частности его «...концепция жуткого («unheimlich»)» [13].

Амбивалентность сакрального – это два полюса, на одной стороне которого чувства, созвучные с почтением, на другом, то, что вызывает отвращение. При этом такая гамма отношений к самому предмету, который сакрально нейтрален, не относится. Эмоциональная окраска не имеет касательства к системе сакральное-профанное, она раскрывает сущность сакрального.

Эти рассуждения вполне могут оставаться в плоскости теоретических парадигм. Однако в массовом сознании с негативным проявлением сакрального зачастую отождествляется профанное. Но если о сакральном всегда судить как исключительно о чем-то хорошем, отводя профанному роль плохого, мы растворяем смысл концепции системы сакральное-профанное. При таком подходе предположение о негативизме профанного, как некоторой его обязательной характеристике исключит существование правовых конструктов профанного в виде правоприменения. Однако в обыденном, реальном, мирском нет ничего негативного. Термин «профанное» происходит от греческого «рго», означающего «до» или «прежде», и латинского «fanum» – «храм», т. е. профанное – это то, что вне храма, до него, то, что обычно происходит в жизни, вне стен церкви. Это нельзя считать ни плохим, ни скверным. Это всего лишь обыкновенно. Сакральное и профанное соотносятся как элементы системы, скорее, как «обычное и возвышенное», а не как «хорошее и плохое».

Позитивные и негативные коннотации для сакральных ценностей контекстно предопределены амбивалентностью сакрального. Можно предположить, что в правовом пространстве в рамках отраслей права это создает спектр проявлений. Сакральность гражданско-правовой свободы договора, может поворачиваться гранью злоупотребления правом. В уголовно-правовых отношениях принцип неотвратимости

ответственности легко трансформируется между полюсами справедливости и жестокости. Но эти трансформации не делают сакральное профанным. Это проявление амбивалентности сакрального, изменение «цвета» правового принципа не снижает уровень его ценности.

Придание профанному оттенка негативности разрушает идею о профанности правоприменения. Однако очевидно, что именно правоприменение поддерживает эффективность публичной власти. Формирование органов власти – важнейшая функция государства. Ее реализация требует баланса общественных сил, придания социуму устойчивости и равновесия. Власть в любой современной стране транслируется и проявляется в обществе через право и может эффективно и долговременно существовать только в случае легитимации власти правом. Правовая реальность создает публичной власти возможность организовать общественную жизнь, выравнивая потребности личности, общества, государства [8, с. 24–31].

Если переходить от теоретических конструкций в плоскость практической значимости идеи проекции системы сакральное-профанное в сферу формирования органов публичной власти, то необходимо начать с тезиса, что все человеческие потребности с высокой долей условности можно делить на сакральные и профанные. Реализация гарантий таких профанных прав, как право, на чистую воду, воздух, пищу и т. п., предполагает консолидацию усилий разных стран. Что же касается сакральных прав, то здесь все значительно сложнее. Удовлетворение духовных потребностей человека – задача со многими неизвестными. Уровень регулирования гарантий их обеспечения неочевиден. Вспоминая всем известную пирамиду Маслоу, можно проиллюстрировать эту задачу, установив некий рубеж, который разделяет потребности профанные и сакральные. Далее можно предположить, что чем выше эта граница, тем более удовлетворены сакральные потребности гражданина (или подданного) в том или ином государстве. Удовлетворение сакральных потребностей жителей страны — это то, что должна обеспечивать публичная власть на любом уровне.

В этой концепции очевидно, что право формирования органов публичной власти в государстве должно быть отнесено к сакральным. Оно реализует потребности человека весьма высокого уровня. Потребности, в которых повседневная жизнь трансформируется в высокие идеалы правды, справедливости, ответственности за страну...

Логично предположить, что если реализация профанных прав обеспечивается не только нормами внутреннего законодательства страны, но и международными договорами, общепризнанными принципами и нормами, то наличие надгосударственных механизмов для обеспече-

ния реализации гарантий этих прав, допустимо и обосновано. Что касается прав сакральных, то здесь отсутствие межгосударственных форматов общения обеспечивает достаточно высокий уровень свободы для внутригосударственного регулирования. В этой связи возникает предположение, что присутствие наблюдающих за проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления представителей других государств видится, мягко говоря, излишним. Формирование публичной власти от нормативного регулирования до процедуры – внутреннее дело суверенного государства. Участие в этом процессе иностранных организаций и лиц не может являться основанием для определения «легитимности» выборов. Государство само вправе устанавливать критерии, атрибутирующие поддержание доверия граждан к выборам. Как эти критерии могут устанавливаться, зависит от правовых традиций, и, вероятно, главное в этом процессе – провозглашение принципа независимости от мнения других стран или межгосударственных образований как части государственного суверенитета.

Амбивалентность сакральности в этой проекции проявляется в том, что позитивное отношение к власти, поддержание доверия к законам и действиям государства создает ресурс, важный для укрепления правовой государственности. Негативная сакральность может формировать недоверие, пренебрежение, желание снизить авторитет власти. Амбивалентность сакральности, проявленная в процессе формирования публичной власти, должна корректироваться внутренним правом страны. Постольку поскольку право «...как нечто, призванное регулировать движение именно нашего социального, культурного, государственного, политического «потока» [10], формируется на протяжении веков, основываясь на традиционных для страны ценностях. Вовлечению в этот процесс безответственного усиления негативизма должна противостоять консолидация усилий по укреплению суверенной государственности.

В заключение хотелось бы отметить, что проекция системы сакральное-профанное в правовые конструкции позволяет переформатировать основы регулирования тех или иных общественных отношений, что позволяет предложить новые подходы к гарантиям реализации прав и свобод. Содержание и смысл понятий сакрального и профанного, как и их социальный статус, меняются, регулируются законами общества, которые складываются в конкретную историческую эпоху с учетом ее традиций и аксиологических основ. Очевидность необходимости изучения аспектов системы сакральное – профанное в процессах формирования власти обусловлена тем, что она атрибу-

тирует пространство конкретной страны, учитывая ее исторические, философские, правовые традиции, обуславливая ее идентичность.

Список литературы:

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

2. Виноградова, Е.В. Смертная казнь. Контрфорс российской конституционной идентичности и международно-правовых обязательств / Е.В. Виноградова // Евразийская адвокатура. – 2021. – № 6 (55). – С. 72–78.

3. Виноградова, Е.В. Современная российская государственность. Контрфорс международных санкций и конституционной идентичности / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 7–12.

4. Виноградова, Е.В. Российский конституционализм. Возвращение к сакральности / Е.В. Виноградова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – № 1 (59). – С. 24–47.

5. Федоровских, А.А. Трансформация сакрального и профанного в обществе: миф-религия-идеология: автореф. дис. ... канд. филос. наук / А.А. Федоровских. – Екатеринбург, 2000.

6. Lawlor R. Sacred Geometry: Philosophy & Practice (Art and imagination). – London: Thames & Hudson Ltd, 1989. – 112 p.

7. Lesser G. Gothic Cathedrals and Sacred Geometry. Vol. 1, 2, 3. – London: Alec Tiranti Ltd, 1957–1964.

8. Виноградова, Е.В. Новые идеи отечественного конституционализма. Право как элемент системы сакральных и профанных ценностей / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2023. – № 5. – С. 24–31.

9. Виноградова, Е.В. Сакральность в аспекте суверенности выборов главы государства / Е.В. Виноградова // Образование и право. – 2023. – № 7.

10. Зорькин, В.Д. Путь права в России. Реформатор – элита – народ. Лекция на Петербургском международном юридическом форуме. (Санкт-Петербург, 12 мая 2023 г.). URL: <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=94> (дата обращения: 28.07.2023).

11. Ницше, Ф. Рождение трагедии / сост., общ. ред., ком. и вступительная статья А.А. Россиуса. – М.: Ad Marginem, 2001. – 736 с.

12. Durkheim. E. The Elementary Forms of Religious Life / transl. and with an Intro. by K.E. Fields. New York: The Free Press, 1995. – 464 p.

13. Интеллектуальный язык эпохи: история идей, история слов / сост. С.Н. Зенкин; отв. ред. С.Н. Зенкин. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 192 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-154-172

К ВОПРОСУ О ПОРУЧЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)

Аннотация: в статье дается анализ такой формы властного волеизъявления главы государства, как поручение Президента РФ; показана его правовая природа; предложена авторская классификация поручений. Критически оценивается точка зрения отдельных авторов о выделении поручительского права. Изучена практика подготовки, выпуска, обнародования президентских поручений и контроля за их исполнением, сложившаяся в Администрации Президента РФ, выявлены существующие недостатки и предложены пути их возможного устранения административно-правовыми средствами.

Ключевые слова: поручение, властное волеизъявление, Президент РФ, Администрация Президента РФ, оформление проекта поручения, контроль за выполнением поручения.

TO THE QUESTION OF ORDER OF THE PRESIDENT OF RUSSIAN FEDERATION (THEORY AND PRACTICE)

Abstract: the article is devoted to the analysis of such form of imperious expression of will as order of President of Russian Federation, it was shown its legal nature. The author's classification of president's orders is proposed. The point of view of some authors about order's law is critically evaluated. The author studied the practice of preparation, release and publication president's orders, control of their execution in Administration of President of Russian Federation, the existing shortcomings are revealed, ways of their elimination are suggested by administrative and legal means.

Keywords: order, imperious expression of will, classification of president's orders, President of Russian Federation, Administration of President of Russian Federation, execution of the draft order, control over execution of order.

В управленческой практике поручение как форма взаимоотношений между различными уровнями вертикали власти, а если упрощенно, то между начальником и подчиненным, известна с незапамятных времен. В толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля слово «поручать» толкуется как приказывать, а «поруче-

ние» – как обязанность и возложенное на кого дело [1, с. 324]. В императорской России, например, даже существовал военный чин поручика, а на гражданской, или как тогда было принято говорить статской службе, предусматривалась должность чиновника по особым поручениям или для особых поручений для исполнения дел по обстоятельствам, по приказу начальника.

Право давать поручение – статусное право Президента РФ. В системе публичной власти современной России, на всех ее уровнях и в каждом отдельном органе поручение используется широко. При этом особое значение в силу исключительности конституционного статуса главы государства и объема его полномочий имеют поручения Президента РФ. Нужно отметить, что это хотя и наиболее значимая, но далеко не единственная форма его волеизъявления. Анализ управленческой практики наряду с поручением позволяет также выделить иные формы волеизъявления, а именно: указания и резолюции, которые тесно связаны с поручением, а также директивы. То, что Президент как глава государства вправе давать поручения, вполне естественно во всякой иерархически выстроенной системе, а именно такой системой является государство и его аппарат.

Право давать поручения не является неким дискреционным полномочием Президента РФ, о чем долгое время неустанно повторяли те, кто пытался изучать поручение, мотивируя свою точку зрения будто бы правовой неопределенностью поручения, о чем подробнее будет сказано ниже. Однако эта неопределенность кажущаяся. Право давать подчиненным поручение – статусное право, которое есть у руководителя любого уровня, даже самого низшего, например, начальника отдела в федеральном министерстве. Если проводить некие параллели с правами человека, то это «естественное право» любого руководителя, присущее ему изначально, т.е. с момента приобретения соответствующего статуса, будь то избрание или назначение в установленном законом порядке на соответствующую руководящую должность. Иначе иерархическая система функционировать не может. Конечно, значимость поручений Президента по сравнению с поручениями других должностных лиц государства неизмеримо выше. При этом нужно помнить, что согласно ч. 2 ст. 80 Российской Конституции Президент в установленном Конституцией порядке, в частности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П Конституционный Суд РФ разъяснил, что для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также для полномочий, не перечисленных в ст. 83–89 Конституции РФ, их общие рамки определяются

принципом разделения властей (ст. 10 Конституции) и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам РФ. Таким образом, есть основания утверждать, что давать поручения – это общее полномочие Президента РФ, форма его властного волеизъявления.

В полном соответствии с Конституцией глава государства придал большую определенность такому властному волеизъявлению, хотя и не обязан был это делать. Причем сделано это было в конституционно установленной правовой форме. Первоначально был издан указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации», а в дальнейшем на смену ему пришел ныне действующий указ от 28 марта 2011 г. № 352. Этот указ, отмечает О.Н. Кичалюк, дифференцировал управленческие сигналы на поручения и указания, определив механизм их исполнения [2, с. 79]. Что касается дифференциации и механизма исполнения, то это действительно так, вот только называть поручения и указания «сигналами», пусть даже управленческими, вряд ли уместно. Одно из значений слова сигнал [лат. *signum* знак] – это условный знак, несущий сообщение или передающий команды управления [3, с. 554]. Поручение и указание не сигнал, передающий команду, а сама команда, руководство к действию, императив, порождающий обязанность, безусловное выполнение которой обеспечивается мерами ответственности.

Итак, право давать поручение – статусное право Президента РФ. Долгое время в литературе высказывалось сомнение относительно того, насколько поручения соответствуют конституционным полномочиям Президента. Утверждалось даже, что «юридически поручение не имеет права на существование: ни в одном тексте не устанавливаются как правовые акты. Согласно Конституции, всю свою правовую деятельность Президент осуществляет путем принятия указов и распоряжений» [4, с. 142]. Прежде всего, президент указы и распоряжения не принимает, а издает (ч. 1 ст. 90 Конституции РФ). При таком подходе получается, что все поручения главы государства долгое время, а если точнее, то до 4 июля 2020 г.¹, были незаконны, а сам он вышел за рамки своих конституционных полномочий. Однако, насколько известно автору настоящей статьи, законность положений упомянутых выше

¹ Поручение Президента РФ было легализовано на конституционном уровне в Законе РФ о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», который вступил в силу с 4 июля 2020 г.

указов, посвященных организации исполнения указаний и поручений Президента РФ, не подвергалась сомнению и никогда не оспаривалась. При этом в прошлом, известен случай, когда Конституционный Суд РФ признал форму документа, подписанного Президентом РФ, не соответствующей Российской Конституции. Речь идет о совместном постановлении Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. № 7 «Об административно-территориальном делении города Москвы». В постановлении от 2 апреля 1993 г. № 6-П Конституционный Суд признал, что указанное постановление как **произвольно избранная** высшими должностными лицами **форма правового регулирования** противоречит Конституции РФ. Данная правовая позиция дает основание утверждать, что поручение Президента РФ формой правового регулирования, т.е. его правовым актом, не является. В пользу такого понимания поручения свидетельствует и то, что в п. 1 указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 актами Президента РФ именуется только указы и распоряжения.

Следует отметить, что любая форма властного волеизъявления Президента РФ является правовой, т.к. основана на нормах Конституции РФ, которая, заметим, имеет прямое действие (ч. 1 ст. 15 Российской Конституции) и производна от них. Сводить эту форму исключительно к изданию указов и распоряжений вряд ли правильно. Президент наделен более обширным арсеналом различных способов и форм реализации своих полномочий, каждый из которых направлен на достижение определенных правовых последствий и результатов, разрешение конкретного правового вопроса [5, с. 21].

Таким образом, есть основания полагать, что президентское поручение – это основанная на праве форма властного волеизъявления главы государства.

Классификация поручений Президента РФ. Анализ действующего законодательства и практики его применения позволяет говорить, что поручение можно рассматривать не иначе как в качестве **формы изложения правовой нормы**, содержащейся в указе или распоряжении Президента РФ. То, что поручения содержатся в данных правовых актах, специально оговаривается в п. 2 Порядка исполнения поручений и указаний Президента РФ, утвержденных президентским указом от 28 марта 2011 г. № 352. Каких-либо трудностей с определением правовой природы таких поручений не возникает. Их можно определить как **нормативно-правовые поручения**. Другое дело поручения, которые глава государства, реализуя свои конституционные полномочия, дает в распорядительном порядке, т. е. без облачения в правовую норму указа или распоряжения. Их можно назвать **распо-**

рядительными поручениями. По сути, речь идет о форме реализации конституционных полномочий, а не о некоем дискреционном «скрытом полномочии», как ошибочно полагают некоторые авторы. Эти поручения могут быть формализованными и неформализованными. Существенная разница между нормативными и распорядительными поручениями состоит прежде всего в том, что подготовка проектов распорядительных поручений (перечней поручений) осуществляется Администрацией Президента РФ, тогда как проекты указов и распоряжений Президента, содержащие нормативные поручения, могут готовить другие субъекты, например, Правительство РФ.

Формализованные распорядительные поручения проходят **процедуру их выпуска.** Распорядительные поручения могут даваться и без специального юридического оформления и предусмотренной процедуры выпуска. Например, резолюция главы государства на обращении, поступившем на его имя, оформляется как поручение или резолюция, которой президент утверждает в ходе реализации своих полномочий тот или иной документ, вследствие чего он становится официальным. Напомним, резолюция [лат. resolution решение] имеет в качестве одного из значений заключение, распоряжение должностного лица на деловой бумаге [3, с. 203]. Как правило, резолюции не публичны. Такова, к примеру, резолюция Президента РФ, наложенная им на письмо Председателя Правительства РФ от 18 декабря 2002 г. № МК-П26-49 «Об административной реформе»¹. Эта резолюция была оформлена в виде поручения Президента РФ от 18 декабря 2002 г. Пр-2190. То же можно сказать и о резолюции, которой глава государства в свое время утвердил Концепцию реформирования системы государственной службы РФ, ставшую документом, на основе которого проводилась реформа государственной службы. Она была оформлена в виде опять же президентского поручения от 15 августа 2001 г. № Пр-1496². В случае, если происходит какое-либо резонансное событие, поручение вообще дается в устной форме, но в целях информирования общественности сообщение об этом размещается на официальном президентском сайте, причем даже без всякого стандартного юридического оформления поручения путем присвоения ему регистрационного номера буквенно-цифровым способом. Так, в связи с чрезвычайным происшествием на Крымском мосту по поручению главы государства Министр транспорта Виталий Савельев и глава МЧС Александр Куренков выехали на место происшествия³.

¹ Документ опубликован не был. Его копия имеется в личном архиве автора статьи.

² Документ опубликован не был. Его копия имеется в личном архиве автора статьи.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69555> (дата обращения: 12.07.2023)

Поручение как конституционная формулировка. До внесения изменений в Российскую Конституцию Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» поручение упоминалось только в ч. 5 ст. 117. Там говорилось, что в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Обращение к практике применения данной конституционной нормы позволяет говорить, что термин «поручение» использовался как конституционная формулировка, воспроизводимая, причем далеко не всегда, в указах президента об отставке Российского Правительства. Так, в п. 3 указа Президента РФ от 15 января 2020 г. № 14 «О Правительстве Российской Федерации» Правительству в прежнем его составе поручалось исполнять обязанности до формирования нового Правительства РФ. Аналогичные формулировки содержались также в указах Президента РФ «О Правительстве Российской Федерации» от 24 февраля 2004 г. № 264 и от 12 сентября 2007 г. № 1184. Напротив, в п. 3 указа Президента РФ от 12 мая 1999 г. № 580 «О Председателе Правительства Российской Федерации» глава государства, объявив об отставке Правительства, не поручал, а лишь просил его членов исполнять свои обязанности до формирования Правительства РФ. Таким образом, конституционная формулировка ч. 5 ст. 117 совсем не означает, что должен обязательно использоваться собственно термин «поручение». Вместо него применяется его содержательное значение так, как оно понимается Президентом РФ применительно к конкретному случаю отставки Правительства или сложения им своих полномочий.

Иное значение термин «поручение» приобрел после вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Прежде всего, наряду с ч. 5 ст. 117 Конституции этот термин теперь используется в ст. 113 в значении не иначе как обязательного указания главы государства председателю Правительства РФ, в соответствии с которым последний организует работу Правительства РФ и несет перед президентом персональную ответственность за осуществление возложенных на Правительство полномочий. Причем поручение как обязательная для исполнения форма властного волеизъявления поставлено в один ряд с правовыми актами, теми же указами и распоряжениями Президента РФ, не говоря уже о федеральных законах и самой

Конституции РФ. Также в соответствии с ч. 1 ст. 115 Российской Конституции в редакции 2020 г. поручение Президента теперь признается основанием для издания Правительством РФ его постановлений и распоряжений, причем они могут издаваться как на основании, так и во исполнение поручения главы государства. В этой связи хотелось бы отметить, что в литературе высказывалось мнение о способах взаимодействия между Президентом и Правительством в виде появления будто бы «двух новых каналов – распоряжений и поручений Главы государства, позволяющих Правительству оперативно реагировать на изменяющуюся внутреннюю и внешнюю обстановку» [6, с. 10]. Эти способы предлагалось укреплять. Подобная точка зрения вызывает недоумение. И поручение, и тем более распоряжение как конституционный акт Президента со времен введения в нашей стране в 1991 г. института президента хорошо известны, давно, широко и вполне успешно использовались и продолжают использоваться в его взаимоотношениях с Правительством. Поэтому называть их «двумя новыми каналами» совершенно не уместно. Эти каналы, напротив, стары и традиционны.

Широкое использование термина «поручение» в Российской Конституции после принятия в 2020 г. «Закона о поправке» окончательно, если так можно выразиться, легализовало эту форму властного волеизъявления главы государства. Вместе с тем нужно сказать, что еще до широкой конституционной легализации значение поручения Президента РФ как формы его властного волеизъявления последовательно повышалось на законодательном уровне. К примеру, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) допускалось в случаях, установленных поручениями Президента РФ. Тем самым поручение Президента выступало в новом качестве, а именно как законное основание для исключения из общего порядка, установленного законом.

Поручения Президента РФ могут быть классифицированы по **критерию открытости** или, иначе говоря, **доступности содержащейся в них информации**. Согласно ему их можно разделить на поручения общедоступные и поручения ограниченного доступа. Такая конструкция вполне допустима, вот только закрытость информации, содержащейся в поручении, должна быть обоснована, т.е. необходимо принятие мотивированного решения уполномоченного на то

должностного лица об отнесении информации, в нем содержащейся, к информации ограниченного доступа. На этом основании поручение может получить отметку «для служебного пользования» или даже грифы «секретно», «совершенно секретно», «особой важности». В трех случаях, кроме первого, это будет означать, что в документе содержится информация, относящаяся на основании Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» к сведениям, составляющим государственную тайну, и имеющая соответствующую степень секретности. Тогда отнесение такого поручения к документам «закрытого характера» будет обоснованным. Правда, возможно, и не всегда, особенно, если говорить об отнесении информации, содержащейся в документе, к информации «для служебного пользования», поскольку здесь велико значение субъективных факторов и решение об ограничении доступа к информации далеко не всегда обосновано. А вот отказ от обнародования общедоступных поручений Президента РФ, т.е. не содержащих специальных ограничительных отметок, что называется «по умолчанию», решительно недопустимо. Это ограничивает конституционное право на информацию, провозглашенное в ч. 4 ст. 29 Российской Конституции, согласно которой каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Следует заметить, что работа, связанная с поручениями Президента РФ (подготовка, согласование и представление главе государства, выпуск, обнародование, организация исполнения, контроль за исполнением), сконцентрирована в Администрации Президента РФ. Так, в соответствии с п. 5 Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, администрация Главы государства в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет подготовку, согласование и представление проектов поручений (перечней поручений). Также Администрация реализует функцию по обнародованию документов, подписанных Президентом РФ. Таким образом, обнародование поручений Президента РФ, которое делает их общедоступными, – исключительная прерогатива президентской Администрации. В связи с этим возникает закономерный вопрос, какое должностное лицо Администрации и в каком порядке принимает решение обнародовать или нет то или иное президентское поручение. Как известно, по действующему законодательству обнародование поручений в отличие от официального опубликования актов Президента РФ, будь то указ или распоряжение, не является обязательным. Как видно, имеется даже терминологическое различие. Если в отношении актов президента

используется термин «опубликование», подчеркивающий обязательность придания их гласности, то в отношении президентских поручений – термин «обнародование», что свидетельствует о возможности, но не обязательности придания их гласности.

Приходится признать, что **порядок обнародования** поручений Президента РФ **четко не регламентирован**. В результате они оказываются не самыми доступными для изучения документами. И это при том, что ежегодно глава государства дает многие сотни только общедоступных поручений. Эти поручения размещаются на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders>). По подсчетам автора настоящей статьи, в 2022 г. на этом сайте было размещено 934 поручения, а за период с 1 января 2023 по 10 июля 2023 г. – 555. Многие поручения не общедоступны. Их точное количество достоверно неизвестно. Дело в том, что часть из них содержит информацию, относящуюся к сведениям, составляющим государственную тайну, которая не подлежит разглашению по закону. Еще одна часть имеет отметку для «служебного пользования» и на этом основании тоже не публикуется. Наконец, третья часть не обнародуется просто потому, что соответствующие документы считаются служебными по умолчанию, хотя никакой специальной отметки, ограничивающей возможность их обнародования, не имеют. Если судить по регистрационным номерам поручений, то по итогам 2021 г. последнее из официально опубликованных поручений имело регистрационный номер Пр-2576 и дату 3 января 2022 г., а по итогам 2022 г. соответственно – Пр-2548 и дату 30 декабря 2022 г. Таким образом, при сквозной нумерации поручений их общее количество в 2021 и 2022 гг. превышало 2500. Такое количество представляется весьма значительным. При этом по подсчетам автора настоящей статьи из всех поручений, данных Президентом в 2022 г., в открытом доступе находилось только около 37 %.

Конечно, на основании ст. 18 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» у любого заинтересованного лица есть право официально запросить информацию об интересующем его поручении Президента РФ, и если доступ к ней не ограничен, то информацию обязаны предоставить. Этим правом не преминул воспользоваться автор настоящей статьи. Так, в 2011 г. в приемную Президента РФ было подано обращение с просьбой предоставить копию поручения Президента РФ от 24 ноября 2000 г. № Пр-2331. Напомним, именно это поручение стало отпра-

ной точкой системного реформирования российской государственной службы. Запрошенный документ был предоставлен.

В следующий раз аналогичное по содержанию обращение тем же способом было подано 20 января 2017 г. На этот раз запрашивалась копия поручения Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № Пр-954, которым предусматривалось исключение из системы государственной службы РФ такого ее вида, как правоохранительная служба.

Полученный ответ, скажем прямо, разочаровал. В письме с отметкой на конверте «президентское» из Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 20 января 2017 г. № А26-02-ЗИ-5493891¹, сообщалось следующее: «Поручения Президента относятся к служебным документам и направляются только тем должностным лицам, которым поручено исполнение поручения. Все документы открытого характера о деятельности Президента РФ, в том числе Поручения Президента РФ и документы об их исполнении, которые подлежат обнародованию, размещены на официальном сайте Президента РФ».

С чем связано изменение подхода к рассмотрению аналогичных по содержанию обращений, сказать трудно. Уместно предположить, что оно обусловлено изменением политики, проводимой руководителем Администрации Президента РФ относительно рассмотрения обращений граждан, касающихся деятельности Президента РФ. Как известно, в июле 2011 г. руководителем Администрации был С.Е. Нарышкин, а зимой 2017 г. уже А.Э. Вайно. По наблюдениям автора настоящей статьи, основанным на ответах, полученных на обращения, поданные через приемную Президента, при А.Э. Вайно деятельность Администрации Президента РФ стала менее открытой, а ответы на обращения, по мнению автора настоящей статьи, – в значительной степени формальными и малосодержательными.

Не будет лишним обратить внимание на то, что из публикаций в специальной литературе широко известно письмо от 10 января 2018 г. № А26-01-ЗИ-118025191². Это ответ все из того же Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций на обращение И.Н. Абатурова по поводу предоставления последнему копий поручений Президента РФ. Письмо факсимильно «подписано» советником департамента рассмотрения жалоб и правовой работы М. Дремановым. В нем заявителю сообщалось: «поручения Президента РФ относятся к служебным документам и направляются только тем должностным лицам, которым поручено исполнение

¹ Документ имеется в личном архиве автора статьи.

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

поручения. Кроме того, поручение Главы государства не является нормативным правовым актом и не подлежит обязательному опубликованию. Все документы открытого характера о деятельности Президента РФ, в том числе поручения Президента РФ и документы об их исполнении, которые подлежат обнародованию, размещены на официальном сайте Президента РФ. Дополнительно сообщаем, что предоставление копий поручений Президента РФ гражданам по их запросам не основано на нормах действующего законодательства РФ». И здесь уместно задаться вопросом, насколько сам подобный ответ основан на нормах действующего законодательства. Есть веские основания в этом усомниться. Прежде всего, необходимо определиться с тем, что есть собственно «документ» и такая его разновидность как «служебный документ». Документ – зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать (п. 7 Национального стандарта РФ ГОСТ Р 7.08-2013 «Система стандартов по информатизации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»¹). Таким образом, документ является носителем информации и одновременно ее источником. Документ, созданный организацией, должностным лицом или гражданином, оформленный в установленном порядке, называется официальным документом.

К сожалению, действующий ГОСТ Р 7.08-2013 не содержит определение понятия «служебный документ». Напротив, его предшественник ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»² такое определение содержал. В п. 24 раздела 2.1 Общие положения ГОСТа служебный документ определялся как официальный документ, используемый в текущей деятельности организации. Если исходить из данного понимания, то документ должен быть надлежащим образом оформлен и удостоверен в установленном порядке. Заметим, что у гражданина по закону есть только право на саму информацию, содержащуюся в документе, но права на получение копии документа, того же поручения Президента, по нормам действующего законодательства у него действительно нет. Конечно, такой подход, по мнению автора настоящей статьи, что называется, «от лукавого». Гражданину, который запрашивает информацию, безразлично на каком носителе он ее получит. Будет ли это собственно копия запрашиваемого документа или дословное воспроизведение его содержания в ответе на запрос о предоставлении информации. Важно только то, чтобы она была достоверной. Здесь главное – это не дать

¹ URL: <https://base.garant.ru/70650732> (дата обращения: 08.07.2023).

² URL: <https://base.garant.ru/181655> (дата обращения: 08.07.2023).

повод отказать в удовлетворении запроса на том основании, что запрашивается копия документа, содержащего информацию, а не сама информация. При этом, если объективно, то суть не меняется и даже, наоборот, облегчает работу исполнителю. Куда проще предоставить копии документов, содержащих запрашиваемую информацию, чем дословно воспроизводить ее в ответе на запрос, если конечно исполнитель, готовящий ответ на запрос, юридически грамотный и добросовестно относится к исполнению своих должностных обязанностей, а должностное лицо, подписывающее этот ответ, стремится безоговорочно следовать не только букве, но и духу закона.

С другой стороны, совсем просто вообще отказать в предоставлении информации на том основании, что она содержится в служебных документах, а предоставление их копий действующим законодательством не предусмотрено. Именно так в последние годы обычно и поступают, в чем автор статьи имел возможность неоднократно убедиться на личном опыте. При этом у заявителя фактически нет возможности проверить, так ли это на самом деле. Возможно, его вводят в заблуждение относительно того, является ли информация служебной на том основании, что на ней в установленном порядке проставлена отметка «для служебного пользования». Или она содержится в «просто» служебном документе, т. е. в документе, который, по мнению того или иного исполнителя, готовящего ответ на запрос информации, является документом ограниченного доступа, хотя и без всякой специальной на то отметки. По мнению автора настоящей статьи, любой документ органов публичной власти, содержащий информацию, доступ к которой не ограничен в установленном законом порядке, должен быть доступен для ознакомления любому заинтересованному лицу, тем более если речь идет о поручении Президента РФ как основанной на праве форме властного волеизъявления Главы государства, да еще и упомянутому в открытых документах. В настоящее время есть достаточные основания утверждать, что **ограниченная публичность** является одним из характерных признаков поручения Президента РФ как формы его властного волеизъявления.

Приведенный выше ответ на обращение И. Н. Абатурова дал повод некоторым не слишком компетентным авторам говорить о том, что согласно, будто бы, официальной позиции Администрации Президента РФ, поручение определяется как «служебный документ, издаваемый Президентом РФ, который не является нормативным правовым актом и не содержит норм права» [7, с. 151; 8, с. 123–124]. Однако можно ли называть ответ на письмо за подписью советников департамента, которых в президентской Администрации много, «официальной позицией

Администрации Президента РФ»? Очевидно, что нет! Администрация Президента РФ – государственный орган. Выражать ее «официальную позицию» и выступать от ее имени может только руководитель Администрации либо уполномоченное им на это должностное лицо, и, уж конечно, не рядовой советник департамента. По меньшей мере, это мог бы быть один их заместителей руководителя Администрации Президента РФ, курирующий соответствующее направление. Если говорить о поручении Президента, то разъяснить его природу должны не в Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Дело в том, что среди основных задач этого структурного подразделения президентской Администрации указана только такая его задача, как обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан. «Обеспечение рассмотрения» и собственно «рассмотрение», как представляется, не одно и то же. Обеспечение предполагает направление обращения в ту организацию или государственный орган, где его должны компетентно рассмотреть по существу и дать заявителю мотивированный ответ, а также контроль за соблюдением установленного законом срока подготовки ответа на обращение и его полнотой. Как показывает личный опыт автора настоящей статьи, контроль за полнотой ответов на обращения Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций далеко не всегда осуществляется должным образом, что нередко приводит к так называемым «отпискам», т. е. сугубо формальным ответам, и, как следствие, неизбежно порождает повторные обращения. Именно в подготовке ответа по существу вопроса, поставленного в обращении, и состоит собственно рассмотрение. Оно не должно подменяться обеспечением рассмотрения. Думается, обеспечение рассмотрения и собственно рассмотрение нужно четко размежевать нормативно. Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций должно рассматривать по существу только те обращения, которые относятся к его компетенции. Копии ответов на обращения граждан к Президенту РФ, которые пересылались для рассмотрения по существу в уполномоченные органы и организации, в обязательном порядке следует направляться в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Там они должны внимательно анализироваться, чем будет, как представляется, обеспечиваться необходимый контроль за полнотой и всесторонностью рассмотрения обращения.

Ответственность за надлежащее исполнение поручения Президента РФ. Обязательность поручения для тех, кому оно дано, очевидна. Как любая обязанность, поручение должно обеспечиваться

мерами ответственности, иначе оно надлежало бы исполняться не будет. В соответствии с п. 2 указа Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352, руководители федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ несут **персональную ответственность** за надлежащее исполнение поручений и указаний Президента РФ. Как видно, и это важно специально подчеркнуть, ответственность установлена персональная. Значимость этого положения трудно переоценить. В конце 80-х годов XX столетия профессор К. С. Бельский, анализируя персональную ответственность в советском государственном управлении, пришел к выводу, что это предусмотренная материально-правовыми и процессуально-правовыми нормами особая служебная обязанность, исполняя которую, определенное лицо (служащий, руководитель) периодически отчитывается о выполнении служебных действий перед компетентным органом, подвергается со стороны последнего официальной оценке (положительной или отрицательной) и в случае отрицательной оценки претерпевает неблагоприятные последствия [9, с. 34]. Оценка ученым персональной ответственности тех лет в полной мере отвечает современным реалиям. Это означает, что отвечает конкретное должностное лицо, которому дано поручение и никто другой, даже если этот другой так или иначе принимал участие в исполнении поручения. Такой подход повышает исполнительскую дисциплину.

Представляет заметный интерес вопрос о виде ответственности, наступающей в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поручения Президента РФ. Ныне законодательство об этом умалчивает. Правда, в п. 4 указа Президента РФ от 6 ноября 1996 г. № 1536 Контрольному управлению Президента РФ предписывалось регулярно проводить проверки хода исполнения президентских поручений и вносить предложения о привлечении должностных лиц, виновных в неисполнении или ненадлежащем исполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности. Особенность этого вида юридической ответственности состоит в том, что ответственность осуществляется в порядке подчинения. Дисциплинарная ответственность представляется оптимальной, но только применительно к тем должностным лицам, в отношении которых Президент так или иначе обладает дисциплинарной властью, например, членам Правительства РФ. Однако изучение поручений Президента свидетельствует о том, что ответственными за их выполнение могут быть назначены, к примеру, председатель Государственной Думы Федерального Собрания, Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Центрального

Банка РФ, т.е. лица, замещающие государственные должности РФ и президенту не подчиненные. Поручения даются и тем, кто государственных должностей не замещает, например, президенту Торгово-промышленной палаты РФ или президенту Российского союза промышленников и предпринимателей. Очевидно, что в отношении них ни о какой дисциплинарной власти президента говорить неуместно. Думается, ответственность этих лиц перед всенародно избранным главой государства не юридическая, а морально-политическая.

Не будет лишним вспомнить, что в недавнем прошлом предпринималась попытка установить административную и даже уголовную ответственность за неисполнение поручений Президента РФ. Так, 2 апреля 2014 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 487083-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. На первый взгляд, название законопроекта ничем не примечательно. Однако его содержание применительно к теме настоящей статьи оказалось более чем радикальным. Так, предлагалось дополнить КоАП РФ ст. 17.3.1. «Неисполнение должностным лицом указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации». В качестве санкции за неисполнение тех же поручений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, предлагалось налагать административный штраф в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет. Одновременно в КоАП РФ следовало включить ст. 23.74.1. «Подразделение Администрации Президента РФ, на которое возложен контроль исполнения указов, распоряжений и иных решений Президента РФ». Она предусматривала, что дела об административных правонарушениях по новой статье 17.3.1. КоАП РФ должно было рассматривать подразделение Администрации Президента РФ, на которое возложен контроль исполнения указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, которое таким образом наделялось юрисдикционными полномочиями. Таковым, напомним, тогда и ныне является Контрольное управление Президента РФ. Правом непосредственно рассматривать дела об административных правонарушениях от имени данного подразделения президентской Администрации наделялись помощник Президента РФ – начальник Контрольного управления Президента РФ –, его заместители, руководители структурных подразделений Управления и их заместители.

Юридическая несостоятельность предлагавшейся конструкции совершенно очевидна. Невозможно наделять юрисдикционными

¹ URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/487083-6> (дата обращения: 25.07.2023).

полномочиями, а это полномочия властные, какое бы то ни было структурное подразделение Администрации Президента РФ, которая хотя и является государственным органом, но полномочиями органа государственной власти не обладает. Кроме того, само поручение как форма властного волеизъявления, как правило, дается и исполняется внутри, а не вне системы публичной власти. Напротив, административная ответственность по своей направленности имеет главным образом внешнюю природу, это ответственность, которая не основана на какой-либо подчиненности. Контроль за исполнением президентских поручений, который осуществляет Администрация Президента РФ, является, по сути, внутренним, поскольку в силу своей природы поручения в отличие от тех же актов Президента РФ, будь то его указы или распоряжения, не подлежат обязательному официальному опубликованию.

По мнению автора настоящей статьи, указанный законопроект носил откровенно популистский характер и не имел малейших шансов стать действующим федеральным законом. Видимо, это понимали и его авторы, которые 19 июня 2014 г. отзывали законопроект. На этом основании он был снят с рассмотрения Государственной Думой.

Таким образом, за неисполнение или ненадлежащее исполнение поручения Президента РФ возможны только дисциплинарная (как вид юридической ответственности) и морально-политическая ответственность. Автору могут возразить, сказав, что, к примеру, то же высшее должностное лицо субъекта РФ – губернатор, избираемый населением региона, не может нести дисциплинарную ответственность, поскольку прямо не находится в подчинении главы государства, а несет ответственность конституционную. Такая точка зрения имеет право на жизнь. Однако после закрепления в 2020 г. на конституционном уровне института публичной власти убедительных аргументов в ее пользу, думается, заметно убавилось.

Оформление проекта поручения (перечня поручений) Президента РФ. Прежде чем поручение приобретет юридическую силу, станет обязательным для исполнения и таким образом появится возможность это исполнение контролировать, его нужно надлежащим образом оформить. Оформление осуществляется в соответствии с Правилами оформления документов в Администрации Президента РФ, утвержденными распоряжением Администрации Президента РФ от 27 сентября 2013 г. № 1439¹. Различают оформление проекта поручения и оформление перечня поручений.

¹ Правовой акт опубликован не был.

Проект поручения печатается на бланке с водяным знаком Государственного герба РФ со словом «Поручение», а проект перечня поручений – на гербовой бумаге. Проект поручения имеет следующие реквизиты: исполнители поручения, текст поручения, срок исполнения, подпись, дата, регистрационный номер. Реквизит «исполнители поручения» включает в себя должностных лиц, которым даны поручения. При наличии нескольких исполнителей их фамилии печатаются одна под другой. Последняя фамилия подчеркивается. Фамилии располагаются не в алфавитном порядке. На первом месте ставится фамилия того должностного лица, на которое возлагается обобщение всех материалов, которые представляют соисполнители по поручению. Оно же согласно п. 4 Порядка исполнения поручений и указаний Президента РФ готовит на имя главы государства доклад об исполнении поручения.

Есть ли основания говорить о «поручительском праве»? Это вопрос теории. В недавнем прошлом выдвигались предложения о выделении в том или ином виде (отрасль права, подотрасль права) новых правовых общностей, например, административно-деликтного права (А.П. Шергин), регламентного права (Т.Я. Хабриева), служебного права (Ю.Н. Стариков). Значительное число президентских поручений дало В.В. Комаровой повод утверждать о существовании поручительского права Президента РФ [10, с. 30]. В пользу этого утверждения указанный автор приводит еще и тот аргумент, что за невыполнение поручений имеется ответственность. Видимо, В.В. Комарова, анализируя природу президентских поручений, решила пойти по стопам небезызвестного судьи Конституционного Суда В.О. Лучина, который в середине 90-х гг. совсем не без основания писал об «указном праве» [11]. Вот только указ – правовой акт, и обычно акт нормативный, тогда как о поручении (имеется в виду его нормативность) этого сказать нельзя. Идея поручительского права имеет последователей. Так, по мнению В.В. Гриценко, в настоящее время можно говорить о комплексном институте публичного поручительского права Президента РФ как совокупности правовых норм, направленных на осуществление эффективного публичного управления. Однако, полагает указанный автор, «стремительное развитие данного института вызывает определенные сомнения... Думается, в какой-то степени поручения Президента свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности органов публичной власти» [12, с. 105]. Тезис о «комплексном институте публичного поручительского права Президента РФ» представляется весьма сомнительным с точки зрения его научной состоятельности. Поручение – одна из форм властного волеизъявления

главы государства, основанный на праве акт управления, который он в случае необходимости использует в рамках своей компетенции для реализации конституционных полномочий. Никакой критики не выдерживает тезис В.В. Гриценко о том, что поручения Президента будто бы свидетельствуют о недостаточной эффективности органов публичной власти. Реальная жизнь изменчива, периодически возникают новые проблемы и нештатные ситуации, бросающие вызовы обществу и государству. Решать их нужно оперативно и эффективно, чему в немалой степени способствуют президентские поручения. Оперативность принятия и одновременно жесткий контроль за их исполнением – основные преимущества, отличительные качества поручения как основанного на праве акта управления по сравнению с указами и распоряжениями. Поручения способствуют дополнительному стимулированию органов публичной власти, помогают им работать слаженно и результативно, а не свидетельствуют об их недостаточной эффективности, как ошибочно полагает В.В. Гриценко.

Итак, в настоящей статье автор предпринял попытку [в том числе на основе личного опыта, а таковым обладают немногие] исследовать с позиции науки административного права поручение Президента РФ. Сделать это было тем более важно, что поручение как самостоятельная форма властного волеизъявления давно и широко используется главой государства при реализации им своих конституционных полномочий, но при этом оно недостаточно изучено. Специальной литературы, посвященной данной теме, удалось обнаружить совсем немного. Наконец, после принятия конституционной поправки 2020 г. поручение получило заметно большую, чем прежде конституционную определенность, а потому представляет несомненный интерес для исследования.

Список литературы:

1. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 3: П. – М.: Рус. яз., 1990. – 555 с.
2. Кичалюк, О.Н. Поручения и указания Президента РФ как форма реализации компетенции главы государства в сфере исполнительной власти / О.Н. Кичалюк // Исторические, философские, политические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 4–1. – С. 78–81.
3. Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1992. – 740 с.
4. Зорькин, В.Е. Ежегодные послания Федеральному Собранию РФ как средство реализации правовой политики Президента РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Е. Зорькин. – СПб., Юридический институт. 2011. – 28 с.

5. Iaroslav Startsev Les instructions du President de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discretionnai / Iaroslav Startsev // *Revue d'etudes comparatives Est-Ouest*, 2000, vol. 31, n 2, p. 139–158.

6. Запольский, С.В. Конституционные основы повышения эффективности исполнительной власти / С.В. Запольский // *Административное право и процесс*. – 2021. – № 12. – С. 5–11.

7. Артамонов, А.Н. Поручение Президента как правовой акт / А.Н. Артамонов // *Вестник Брянского государственного университета*. – 2020. – № 3. – С. 149–154.

8. Осипов, Р.А. Правовая природа поручения Президента РФ как особой разновидности правового акта / Р.А. Осипов // *Современные проблемы государства и права: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию Сибирского университета потребительской кооперации (СибУПК)*. Новосибирск, 10 декабря 2020 г. / [под ред. Р.А. Прошальгина]; АНОО ВО ЦентросоюзаРФ «СибУПК». – Новосибирск, 2020. – С. 122–125.

9. Бельский, К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления) Учебное пособие / К.С. Бельский. – М., ВЮЗИ. 1988. – 99 с.

10. Комарова, В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) / В.В. Комарова // *Актуальные проблемы российского права*. – 2020. – № 8. – С. 22–31.

11. Лучин, В.О. «Указное право» в России / В.О. Лучин. – М.: Велес, 1996. – 51 с.

12. Гриценко, В.В. Поручение Президента РФ как основание для проведения контрольных (надзорных) мероприятий / В.В. Гриценко // *Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.)* / отв. ред. А.В. Мартынов. – Н.Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 102–110.

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

M.N. Kobzar-Frolova,
Chief Researcher of the Administrative
Sector law and administrative process
FGBUN Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences
Doctor of Law, Professor
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-173-186

САМОКОНТРОЛЬ: НОВЫЙ ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН ИЛИ ХОРОШО ЗАБЫТАЯ ФОРМА КОНТРОЛЯ?

Аннотация: контроль – одна из важнейших функций органов публичной власти, которая направлена на обеспечение законности и исполнительской дисциплины в различных областях и сферах общественной жизни. Его виды и формы разнообразны. В условиях активного распространения вирусов, влияния специальной военной операции на общественную жизнь в регионах ее проведения и в ближайших к ним населенных пунктах, переход на удаленный режим работы и вопросы контроля в трудовых отношениях весьма актуальны. Как удалось установить, самоконтроль – явление не новое, а скорее, хорошо забытое старое. С советских времен до настоящих дней он активно применяется в отдельных отраслях и сферах. Данный вид организации контроля соблюдения законности в трудовых отношениях активно поддерживает Роструд. При этом, как выяснилось, эта форма контроля закреплена лишь в подзаконных актах и не названа напрямую в законодательстве РФ. Анализируя сущность самоконтроля и его эффективность, автор рассматривает его как одну из форм самоорганизации, личной ответственности, исполнительности и заинтересованности в достижении результата и приходит к выводу о том, что он отвечает требованиям соблюдения баланса публичных и частных интересов. В связи с этим предлагается закрепить и узаконить самоконтроль.

Ключевые слова: контроль, законность, самоконтроль, формы контроля, самообследование, общественный контроль, принципы контроля, трудовые отношения.

SELF-CONTROL: A NEW LEGAL PHENOMENON OR A WELL FORGOTTEN FORM OF CONTROL?

Abstract: Control is one of the most important functions of public authorities, which is aimed at ensuring the rule of law and executive discipline in various areas and spheres of public life. The types and forms of control are varied. In the context of the active spread of viruses, the impact of a special military operation on public life in the regions where it is carried out and in the settlements closest to them, the transition to a remote mode of work and issues of control in labor relations have become very relevant. As it was possible to establish, self-control, or internal (economic) control, is not a new phenomenon, but rather a well-forgotten old one. Self-control from Soviet times to the present day is actively used in certain industries and areas. This type of organization of control over compliance with the law in labor relations is actively supported by Rostrud. At the same time, as it turned out, this form of control is enshrined only in by-laws and is not directly named

Самоконтроль: новый правовой феномен или хорошо забытая форма контроля?

173

М.Н. Кобзарь-Фролова

in the legislation of the Russian Federation. Analyzing the essence and beneficial effect of self-control, the author considers self-control as one of the forms of self-organization, personal responsibility, diligence and interest in achieving results and comes to the conclusion that this form of control meets the requirements of maintaining a balance of public and private interests. In this regard, it is necessary to consolidate and legitimize this form of control.

Keywords: control, legality, self-control, forms of control, self-examination, public control, principles of control, labor relations

Контроль – одна из основных функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Основное назначение контроля – обеспечить законность и исполнительскую дисциплину в различных областях и сферах общественной жизни. Его задачи разнообразны: это и выявление незаконно вынесенных актов и решений, проверка законности и обеспечение законности исполнения нормативных правовых актов, профилактика и предупреждение правонарушений, обеспечение конкурентоспособности субъектов, соблюдение прав и свобод граждан и их объединений и проч. [1; 2, с. 15–21]. Отсюда и различные формы и виды контроля, который осуществляется на всех трех уровнях: федеральном, региональном, местном. В РФ создана система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Основным из них является относительно недавно принятый Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3], который содержит соответствующее понятие «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» (ст. 1).

В современный период развития государственности существенную роль в вопросах обеспечения законности играет общественный контроль, призванный способствовать согласованию общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя РФ и проч. [4; 5, с. 138–142; 6]. Возрастает роль контроля, осуществляемого негосударственными корпоративными образованиями (внутренний контроль хозяйствующих субъектов) [7, с. 139–148]. В условиях, когда развитие предпринимательства, поддержка малого и среднего бизнеса выступает в качестве одной из стратегических задач, которые поставил Президент РФ перед государством и обществом, преграды, которые

возникают в ходе проведения мероприятий контроля, перевешивают стимулы и иные меры поддержки предпринимателей [8; 9, с. 21–26].

Предприниматели на свой страх и риск осуществляют полезные для общества виды деятельности, тем самым участвуя в создании валового общественного продукта, создают дополнительные рабочие места, платят налоги, которые идут в доход государства и органов местного самоуправления. От качества и объема предпринимательской деятельности зависит рост реальных располагаемых денежных доходов населения, развитие системы пенсионного и социального страхования, социальные проекты и многое другое [7, с. 139–141].

Президент РФ своим Указом от 7 мая 2018 г. № 204 перед органами исполнительной власти РФ поставил задачу сократить административные барьеры, препятствующие осуществлению предпринимательской деятельности. Он определил также ориентиры, создающие наиболее комфортные условия и возможности самореализации граждан в бизнесе [10]. В 2018 г. в Послании Федеральному Собранию РФ Президент особо отметил, что проверки предпринимателей, осуществляемые контролирующими органами, могут быть оправданными только на объектах с повышенным риском, «в остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля» [11]. В июле 2019 г. вступил в силу запрет на проведение видов контроля (надзора) и форм проверок, предписанных требованиями нормативных актов СССР и РСФСР.

В 2020 г. был принят широко и долговременно обсуждаемый российской общественностью Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [12], которым определена основная цель государственного контроля – его направленность, прежде всего, на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством профилактики; оценки соблюдения обязательных требований (обеспечение законности); устранения последствий нарушений и проч. (п. 1, ст. 1). Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль призваны обеспечить достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований (п. 2, ст. 1). Основными принципами государственного контроля (надзора), муниципального контроля выступают законность и обоснованность (ст. 7), стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований (ст. 8) и др.

Анализируя нормы данного закона и вышеупомянутых актов Президента РФ, полагаем, что основное сущностное предназначение

контроля (надзора) заключается в обеспечении законности и безопасности человека, общества, государства. Если бизнес готов отвечать перед государством, обществом и потребителем работ (услуг) словом чести, словом бизнесмена и гарантировать качество и безопасность продукции (выполнения работ, услуг), то нужно оказать бизнесу доверие и предоставить возможность быть самостоятельным.

Ни в одном федеральном законе самоконтроль не определяется как форма государственного контроля (надзора), муниципального контроля или общественного контроля. Однако, осмелюсь утверждать, что это одна из разновидностей контроля.

Преимущественно самоконтроль рассматривают как культурно-нравственный феномен, который имел определенную долю поддержки и широко использовался в советский период развития государственности. В обычной жизни под самоконтролем понимается способность человека контролировать себя, свои эмоции, поведение, желания, возможно и даже мысли. Психологи утверждают, что самоконтроль – это навык успешных людей. Человек, который может контролировать себя, способен стать успешным, достигать поставленных целей, успешно решать поставленные задачи.

Название «самоконтроль» произошло от английского слова Self-control, которое дословно можно перевести как «контроль себя» или «я себя контролирую» [13]. Самоконтроль человека связан с самосознанием и проявлением воли. Это отражение степени культуры отдельно взятого человека и общества в целом. С другой стороны, самоконтроль есть мнимая свобода от внешнего контроля [14, с. 31–36], но его присутствие в настоящее время стало общественной потребностью.

Уместно заметить, что самоконтроль явление не новое, а скорее, хорошо забытое старое. В дореволюционной (царской) России, в 1882 г., величайшим Указом императора Александра III был принят закон о фабричных инспекциях [15, с. 242–247], которые создавались из числа работников предприятия. Их основными задачами инспекций были контроль, связанный с организацией труда, профилактика и предупреждение нарушений трудовых прав работников, защита их прав и здоровья, страхование на случай нетрудоспособности. По мнению А. А. Сапфиновой, само наличие инспекции позволяло сдерживать произвол работодателей и служило для работников определенной гарантией защиты их трудовых прав [16, с. 89]. В Казанской губернии на 1 января 1913 г. насчитывалось 177 предприятий (с 16 236 рабочими), подчиненных контролю (надзору) фабричной инспекции [17, с. 83].

Самоконтроль с советских времен эффективно применяется как форма обеспечения безопасности на транспорте. Так, водители осуществляют самоконтроль за техническим состоянием автомобиля, на котором перевозятся грузы. При этом под самоконтролем понимается право водителя осуществлять проверку технического состояния закрепленного за ним автомобиля перед выездом на линию и после возвращении в гараж без участия механика гаража. В этом случае водитель принимает на себя также ответственность за последствия, связанные с неисправностью автомобиля при работе на линии. Порядок и право проведения самоконтроля автомобиля регулируется Инструкцией, разработанной еще в советское время (1986) и действующей до сих пор [18]. При передаче автомобиля водителю на самоконтроль техническая исправность автомобиля удостоверяется в путевом листе не подписью механика, а подписью водителя, кроме того, на путевом листе ставится штамп «Автомобиль на самоконтроле» [18].

В условиях активного распространения вирусов, влияния специальной военной операции на общественную жизнь в регионах ее проведения и в ближайших к ним населенных пунктах, переход на удаленный режим работы, и вопросы контроля в трудовых отношениях стали весьма актуальными [19, с. 123–130]. Как известно, после отмены локдауна на свои рабочие места вернулись не все работники, некоторые из них предпочли работать дома. В этом есть свои плюсы для работодателей. Например, в том, что не надо арендовать большие помещения под офисы, обеспечивать работников офисной техникой и прочее. Однако в этой ситуации у руководителей порой возникают сомнения в продуктивности исполнения трудовых обязанностей сотрудниками, осуществляющими трудовую деятельность удаленно, и необходимости контролировать их занятость.

Российское законодательство не содержит запрета на осуществление контроля за работниками, исполняющими трудовые обязанности удаленно, в том числе не запрещает использовать технические средства контроля за действиями сотрудников. Чтобы соблюсти юридические формальности, важно уведомить работника об использовании на его рабочем месте индивидуальных средств контроля.

Дистанционных работников, которые несут трудовую повинность, используя персональный компьютер вне рабочего места, было предложено контролировать посредством использования тайм-трекеров или программ, применяемых для контроля за рабочей дисциплиной и эффективностью использования рабочего времени. С помощью ручного тайм-трекера работник ведет учет собственно затраченного

времени. Однако подобная мера привела работодателей к выводу об их неэффективности, поскольку в бизнес-среде важен результат, а не время, затраченное на выполнение работы (задания) [20, с. 67–80].

Нормы о самоконтроле (внутренний контроль) или самообследование закреплены в трудовом законодательстве, и их активно используют работодатели для того, чтобы оценить, насколько соблюдаются локальные акты, выполняются требования, исполняются условия трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Поведение самообследования (внутреннего контроля) на рабочих местах не обязанность работодателя, а его право, которое закреплено в абз. 11 ч. 1 ст. 22 ТК РФ [21].

Самоконтроль (внутренний контроль) в отношениях работодатель–работник так же, как и государственный контроль специально уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, и судебный контроль, выступает важной формой контроля за соблюдением законности принимаемых внутренних (локальных) нормативных актов организациями, обеспечением прав и гарантий работников. Бесконтрольное издание локальных нормативных актов, непродуманные, необоснованные решения представителя работодателя, могут привести к нарушению прав и свобод работников.

Данный вид организации контроля соблюдения законности в трудовых отношениях активно поддерживает Роструд. Минтруд России разработал Методические рекомендации для работодателей по добровольному внутреннему контролю (самоконтролю) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, где детализирован Порядок организации и проведения самообследования [22]. Уместно заметить, что имеют место некоторые разночтения в терминах: в ТК данный вид контроля носит название «самообследование», а в указанных Методических рекомендациях – «внутренний контроль (самоконтроль)». Представляется, что самообследование есть одна из разновидностей самоконтроля, суть которого состоит в самостоятельной оценке степени соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе если речь идет об охране труда, соблюдении условий и режима рабочего времени, ведении учета расходов на охрану труда и прочее.

Для проведения самоконтроля работодатель издает локальный (внутренний) нормативный акт, где уточняет порядок проведения самоконтроля, назначает членов комиссии, ответственных за его про-

ведение, и порядок подведения итогов. Такой контроль проводится ежегодно и организуется двумя способами:

- созданием службы внутреннего контроля и (или) назначением контролера;
- использованием сервиса «Электронный инспектор» на сайте Роструда.

Минтруд России рекомендует создавать службу внутреннего контроля, если численность работников в организации свыше 250 человек [22].

Проведение самоконтроля в трудовых коллективах – это эксперимент Роструда, представленный в виде программы (системы добровольного внутреннего контроля (самоконтроля)). В настоящее время он проходит апробацию. Для участия в этой программе Роструд приглашает организации. Любой работодатель может принять в ней участие по собственной инициативе.

По мнению экспертов, внедрение данной программы (системы добровольного внутреннего контроля (самоконтроля)) в рамках общего внутреннего контроля в деятельность экономического субъекта (отдельно взятого структурного подразделения) подразумевает своего рода профилактическое мероприятие, которое никак не относится к мерам административного давления со стороны государства и тем более работодателя. Рассматриваемый контроль основывается на принципах добровольности, профессиональной компетентности, соблюдении законности и выступает действенной формой (способом) предотвращения негативных последствий, связанных с несоблюдением обязательных требований действующего законодательства [23, с. 90–102].

Самоконтроль имеет место и во многих иных общественных отношениях, однако он не назван прямо в нормативных правовых актах. Примером тому могут послужить нормы Федерального закона 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [23], в частности ст. 5. Данная норма закрепляет права и обязанности организатора публичного мероприятия (акции) (п.п. 3–4). Так, организатор публичной акции, получив от органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления разрешение на проведение заявленной формы публичной акции, принимает на себя обязанность:

- провести акцию в согласованном месте;
- провести акцию в согласованное время (не выходя за согласованные временные пределы);
- не превышать заявленную численность участников;

- удостовериться, что в акции не участвуют несовершеннолетние граждане;
- обеспечить безопасность проведения формы публичной акции;
- обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении;
- удостовериться, что согласованная форма акции не переходит в иную форму (например, собрание не переходит в митинг, митинг не переходит в демонстрацию и проч.);
- контролировать выполнение участниками требований организатора, согласованного порядка проведения акции и соблюдения общественного порядка. В случае невыполнения участниками требований организатора публичного мероприятия последний вправе требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора (п.п. 2, 6), и мн. др.

По своей сути все обозначенное выше есть принятые на себя обязательства о соблюдении режима законности при организации и проведении формы публичной акции. В случае, если организатор публичного мероприятия не контролирует выше указанное, он нарушает обязательные требования Закона № 54-ФЗ и несет персональную ответственность, например, административную по ст. 20.2 КоАП РФ за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования [24].

Таким образом, можно считать, что действия организатора публичной акции подразумевают под собой активную форму контроля за законностью лично принятых (вынесенных) решений, выполнением собственных требований и требований законодательства, которые должны соблюдать как организатор, так и участники. И было бы правильным закрепить это в нормах Закона 54-ФЗ в качестве обязательного полномочия организатора.

Самоконтроль есть обязательное условие начала осуществления вида предпринимательской деятельности. Так, в соответствии с нормами ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ [25] юридические лица и индивидуальные предприниматели после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе и до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг обязаны уведомить уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля (надзора) о начале осуществления вида (видов) предпринимательской деятельности. Истинная цель предоставления в уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля

(надзора) указанного уведомления состоит в том, что предприниматель (его представитель) заявляет и тем самым гарантирует, что им соблюдены обязательные требования для начала вида деятельности (см. п. 4 ст. 8). Следовательно, обязанность предпринимателя (его представителя) состоит в том, чтобы ознакомиться самому и ознакомить нанятых работников с действующими в соответствующей сфере обязательными требованиями и обеспечить их исполнение. При этом неознакомление предпринимателя с нормативными правовыми актами, устанавливающими такие обязательные требования, и неисполнение их, равно как и неосведомленность (незнание), что такие требования существуют, не освобождает должностное лицо предпринимателя от административной ответственности. И предприниматель не вправе ссылаться на незнание закона и неосведомленность при начале вида предпринимательской деятельности. Таким образом, предприниматель, приступая к виду предпринимательской деятельности, обязан провести самообследование на предмет соблюдения обязательных требований. Он заявляет в уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган (органы) о соответствии уровня квалификации нанятых работников заявленному виду предпринимательской деятельности. Уведомлением предприниматель также гарантирует, что предназначенные для использования в предпринимательской деятельности здания, помещения, оборудование, транспортные средства и иное соответствуют обязательным требованиям вида деятельности, установленным в действующих нормативных правовых актах. Уведомление о начале осуществления отдельных вида (-ов) предпринимательской деятельности подается предпринимателем в уполномоченный орган государственного контроля (надзора) непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, который имеет полномочия направлять поданное предпринимателем уведомление в соответствующие уполномоченные органы. Форма предоставления уведомления (бумажный носитель, электронный документ, иное) не имеет значения [7, с. 141–144].

Суть предоставления в уполномоченный орган государственного контроля (надзора) уведомления состоит в получении государством гарантии от предпринимателя о соблюдении обязательных требований, безопасности планируемого вида деятельности, выполнения работ (услуг) и законности этой деятельности. Предприниматель подачей уведомления принимает на себя обязательства соблюдения обязательных требований, обеспечения безопасности для общества и потребителей и законности деятельности. Таким образом, является абсолютно оче-

видным (но незримым) первоначальный контроль, который проходит предприниматель – это самоконтроль [7, с. 143–144]. Его назначение – предупредить правонарушение. Он имеет предупредительно-профилактическую направленность. Де-факто это давно сложившийся вид контроля деятельности хозяйствующего субъекта, сложившийся в результате неоднократного изменения норм Федерального закона № 294-ФЗ и поиска путей усиления ответственности предпринимателя. А следовательно, нужно лишь признать и закрепить де-юре очевидное [25, с. 143–144].

Законодательно установлена административная ответственность за нарушение предпринимателем требования об уведомлении. Так, ст. 19.7.5-1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности (ч. 1). В случае, если представленное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности содержит недостоверные сведения, должностное лицо хозяйствующего субъекта понесет административную ответственность в виде наложения административного штрафа (ч. 2) [25; 7, с. 143–146].

Между тем, предоставление в уполномоченный государственный орган уведомления о начале предпринимательской деятельности – это лишь малая часть контроля, проводимого хозяйствующим субъектом (самоконтроля). Предлагается распространить такой вид контроля на текущую предпринимательскую деятельность всего сетевого бизнеса, головных предприятий с сетью филиалов и иные корпоративные образования и предложить руководителям корпоративных образований включить в штат сотрудников внутреннего контролера. Справедливости ради нужно отметить, что многие сетевые компании имеют в своем штате таких лиц.

Для усиления эффекта от подобного контроля необходимо на уровне федерального закона закрепить нормы (порядок) об обязательном представлении хозяйствующим субъектом в уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля (надзора)/многофункциональный центр отчета о результатах проведения мероприятий контроля на предприятиях корпоративного образования на предмет соблюдения обязательных требований, установленных подзаконными нормативными правовыми актами, в соответствующем регионе деятельности. Руководитель (должностное лицо) предпринимателя подписывает (заверяет) отчет, тем самым

принимая на себя ответственность за правильность и достоверность данных, содержащихся в отчете. Периодичность проведения мероприятий хозяйственного контроля (самоконтроля) предприниматель устанавливает самостоятельно [7, с. 143–146].

Положительный результат (плодотворность) от введения рассматриваемого вида контроля нельзя переоценить. С одной стороны, снижается необходимость проведения мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, с другой стороны, предприниматель освобождается от излишней административной (контролирующей) опеки государства, но при этом несет ответственность за предоставление недостоверных сведений уполномоченному по контролю (надзору) органу.

Предлагается также законодательно закрепить виды мероприятий самоконтроля:

- самообследование,
- проверки,
- инвентаризация,
- осмотр зданий, территорий, помещений для извлечения доходов (прибыли),
- наблюдение, мониторинг,
- экспертиза; лабораторные исследования и т.п.;
- анализ жалоб потребителей и другие [7, с. 143–146].

Право выбора мероприятий самоконтроля нужно предоставить предпринимателю. Не вызывает сомнения достижение экономического эффекта от введения такой формы контроля, который может выразиться в следующем:

- существенно сократится штат должностных лиц уполномоченных органов государственного контроля (надзора) и их количество;
- отпадет необходимость планирования проведения мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- внеплановые мероприятия государственного контроля (надзора), муниципального контроля будет нужным проводить преимущественно в случае поступления жалоб потребителей, негативной информации в прессе, телекоммуникационных сетях и т.п.;
- приблизится цель достижения баланса публичного и частного интереса, интереса государства и бизнеса;
- система взаимоотношений власти, граждан и бизнеса станет более доверительной и действенной;
- существенно сократится уровень затрат на финансирование мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля и содержание аппарата контролеров;

- произойдет снижение избыточного давления на бизнес;
- и мн. др. [7, с. 144–147].

Самообследование эффективно применяется образовательными организациями для целей аккредитации. Цель – обеспечить государственные гарантии граждан РФ на образование. Организации системы образования проводят самообследование в соответствии с Порядком, утвержденным Министерством образования и науки РФ [26], составляют отчет о проведенном самообследовании и размещают его итоги в информационно-телекоммуникационных сетях и на официальном сайте организации в сети «Интернет».

Таким образом, *самоконтроль* – это основанная на принципах и нормах административного права, организованная деятельность хозяйствующих субъектов, направленная на обеспечение законности, соблюдение требований российского законодательства в сфере деятельности, профилактику и предупреждение нарушений обязательных требований.

Предлагается поддержать данный вид контроля и способствовать его повсеместному распространению. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль представляется возможным переориентировать на защиту и обеспечение безопасности граждан, общества и государства, анализ отчетов предпринимателей о проведении форм и мероприятий внутреннего хозяйственного контроля (самоконтроля). Следовательно, самоконтроль – это одна из форм самоорганизации, личной ответственности, исполнительности и заинтересованности в достижении результата.

Список литературы:

1. Стахов, А. И., Кобзарь-Фролова М. Н. и др. Административное право. Практикум. Сер. 73 Бакалавр и специалист. (1-е изд.). – М.: Юрайт, 2019. – 439 с.
2. Кобзарь-Фролова М. Н. Государственное управление: генезис понятия и сути / М. Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Международная научно-практическая конференция. Под общей редакцией А. И. Каплунова. – СПб., 2021. – С. 15–21.
3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.) (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007
4. Об Общественной палате Российской Федерации : федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 15, ст. 1277.

5. Кобзарь-Фролова, М.Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное и муниципальное право. 2013. – № 2 (62). – С. 138–142.

6. Щукина, Т.В. Правовое регулирование новых стратегий публичного управления в РФ : учебник для магистратуры / Т.В. Щукина. – Воронеж : Научная книга, 2018. – 261 с.

7. Кобзарь-Фролова, М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вестник Нижегородского университета. – 2020. – № 2. – С. 139–148.

8. Доклад Президента РФ В.В. Путина на заседании Государственного Совета. Бизнес без страха // Рос. газ. – 2015. – 7 апр. URL: <https://rg.ru/2015/04/07/gossovet-site.html> (дата обращения: 25.07.2023).

9. Редкоус, В.М. Влияние конституционного развития на современные формы и методы административного регулирования экономической деятельности / В.М. Редкоус // Государственная служба и кадры. – 2021. – № 1. – С. 21–26.

10. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г. : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817.

11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ (Москва, 1 марта 2018 г.) // Документ опубликован не был. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 25.07.2023).

12. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007. URL: <https://lifemotivation.online/razvitie-lichnosti/samoroznaniye/samokontrol> (дата обращения: 25.07.2023).

13. Расторгуева, Е.В. Самоконтроль – мнимая свобода от внешнего контроля и культурологический аспект самоидентификации / Е.В. Расторгуева // Вопросы культурологии и философии. – 2013. – № 1. – С. 31–36.

14. Смоленская, О.А. История становления фабричной инспекции в Российской империи во второй половине XIX века / О.А. Смоленская // Вестник БГТУ им. В.Г. Шукова. – 2014. – № 4. – С. 242–247.

15. Сапфинова, А.А. Предупреждение нарушений трудовых прав работников федеральной инспекцией труда – основа профилактики трудовых разногласий / А.А. Сапфинова // Современное право. – 2016. – № 8. – С. 80–85.

16. Морозов, А.В. Медико-социальное страхование в Казанской губернии: Исторический опыт начала XX века / А.В. Морозов, В.М. Телишев, С.Н. Красильников ; под ред. А.В. Морозова. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2004.

17. Инструкция по организации безопасности дорожного движения и учету дорожно-транспортных происшествий на транспорте Министерства связи СССР (утв. Минсвязи СССР 28 ноября 1986 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Сморгочкова, Л.Н. Административно-правовое регулирование отношений в условиях эпидемии и распространения вирусных инфекций: проблемы и перспективы развития / Л.Н. Сморгочкова, М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2022. – № 11. – С. 123–130.

19. Игнатъева, Е. Контроль дистанционных работников с помощью тайм-трекеров / Е. Игнатъева // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2022. – № 5. – С. 67–80.

20. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

21. О добровольном внутреннем контроле (самоконтроле) работодателями соблюдения требований трудового законодательства : письмо Роструда от 7 марта 2018 г. № 837-ТЗ (вместе с «Методическими рекомендациями для работодателей по добровольному внутреннему контролю (самоконтролю) соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (утв. Минтрудом России 28 декабря 2016 г.) // Официальные документы в образовании». – 2018. – № 15. – Май.

22. Кобзарь-Фролова, М.Н. Административное правоотношение: понятие, эволюция взглядов / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 90–102.

23. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25, ст. 2485.

24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.

25. 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 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249

26. Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией : приказ Министерства образования и науки РФ от 14 июня 2013 г. № 462 // Документ опубликован не был. URL: <https://base.garant.ru/70405358/> (дата обращения: 25.07.2023).

Д. Г. Евстафьев,
кандидат политических наук,
профессор Института медиа
факультета креативных
индустрий НИУ ВШЭ;
профессор кафедры
теории права и государства
Российского университета
дружбы народов (РУДН).

Е. В. Скурко,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института научной информации
по общественным наукам
(ИНИОН) РАН

D. G. Evstafiev,
Candidate of Political Sciences.
Professor of the Institute of Media
of the Faculty of Creative Industries
of the Higher School of Economics,
Professor of the Department of Theory
of Law and State of the Peoples'
Friendship University of Russia (RUDN)
devstafiev@hse.ru; estd1212@yandex.ru

E. V. Skurko,
Candidate of Law,
Senior Research Fellow
at Institute of Scientific Information
for Social Sciences of the Russian
Academy of Sciences (INION RAN)
skourko@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-187-201

«ПОСТ-ГЛОБАЛИЗАЦИЯ», «ПОСТ-ГОСУДАРСТВО», «ПОСТ-ПРАВО»

Аннотация: современный исторический период, связанный с разрушением институциональных основ миропорядка несмотря на то, что длительность его пока не ясна, характеризуется уже на нынешнем этапе формированием принципиально новых рамок развития. В статье, носящей дискуссионный характер, анализируются вопросы пост-глобальных трансформаций в их отражении в политико-правовом контексте, который на данном этапе находится на «втором плане» по сравнению с политическими и экономическими процессами. Однако по мере упорядочивания пространства глобальных трансформаций значение правовых рамок дальнейшего мироустройства будет постоянно увеличиваться. На обсуждение вынесены тенденции и перспективы глобального и макрорегионального государственно-правового развития; явление «пост-права» в современных общественных отношениях. Авторами делается вывод о нарастании контекстности в развитии современных правовых норм и возможной регионализации права как такового. Это будет иметь значительные последствия на этапе институционализации неоглобального мира и формирования его новых правовых основ как на национальном, так и на международном уровне.

Ключевые слова: глобализация, пост-глобализм, международные отношения, теория и социология права.

«POST-GLOBALIZATION», «POST-STATE», «POST-LAW»

Abstract: The contemporary period of history which involves dramatic destruction of the institutional basis of the world order, despite the fact that exact duration of it is not yet known is already characterized by the emergence of the new framework of development in different spheres. In this article that was intentionally formulated in the discussion nature, the issues of post-global transformations in terms of reflections in the political

and legal context are analyzed. This context at this point is brought to the background behind political and economic developments but with the progress in forming the new framework for the global transformations the importance of the legal aspects of the world order development for the future will be increasing. The trends and prospects of global and macro-regional state-and-legal development are discussed; the phenomenon of «post-law» in contemporary social relations is introduced. Authors make the conclusion that law becomes an increasingly contextual phenomenon that leads to the fluidity of legal approaches especially with the possibility of regionalization of the law. That will inevitably lead to the serious consequences for the process of the institutionalization of the neo-global world and development of the new legal systems at the national as well as international level.

***Keywords:** globalization, post-globalism, international relations, theory and sociology of law.*

Современный этап глобальных трансформаций характеризуется наряду с прочими особенностями методологической «размытостью»: мы постепенно как бы погружаемся в методологически размытый мир. Все чаще звучит приставка «пост-» перед все более существенным кругом важнейших системообразующих понятий, структурными характеристиками человеческого бытия и развития. «Пост-экономика», «пост-капитализм», «пост-правда», «пост-гуманизм» агрегируют представления о современном мире. Все они отражают одно важное свойство современности – не только и не столько размытость границ между сферами познания и развития, что было известно и присуще постиндустриальному постмодерну как общественной системе, но и разрушение фундаментальных основ секторальной референтности, в частности таких, как право в различных его проявлениях, в действительности, определяющее ключевые характеристики и параметры развития человечества – от экономики до межличностного взаимодействия.

Постановка вопроса

Пост-право является ситуативным феноменом, отражающим разрушение базовых основ первоначально международного права, что в настоящее время переносится в сферу национального права, формируя систему «изъятий» из базового для права принципа универсальности.

Феномен пост-права является политически мотивированным ответом на формировавшийся запрос на новые механизмы трансформации политических отношений на международной арене и в этом смысле рассматривался как краткосрочное решение в духе «политической целесообразности», которое, будучи широко применяемым в межгосударственных отношениях как часть того, что можно было бы назвать

«силовой геоэкономикой», целью которой является формирование комплексно защищенного пространства со специфическими формализованными «внутренними» регуляторными системами; внутри национальных систем могло использоваться только ограниченно, в отношении тех специфических социальных и/или политических групп, которые рассматривались как не вполне являющиеся частью соответствующих обществ («российских олигархов», не-ассимилировавшихся мигрантов, политических радикалов, лиц, не принимающих идеологию сверхтолерантности и т. п.). Иными словами, пост-право рассматривалось как инструмент глубокого, близкого реформатирования «внешнего» контура социально-политических отношений (чему способствовало отчасти то, что санкционная политика приобрела в последние 5 лет фактически неограниченные формы) и слома всей системы международного права. Но одновременно лишь точечного реформатирования пространства внутреннего суверенитета.

Развитие политических и социально-политических процессов, однако, приобрело такую динамику, что пост-право все больше становится инструментом для управления тенденциями внутри пространства национального поствестфальского суверенитета.

Целью статьи является постановка вопроса об истоках возникновения фактически явочным порядком феномена пост-права, ставшего в операционном плане отрицанием универсалистской модели права, обозначающим вектор движения к социально-референтной, а в перспективе – и политико-референтной системе правовых отношений; а также о возможных пределах развития такой системы, ее способности выполнять роль инструмента формирования рамок новой, неоглобальной, институционализации.

Вероятно, именно понятие «пост-право» следует считать системообразующим для всего методологического каркаса современного (переходного) периода в глобальных трансформациях, структурно обостренного затянувшимся искусственно состоянием «предхаоса» в глобальной политике и в еще большей мере – социально-экономическом развитии [1], существенно сократившем возможности некризисных трансформаций. И одним из аспектов современных глобальных трансформаций стала мультипликация уровней этих трансформаций, возникновение ситуации, когда на различных уровнях трансформации идут не только несинхронно, но и в разных концептуальных направлениях. Как результат мы имеем ситуацию нарастания сегментной фрагментации глобального политико-экономического пространства, когда в различных сегментах формируются различные модели поведения, в дальнейшем оформляемые в различные «рамочные» со-

циокультурные модели поведения, по мере закрепления «границ» сегментов приобретающие характер норм обычного права.

Теоретическая рамка

Существует множество политико-правовых учений, идей и представлений в отношении законов и закономерностей общественного, политического, государственно-правового развития, «эволюции права» и проч. В одном из таких подходов – в конце 80-х гг. XX в. – Б. де Соуза Сантос «воскрешает» метафору Ф. Ницше о трех стадиях развития духа и, применяя ее не к личному, а к общественному (в особенности социально-правовому) развитию, утверждает, что социально-правовое развитие Нового и Новейшего времени к концу XX в. претерпело ницшеанские метаморфозы «в обратном порядке»: в метафоре «ребенок-лев-верблюд» [2, р. 279].

По мнению Б. де Соуза Сантоса, в XVII и XVIII вв. «право начинается как «ребенок»: новые теории естественного права и либеральная политическая философия составили великолепное новое творение из ценностей и верований, которые засвидетельствовали возникновение и консолидацию буржуазного общества. По мере того, как шел XIX в. право становилось «львом отрицания». Это было время, когда закон сопротивлялся требованиям, которые породил социальный запрос и которые выдвигались в политическую повестку новыми общественными и политическими силами. В XX в. и особенно после Второй мировой войны право претерпевает третью метаморфозу. Оно перестает сопротивляться, покорно вбирая в себя целый ряд ценностей и верований (порой взаимодополняющих, а иногда противоречащих друг другу), которые навязывают ему различные общественные и политические силы. Так, право стало «верблюдом», а «государство всеобщего благоденствия» является наиболее ярким свидетельством «верблюдоизации» закона» [2, р.279-280].

Однако далее с мыслями о «конце света» к рубежу тысячелетий все громче начинают звучать голоса против «верблюдоизации» права: Ю. Хабермас говорит о том, что право «чрезмерно колонизировало жизненное пространство»; Г. Тойбнер выступает за «рефлексирующий» закон, а Ф. Ноне и Ф. Селзник – за «быстрореагирующий» и т.п. В сущности же был озвучен призыв к «новой метаморфозе» права, которая привела бы его к некоторым своим «естественным пределам», «что бы это ни означало» [2, р. 280].

С этими взглядами можно спорить или соглашаться. В данном случае, с точки зрения нашего времени, значимым оказывается момент, когда в фокусе внимания – на гребне призывов к «новым метамор-

фозам» – вдруг вновь оказывается ницшеанский «ребенок», а точнее, является некий «субъект», который, в том числе своим поведением, требует к себе отношения как к «ребенку» в ницшеанской метафоре, навязывает себя в таком проявлении. В метафоре «ребенка», в ницшеанской метаморфозе, дух невинен и «беспамятен»; это – «новое начало», «созидание новых ценностей», проявление собственной воли в том, чтобы «подчинить себе свой собственный мир». Это в своем роде «ренессанс» идей «естественного права», однако это естественное право эпохи постмодерна, сверхсубъективизм перерастающий в постгуманизм.

Действительно, «пост-право» – в своем роде поиск «новых форм» для некоего нового воплощения, варианта «естественного права», в котором де-универсализация признается некоей «естественной», базовой предпосылкой. С социокультурной точки зрения, это возвращает нас к разделению пространства глобального взаимодействия на «цивилизацию» и «осваиваемый мир» (осваиваемые «джунгли»), в котором неприменимы правовые нормы «цивилизации»: здесь правит «ребенок», считающий весь мир своим «продолжением» (и «приложением»). Это вполне отчетливо манифестируется представителями евроатлантического сообщества, более того, обозначены институциональные рамки данного процесса: попытка формирования «Коалиции демократий» под эгидой США как главного центра формирования новых стандартов в действительности является попыткой формирования линии разделения между «осваиваемой» и «не-осваиваемой» (недемократизируемой) частью глобального пространства. Этот подход в целом лежит в рамках современных западных подходов символизации социального взаимодействия, что неизбежно будет получать выражение и в правовой сфере, «правовых формах» [3].

С правовой точки зрения, ситуация получает соответствующее развитие: «пост-право» вкупе с форсированным формированием на его основе правоприменительной практики, пусть даже первоначально в сфере межгосударственных отношений, с точки зрения логики американской правовой системы, является попыткой формирования «новой прецедентности», которая затем вполне может быть тиражируемой. Важнейшим аспектом этой «новой прецедентности», судя по практическим проявлениям, будет проблематика отношений между «финансово-инвестиционным ядром» «новой глобализации» и «полупериферией» по поводу механизмов изъятия «рент» различных типов в пользу «ядра» в условиях неизбежной сетевизации систем управления глобальными процессами и ослабления прямого присутствия «метрополии» в зоне периферии и полупериферии.

Доминирование ядра капиталистического мира в этих отношениях уже не может осуществляться «по умолчанию», в рамках так называемой «мягкой силы». Становится критичной институционализация этого доминирования и его закрепление в правовых нормах, пусть даже кажущихся в настоящее время ситуативными. Таким образом, гипотеза сводится к тому, что под прикрытием гуманитарных и социокультурных аспектов в рамках модели «пост-права» идет интенсивное формирование базы прецедентности для нового формата экономического права.

Операционная рамка

Под понятием «пост-право», можно сказать, агрегируются следующие явления, обстоятельства и ситуации:

- географическая деуниверсализация правовых норм. Этот аспект является одним из главных, во всяком случае, наиболее заметным, с которым человек сталкивается чаще всего. Любопытно, однако, что этот аспект не является в чистом виде продуктом периода трансформаций глобализации, его основы были заложены гораздо раньше. Главное, что происходит сейчас, когда географическая деуниверсализация правовых норм получает отчетливое цивилизационное измерение и политическую легализацию;

- формирование системы «исключений» из права, включая возникновение социальных, цивилизационных и политических сообществ, по отношению к которым применяется особый правовой режим. Эта ситуация во многом напоминает принципы колониального права, которые были различны по отношению к различным группам населения одной и той же территории;

- ситуативность и политизированность принимаемых юридических решений. Вероятно, именно этот аспект следует считать главным: Фемида переходного периода, причем как на внутрисоциальном, так и на международном уровне, становится «зрячей»;

- превращение «надправовых» решений в системную практику, причем мотивированную не только политическими факторами, но и социокультурными. Одним из элементов пост-права в сфере социокультурных отношений является пресловутая «культура отмены», ставшая классическим политически легализованным неправовым форматом ограничения доступа к определенному роду информации, ценностям или культурным артефактам.

- кризис «национального государства» как носителя принципа пространственного вестфальского суверенитета. Не только формирование «многоуровневой» системы акторов в системе международных

политических и экономических отношений, но и признание – хотя бы и де-факто – принципа разностатусности пространств, вовлеченных в подобные процессы. В этом смысле пост-право как концептуальный и методологический подход совершенно релевантен концепции устаревания национального государства как формата организации общества, ранее с формулированной Ф. Фукуямой [4].

Авторская гипотеза относительно генезиса феномена пост-права сводится к следующей констатации.

Пост-право представляет собой феноменизацию применительно к специфическому сегменту пространства социального взаимодействия, правовому пространству принципов метамодернизма, основанных на идее поведенческого релятивизма: переход к некоей новой стадии развития постмодерна (преимущественно здесь используется термин «метамодерн») обусловил важнейший в социальном и социокультурном смысле феномен разрыва соотносимости социальных практик и социальной институционализации («поведенческой дискретности»), что напрямую повлияло на характер социально-правовых отношений, создав, вероятно, базовые социальные предпосылки для возникновения феномена пост-права [5, с. 15–20]. Сам факт возникновения предпосылок пост-права говорит о выходе постиндустриальной модели социального поведения, а с ней и регуляторики на закритические режимы развития и утрату базового принципа социальной универсальности.

Но «пост-право» не может рассматриваться только как политико-пропагандистская конструкция. Его идея представляется существенно глубже и опаснее. Фактически мы имеем дело с неким «ситуативным правом», выстраиваемым под каждую в отдельности конкретную задачу и формируемым сочетанием интересов коалиции, вводящей подобный правовой режим. Классическим примером такого асимметричного подхода являются системы «санкций». Если подняться от чисто операционных вопросов, механизмов реализации системы санкций, то она стала в настоящий момент уже не неким «чрезвычайным исключением» из системы мировой экономики, политики и гуманитарной сферы, а ключевым системообразующим элементом новой архитектуры мировой экономики, который находится на фазе политической институционализации.

Если данная гипотеза верна, и мы действительно находимся на этапе политико-институционального закрепления пост-права в качестве базового основания глобального развития, то это ставит вопрос не просто о гармонизации различных «версий»/зеркал правовых норм, но и о новом понимании философии права.

Например, если в контексте европейской политики мы сталкиваемся с системой пост-права, где не только доминирующей, но монопольной силой являются США, они определяют политико-правовую рамку, тогда как остальные участники имеют возможность скорректировать лишь частные аспекты (время введения в действие санкций, порядок, наличие незначительных исключений и т.п.). Но уже в контексте реализации санкционной политики в регионах, где присутствует политическое многообразие, в частности в процессе ограничения цен на российскую нефть, продаваемую на мировом рынке, США уже не обладают возможностью монопольно определять «рамку» политико-правовой системы, будучи вынужденными учитывать принципиальные возражения других стран, в частности Индии, арабских государств и т.д.

Этот пример – одна из «поверхностей» многогранных и глубинных процессов мировых трансформаций последних лет. С этих позиций, подобно тому, как говоря о «пост-правде», Л.К. Макинтайр подчеркивает, что «пост-правда» есть прежде всего «выражение озабоченности тех, кто придает значение концепции истины и полагает, что она находится под ударом» [6, р.6], точно также в современных условиях имеет смысл говорить о «пост-праве» в основном с той точки зрения, что понятие права, а также то, к чему оно начинает относиться, в настоящее время вызывает тревогу у тех, кто действительно осознает его роль и значение в общественных отношениях, «в нормальных условиях».

Между тем пост-право для современности становится естественным продуктом правового развития. Более того, часть слова «пост-» в данном случае может вполне восприниматься как антиномия для обозначения, с одной стороны, идеи о том, что мы «прошли», «преодолели» право в темпоральном смысле, «вышли из него», и, с другой стороны, для указания на то, что право в сложившемся виде утрачивает смысл в плане релевантности действительности гегельянской «Идеи».

Один из парадоксов общественного развития современности состоит в том, что «пост-глобализация», «пост-государство» и «пост-право» не составляют в нем прочных связей и корреляций между собой. Так, если пост-глобализация – это «продолжение» глобализации, которая, с философско-методологической точки зрения, должна была представлять собой пространство, пригодное к сетевизированным индикативным формам управления – управлению через «каскадируемые нарративы», то есть через механизмы информационно-политического конструирования как на микро-, так и на макроуровне, «пост-государство» само должно было стать «элементом» глобального

мира, который подразумевал для себя наличие ряда условий и обстоятельств, а именно:

- демонтаж государственного суверенитета в экономическом и в идеале в социальном измерении (за счет включения национальных экономик в «глобальное разделение труда», т.е. в технологические цепочки и цепочки поставок, по которым было бы невозможно осуществлять «государственный контроль и управление» в традиционном представлении);

- глубокое разрушение социально-классовой структуры общества, т. е. в том числе его «деидеологизация», и следовательно, фиктивизация политической системы и репрезентации;

- развитие «информационного общества» как элемента «общества потребления», в том числе с широким присутствием в общественном пространстве информационных технологий как части повседневной социально-потребительской сферы [7];

- высокий уровень «атомизации» общества при доминировании его «универсальности» как главной модели социального поведения, основанной на унифицированности моделей потребления.

«Пост-государство», следовательно, – это одна из форм вытеснения «традиционного» государства из регулирования общественных отношений (в том числе путем если не полного его разрушения, то существенной его «деформации»), которая составляла смысл и выражение собственно глобализации – ее цели, результаты, потенциал.

Однако, если прежде предполагалось, что глобализация как минимум в своем «ядре» «самоорганизуется» так, что затем останется лишь «кодифицировать» получившийся «результат», нынешний этап глобальных трансформаций демонстрирует лишь появление и рост «точек неопределенности».

Так, на современном этапе, ключевыми точками неопределенности «итогов глобализации», «неоглобальности» можно обозначить: (1) запрос на новую институциональность, которая была бы способна адекватно отразить потребности геоэкономически регионализирующегося мира и (2) запрос на правовое обеспечение новой архитектуры глобальных экономических и политических отношений в системе «поствестфальского суверенитета» [8], становящихся аренной межгосударственного противоборства.

Пост-право, между тем, – это не только и не столько правовые формы, в которые будет положен «пост-глобальный» мир, сколько индикатор явлений распада прямых социальных связей, «материальных» общественных отношений, «зрелых» социально-правовых и государственно-правовых форм, их деградация.

Если взглянуть на динамику общественного развития последних лет, оказывается вполне наблюдаемым, как ницшеанский в метафоре Б. де Souza Сантоса «верблюд» государства и права «ядра» и «полупериферии» глобализации конца XX в. – «золотого миллиарда» Запада – устремился, через «культуру отмены» последнего десятилетия к запросу о получении для себя статуса «ребенка». Глобальное же большинство сегодня должно принять решение, как «в норме» следует реагировать на «государство-ребенка», «право-ребенка», а также дееспособного по общему правилу человека, выставляющего себя за «ребенка», т. е. все то, что все более отчетливо демонстрируют страны (и представители) традиционного «Запада» по отношению ко всему остальному человечеству.

Здесь уместно напомнить, что в юридическом поле проблема «ребенка в праве», равно как и большинство остальных вопросов и концепций, рассматривается через представления о вине и понятие ответственности. Действительно, в современном обществе, во всяком случае, до последнего времени, было принято считать, что «нормальный», «взрослый» человек в повседневности «убежден, что он обладает «свободой воли» и что, следовательно, он «несет ответственность» за свои действия, одновременно отказывая в этой «свободе» и «ответственности» детям и умалишенным» [9, p.14]. Гуманизация права последних десятилетий развивает, однако, эту позицию в том направлении, что «свобода» все более перестает быть связана «ответственностью», в особенности если речь идет о «ребенке», а в действительности – о целом ряде и все более расширяющемся круге «позитивно дискриминируемых» лиц, обобщенно обозначающихся как «наиболее уязвимые» и т. п.

Современным «созидателям новых ценностей» и «подчиняющим себе свой собственный мир» хотелось бы напомнить о том, что даже «самые либеральные» и «самые демократические» правовые системы современности сохраняют и практикуют такой институт как смертная казнь (в различных формах в законодательстве штатов США), а также являются «рекордсменами» по возрастной планке вынесения уголовного приговора несовершеннолетним преступникам.

Так, в Великобритании в 1993 г. за убийство двухгодовалого ребенка были осуждены дети в возрасте десяти лет, и до настоящего времени «Венейблс и Томпсон, которым [ныне] по сорок лет, остаются самыми молодыми людьми, которые предстали перед судом за убийство в Великобритании» [10], и, добавим, остаются если и не самыми, то одними из самых молодых осужденных в мире вообще.

Дж. Мейджор – премьер-министр Великобритании периода со- бытий дела 1993 г. – заявлял, что общество должно «немного больше осуждать, немного меньше понимать», когда речь заходит о пре- ступности малолетних. Однако и тридцать лет спустя «трудно найти кого-либо, кто был бы удовлетворен будь то юридической, будь то политической реакцией на это убийство» [10].

С другой стороны, всего через год после британского судебного процесса в Норвегии, в городе Тронхейм, два шестилетних мальчика до смерти избили и забросали камнями младенца. «Несмотря на заметное сходство с предыдущим случаем, общество отреагировало совершенно по-другому: пресса не изображала мальчиков убийца- ми; этого не сделали ни соседи, ни даже скорбящая мать погибшей девочки. Вместо этого уже через две недели после ее смерти детям разрешили вернуться в свою школу в сопровождении психолога. Такой реакции способствовали многие факторы: помимо крайней молодости убийц, норвежская культура в целом придерживается либеральных взглядов на виновность детей» [11, р. 50–51].

Тем не менее, если анализировать природу ответственности ребен- ка в общественном мнении, в политико-правовой культуре и в оценках ученых, примечательно, что одни признают, что «многие люди «со- вершают что-то ужасное» в возрасте от восьми до четырнадцати лет, но эти действия «совершаются в детском оцепенении, впервые». Мир детства – это «отдельное место». И, с другой стороны, в том, чтобы, как это было представлено в деле 1993 г. в Великобритании, прово- дить суд и выносить приговор ребенку «как взрослому», заключается идея найти объяснение трагедии ситуации, которая в остальном была невыносимо бессмысленной: «несмотря на то, что обвиняемые сами были детьми, их осуждение придало значимость гибели другого ре- бенка» [11, р. 50].

Речь, конечно, не идет о том, что люди не в состоянии отличить взрослого от ребенка, а о том, что в определенных обстоятельствах такое различие «ненормально», оно представляет собой вызов для общества в целом.

Точно также, попытка «впасть в детство», которую мы наблюдаем сегодня со стороны стран Запада, начиная с уровня государств и правительств и заканчивая «человеком повседневности», не может оставаться без ответа подобно тому, как этого требует подлинный трагизм ситуации, в которую втягивается все человечество сегодня в силу «детского поведения» отдельных его представителей.

Помимо порой лукавых спекуляций об «особом мире детства» или «особого отношения», которого, конечно, заслуживают дети

в «нормальных условиях», характерной чертой собственно «детского поведения» и «детской картины мира» в ряду иных известных особенностей, надо признать неспособность различить «действительное» и «мнимое», истину и ложь, т.е. отделять «действительность» от «не соответствующего действительности». Эта неспособность может представлять собой существенную угрозу как для самого человека, так и для окружающих, и для общества в целом, т.е. составлять «общественную опасность». И если в «нормальных условиях» для «нормального ребенка» неспособность различать «действительное» и «мнимое», вообще говоря, преодолевается в воспитании, во многом являясь его целью в современном мире, начиная с бытового уровня, уровня повседневности и вплоть до общественно-политического, государственно-правового уровня, мы все больше сталкиваемся с прямым или негласным поощрением неразличения истины и лжи.

Опасность таких тенденций вряд ли вызывает сомнения. А если это так, вновь встает вопрос о роли права в «пост-глобальном» обществе в качестве известного инструмента борьбы с «общественной опасностью» и средства установления истины не менее важного, но не так широко известного его качества.

В этическом плане вопрос единства добра и истины обосновывает русский философ и религиозный мыслитель XIX в. В.С. Соловьев в работе «Теоретическая философия», постулируя: «Мы, во-первых, хотим, в силу нашей нравственной природы, жить сообразно истинному добру и *для этого* знать его подлинную сущность и настоящие требования. Но наряду с этим мы хотим просто знать, знать истину ради нее самой. И эта наша вторая воля, безусловно, одобряется нашей совестью, которая таким образом заранее утверждает коренное единство между добром и истиною, очевидно, необходимое, так как без этого единства самое понятие *истинного добра*, которым держится вся нравственность, не имело бы смысла. Если добро как такое непременно должно быть истинным, то ясно, что истина по существу не может быть чем-то противоречащим и чуждым добру» [12, с. 759]. И далее: «Значит, то, что сближает и роднит нас с истиною, есть то же самое, что сближает и роднит нас с добром» [12, с. 760], – и хотя с этими взглядами можно было бы поспорить на том основании, что истина не всегда раскрывает исключительно добро, несомненным проводником и добру, и истине издревле служит именно право – по Юстиниану, *ars boni et aequi*, – в пределе стремящееся к идее *«истинного добра»*.

С этой точки зрения, можно было бы предьявить тезис о том, что «пост-глобализация» порождает в числе прочего и «пост-право» суть проявление отступлений как от истины, так и от добра, в своем роде,

«переход» за грань этих понятий, и, как ни жаль, процессы «регресса» и «упадок» в праве, в том числе на фоне утраты его «историчности», поскольку самой частицей «пост-» привносится некоторая «необратимость».

«Пост-право» разворачивается как очевидная деградация современного международного права (что мы сегодня наблюдаем), оттеняясь извращением правовых форм на уровне государств и их правовых систем. «Пост-глобальное» смешение лжи и истины – центральная проблема «нормального» правового развития в условиях «пост-глобализации», и не может быть преодолено «гомеопатически» как ответ, так сказать, «равным за равное», в данном случае – как «ложь в ответ на ложь» и т. п. Раскрытие истины и неотвратимость наказания за антиобщественные, общественно опасные действия от кого бы и на каких бы уровнях политико-правовых отношений они не исходили, – цель государственно-правового развития в условиях «пост-глобализации».

Перспектива «регионализации» как варианта «пост-глобальности» не должна снимать глобальный этико-правовой запрос на ответственность известных «глобальных игроков» за тот вред, клевету, ложь и преступления, которые были совершены ими против человечества в последние годы, а также, в не меньшей степени, за имевшие тяжелые последствия информационно-политические манипуляции с использованием «надпространственных» систем. Разработка механизма и процедуры привлечения к ответственности субъектов международных отношений – задача современного «глобального большинства» и залог перспективы пост-глобального мироустройства. Современное право в целом, как представляется, противостоя явлениям упадка и деградации в общественной жизни, должно развиваться в логике некоего обновленного варианта «объективного вменения», в духе *ars boni et aequi*.

Вместо заключения

Пост-право, безусловно, не является некоей нормативно-правовой системой и вряд ли сможет ею быть, хотя бы в силу доминирующей ситуативности, которая и есть его фундаментальное основание. Пост-право – некий вектор развития, который обозначает, что сейчас не существует никакой «рамки» правовых норм.

Возникают, впрочем, три точки, где пост-право как система принятия операционных решений должно уйти в историю как можно раньше, если мы рассчитываем на сохранение хотя бы отдельных основ миропорядка:

■ вопросы собственности вне пределов «титულных» национальных юрисдикций. На сегодняшний день мы имеем ситуацию начальной фазы разрушения принципа неприкосновенности собственности, сдерживаемый как минимум в части конфискации, например, российских государственных активов, также по политическим соображениям. Вероятно, это самый стратегически деструктивный аспект развития ситуации;

■ межгосударственное взаимодействие. Следует признать фактом разрушение классического международного права. Но замена его форматами взаимодействия и разрешения споров, основанными на концепте пост-права, может привести к разрушению целого ряда важнейших правовых норм, ограничивающих, например, принципы ведения военных действий. Разрушению может подвергнуться и вся система международного гуманитарного права;

■ отношения по поводу (за)транссуверенных пространств, основным из которых сегодня является пространство коридоров мировой торговли, а в перспективе – космическое (заатмосферное) пространство, которое все больше вовлекается в сферу межсистемной (не только межгосударственной, что доказывается деятельностью И. Маска) конкуренции.

Список литературы:

1. Евстафьев, Д.Г. Предхаос как среднесрочное состояние глобальной политики и экономики / Д.Г. Евстафьев // Экономические стратегии. – 2021. – Т. 23. – № 1 (175). – С. 22–29.
2. Sousa Santos, B. de Law: A map of misreading. Toward a postmodern conception of law // Journal of law and society. – 1987. – Vol. 14. – No. 3. – P. 279–302.
3. Блумер, Г. Символический интеракционизм. / пер. с англ. А.М. Корбута. – М.: Элементарные формы, 2017. – 346 с.
4. Фукуяма, Ф. Угасание государственного порядка / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ, 2017. – 704 с.
5. Родькин, П.Е. Метамодернистский аттракцион. Искусство, архитектура, кино, политика / П.Е. Родькин. – М.: Совпадение, 2021. – 416 с.
6. McIntyre, L. C. Post-truth / L. C. McIntyre. – Cambridge: MIT Press, 2018. – 240 p.
7. Кастельс, М. Власть коммуникации / М. Кастельс / под науч. ред. А.И. Черных ; пер. с англ. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2016. – 564 с.
8. Евстафьев, Д. Г Поствестфальский суверенитет в постглобальном мире / Д.Г. Евстафьев, Н.М. Межевич // Политическая наука. – 2022. – № 4. – С. 121–144.
9. Berger, P.L. The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge / P.L. Berger, T. Luckmann. – London, New York : Penguin Books, 1966. (Reprint 1991) – 234 p.

10. Halliday, J. ‘The wounds don’t ever heal’: 30 years after James Bulger’s murder, Bootle cannot forget / J. Halliday // The Guardian. 10 Feb. 2023. – URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/feb/10/30-years-after-james-bulger-murder-strand-bootle-youth-justice> (дата обращения: 18.06.2023).

11. Oldridge, D. Strange histories: the trial of the pig, the walking dead, and other matters of fact from the medieval and renaissance worlds / D. Oldridge. – London, New York: Routledge, 2005. – 194 p.

12. Соловьев, В.С. Сочинения : в 2 т. Т. I / сост., общ. ред. и вступ. ст. А.Ф. Лосева, и А.В. Гулыги ; примеч. С.Л. Кравца и др. – М.: Мысль, 1988. – 892 с.

Р. А. Осипов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

R. A. Osipov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Theory of State
and Law, Saratov State Law Academy
e-mail: magistr_sar@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-202-207

ПРАВОВОЙ ЭГОЦЕНТРИЗМ КАК ДЕФОРМАЦИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ ЛИЧНОСТИ

Аннотация: представленная статья посвящена исследованию одной из форм деформации правового сознания населения – правовому эгоцентризму как деструктивному фактору правосознания современного российского общества. Наличие правового эгоцентризма в обществе отражает низкий уровень правовой культуры. Автор исследует особенности правового эгоцентризма как формы деформации правосознания личности. Методологическая основа исследования носит синтетический, комплексный характер. Это объясняется прежде всего тем, что методы, которые позволили решать конкретные исследовательские задачи, избирались в зависимости от используемых типов научного мировоззрения: субъектоцентристский подход, который выразился в теоретическом анализе индивидуальной правовой культуры, развивается в логике антрополого-социологической исследовательской культуры; в рамках юридино-позитивистского типа научного мировоззрения использовался формально-догматический метод, который оказался полезным при анализе положений нормативных правовых актов. В ходе исследования выявлены факторы, влияющие на возникновение правового эгоцентризма. Предложены меры минимизации распространения правового эгоцентризма как деформации правового сознания личности, а также по повышению уровня правосознания граждан.

Ключевые слова: правовой эгоцентризм, деформация правосознания, правосознание, правовая культура, правовая грамотность.

LEGAL EGOCENTRISM AS A DEFORMATION OF THE LEGAL CONSCIOUSNESS OF THE INDIVIDUAL

Abstract: the presented article is devoted to the study of one of the forms of deformation of the legal consciousness of the population - legal egocentrism as a destructive factor in the legal consciousness of modern Russian society. The presence of legal egocentrism in society reflects the low level of legal culture. The author explores the features of legal egocentrism as a form of deformation of the legal consciousness of the individual. The methodological basis of the study is synthetic, complex. This is primarily due to the fact that the methods that made it possible to solve specific research problems were chosen depending on the types of scientific worldview used: the subject-centric approach, which was expressed in the theoretical analysis of individual legal culture, develops in the logic of anthropological and sociological research culture; within the framework of the legal-positivist type of scientific outlook, a formal dogmatic method was used, which turned out to be useful in the analysis of the provisions of regulatory legal acts. The study revealed

factors influencing the emergence of legal egocentrism. Measures are proposed to minimize the spread of legal egocentrism as a deformation of the legal consciousness of the individual, as well as to increase the level of legal consciousness of citizens.

Keywords: *legal egocentrism, deformation of legal consciousness, legal consciousness, legal culture, legal literacy.*

Рассуждая о деформации правосознания, следует в первую очередь говорить о правовой культуре в целом и правосознании как о ее составном элементе. Термин «культура» возник в Древнем Риме и использовался для обозначения процесса обработки почвы, а вот у древних греков – это своего рода маркер для подтверждения отличия от «варварских» народов. В Средневековье культурой считали стремление к идеалу, безупречности, цивилизованности [1, с. 191].

Попытки представить культуру как самостоятельное понятие были осуществлены в эпоху Просвещения в стремлении выработать «общую идею», которая объяснила бы смысл и направленность мировой истории. Эта идея вносила в историческое познание представление о порядке, связи и последовательности исторического процесса, затрагивая и духовную сферу развития общества.

В Новое время слово «культура» стало употребляться для обозначения степени воспитанности, образованности, интеллекта, способности соблюдать нормы этики и этикета, совокупности художественной и творческой деятельности. В Новейшее время к этому добавились стиль, метод и уровень совершенства, достигаемые в освоении какой-то области знания или деятельности, умения, процесс создания и распределения материальных ценностей, их использования.

Современные словарные и энциклопедические издания определяют слово «культура» следующим образом: методы, благодаря которым человек существует; опыт народа, который копился несколько веков и передавался из поколения в поколение (традиции, язык, образование, воспитания); нормы, определяющие поведения человека; нормы, определяющие ценности в обществе и т.п. [2, с. 114].

Правовая культура является частью общечеловеческой культуры. Она находит свое отражение в праве «...стала базисным элементом гражданского общества, включая в себя правовую культуру, как населения, так и государственных органов власти и их должностных лиц, а соответственно и правовую культуру всего государства в целом» [3, с. 19]. Правовая культура, как правило, рассматривается в качестве духовной и моральной основы правовой системы. Можно охарактеризовать правовую культуру как:

▪ степень заинтересованности граждан в публичной жизни государства и общества, отсюда — чем выше уровень правовой культуры, тем выше и степень заинтересованности и вовлеченности в публичные процессы;

▪ уровень доверия к государственным и в целом к политическим институтам, таким как: полиция, суды, органы исполнительной власти, по аналогии с предыдущим пунктом, чем выше уровень доверия, тем выше уровень правовой культуры.

В современной юридической науке разработано несколько классификаций правовой культуры.

Так, по степени познания различных явлений правового характера и их использования выделяют:

- 1) обыденный уровень правовой культуры;
- 2) профессиональный уровень правовой культуры;
- 3) научный уровень правовой культуры.

Права человека как явление общественной и государственно-правовой жизни едва ли могут мыслиться вне субъекта – обладателя и субстанциональной основы индивидуальной правовой культуры. Обладатель прав человека – это член гражданского общества и гражданин государства, который формируется в перманентном процессе политико-правовой социализации личности с участием, во-первых, институтов гражданского общества и государства, и, во-вторых, посредством активного инициативного приобщения к ценностям в публично-правовом пространстве конкретного общества при помощи публично-правовой активности, что необходимо для обустройства собственной жизни в качестве члена гражданского общества и гражданина государства.

Правосознание личности представляет собой форму общественного сознания, «совокупность представлений и чувств, выражающих отношение субъекта к праву, его принципам, нормам, учреждениям и институтам» [4, с. 133]. Правовая деятельность будет определяться нами как реализация умений и навыков практического осуществления правосознания и правовых норм.

Современные реалии диктуют масштабные трансформации в политической, социальной, экономической, образовательной и информационной сферах, которые связываются не только с возвращением некоторых идей недавнего прошлого, но и с поиском принципиально новых путей развития государства и общества, поскольку это диктуется вызовами современного общества, в котором фиксируется такой феномен, как «разрыв» ценностной матрицы поколений. «Проблема правовой культуры личности становится наиболее острой именно

в периоды общественной трансформации, когда в обществе устанавливаются новые стандарты правового взаимодействия, а роль индивидуального поведенческого выбора неизмеримо возрастает» [5, с. 29].

Правовой эгоцентризм является видом деформации индивидуального правосознания, следующим из правового релятивизма. Он характеризуется тем, что для индивида имеет ценность только знание законодательства, которое позволит ему удовлетворить только свои потребности особенно качественно и в кратчайший срок. При правовом эгоцентризме функции индивидуального правосознания имеют определенную специфику.

Интересно мнение И.А. Ильина, который понимал под эгоцентричным индивидом человека «частично отрицающего право», признающего одностороннее право, соответствующее его собственным интересам [6, с. 182].

С точки зрения психологии, правовой эгоцентризм следует характеризовать как прагматизм в отношении применяемого права. С точки зрения правовой идеологии, права и свободы данного индивида – это правовой абсолют и высшая ценность, при этом происходит явное ущемление прав других субъектов правоотношений.

К сожалению, можно констатировать, что выбор узкой специализации при получении правового образования может привести к такому виду деформации правосознания как эгоцентризм. По сути, обучающийся руководствуется личными взглядами при выборе той или иной специальности, не предполагая, что в дальнейшем спектр его интересов в работе может резко измениться. Особенно это свойственно лицам, получившим непрофильное образование (экономика, педагогика или по техническим специальностям; в данном контексте первое образование не имеет значение, главное, что это не правовое направление), а в магистратуру пошел по узкой специализации, например, выбрав профиль земельного права, гражданского права или только уголовного права. Отсутствие базового юридического образования сыграет в данном случае негативную роль в формировании правосознания данной личности, деформировав ее до правового эгоцентризма.

Социум перешел в свое качественно новое состояние, которое связано с обществом цифровизации. XXI век сделал доступной возможность получать полезные знания без привязки к конкретному месту и времени. Сейчас активно развиваются онлайн-проекты, осуществляющие просветительскую функцию в области права. Они реализуются не только путем опубликования правовых лекций и проведения бесед с экспертами в различных отраслях права, с адвокатами, политологами и социологами. Проявление внимания молодых людей, особенно

обучающихся посредством информационных источников такого рода, – безусловно, позитивный момент в развитии индивидуальной правовой культуры. Несомненно, развитие образования, особенно в области права, позитивным образом сказывается на всех вышеописанных аспектах социальной, правовой и культурной деятельности населения. Развитие информационных познавательных проектов, свободные СМИ, подлинная статистика – путь к повышению уровня правовой культуры в условиях современного российского общества.

Однако указанные выше особенности современного индивидуального правосознания, помимо всех вышеназванных позитивных черт, раскрывает и ряд проблемных вопросов.

В первую очередь, последнее время несколько злободневным стал вопрос индивидуального правосознания. Вызвано это существованием проблемы механизма развития правовой культуры общества, искоренение которой имеет глобальный масштаб. Эта проблема национального и государственного характера. Для того чтобы вывести уровень правовой культуры в российском обществе на достойный уровень, требуются политические, социальные, экономические и образовательные ресурсы, а также воля государства.

Вышеизложенное позволяет констатировать: в обществе можно заметить некоторый рост индивидуального правосознания и, следовательно, правовой культуры. Многие граждане проявляют заинтересованность в саморазвитии, оказывая при этом позитивное интеллектуальное, в том числе правовое влияние на значительную часть молодого населения, тем самым повышая уровень правосознания. Анализировать результаты развития правосознания всего общества в целом в настоящий исторический период нецелесообразно: прошел непродолжительный период времени с тех пор, как сознание граждан выявило новый запрос – на развитие правовых знаний.

Также стоит отметить, что вышеизложенное позволяет актуализировать и некоторые смежные вопросы, касающиеся дезорганизации правового просвещения и его компенсации. Видимо, не будет преувеличением утверждать, что дезорганизация правового просвещения и развитие на этом фоне правового эгоцентризма самым негативным образом сказываются на правовой культуре общества, индивидуально-правосознания, так как в такой ситуации отсутствуют инструменты массового правового просвещения населения.

Список литературы:

1. Тужба, Э.Н. Социология культуры: учебное пособие / Э.Н. Тужба. – М. : Русайнс, 2021. – 201 с.
-

-
2. Темнов, Е. И. Интерпретации правосознания: монография / Е. И. Темнов. – М. : Русайнс, 2020. – 141 с.
 3. Бялт, В. С. Правовая культура общества: теоретико-правовая характеристика / В. С. Бялт, А. В. Демидов // Ленинградский юридический журнал. – 2018. – № 1(51). – С. 19–26.
 4. Осипов, Р. А. Правовая информированность и правосознание граждан: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Осипов. – Саратов, 2018. – 215 с.
 5. Темяков, И. А. Правовое воспитание – основное направление деятельности по формированию правовой культуры военнослужащих / И. А. Темяков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2007. – № 4 (76). – С. 29–33.
 6. Ильин, И. А. Собр. соч. : в 10 т. – Т. 4. – М.: Русская книга, 1994. – 398 с.

Е.С. Лебедева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

E.S. Lebedeva,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor of the Department
of History of State and Law
of Saratov State Law Academy
ELebedeva25@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-208-214

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1754–1832 ГГ.)

Аннотация: в статье анализируются законодательные акты, закреплявшие особенности государственной кредитной политики и получившие систематическое изложение в Своде законов Российской империи 1832 г. Рассматривается вопрос об особенностях становления и развития правовой политики в области кредитования в Российской империи (1754–1832 гг.). Определяются ее цели, задачи, принципы и основные направления. Особое внимание уделяется правовому содержанию государственного, общественного и частного кредитования в России.

Ключевые слова: правовая политика, кредитные учреждения, банковское законодательство, Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи, заём, кредитование.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF LENDING IN THE RUSSIAN EMPIRE (1754–1832)

Abstract: the article analyzes the legislative acts that fixed the features of the state credit policy and received a systematic presentation in the Code of Laws of the Russian Empire 1832. The question of the features of the formation and development of legal policy in the field of lending in the Russian Empire is considered (1754–1832). Its goals, objectives, principles and main directions are determined. Particular attention is paid to the legal content of state, public and private lending in Russia.

Keywords: legal policy, credit institutions, banking legislation, Complete collection of laws of the Russian Empire, Code of Laws of the Russian Empire, loan, lending.

Правовую политику в сфере кредитования можно рассматривать как индикатор социально-экономического состояния общества, отражающий уровень жизни и потребности населения. В связи с этим для историко-правовой науки является актуальным осмысление особенностей становления и развития правовой политики в области кредитования в Российской империи второй половины XVIII – первой трети XIX вв.

В современной историко-правовой литературе внимание юриста привлекает исследование А. Бугрова о казенных банках в России 1754–1860 гг. [1], а также другие его работы о банковской системе [2].

Особый интерес также представляют учебное пособие В.А. Томсинова о законодательстве в Российской империи [3].

В этом же контексте интересен исторический очерк Я.И. Печерина, в котором затрагивался вопрос о «долгосрочных кредитных установлениях: правительственных, общественных и частных». Автор подчеркивал, что до 1754 г. в России не было казенных и общественных кредитных установлений (далее – учреждений) [4, с. 1–2].

Хронология историко-правового исследования государственной политики в области кредитования в Российской империи определяется особенностями становления и развития банковского законодательства. За основу исследования взяты только те законодательные акты указанного периода, которые были положены в основу Свода и содержали попытку законодателя пояснить особенности правового регулирования банковской деятельности в целом и кредитования в частности.

Реализация Указа Императрицы Елизаветы Петровны от 13 мая 1754 г. была направлена на обеспечение потребностей многих подданных, и прежде всего дворянства, в денежных средствах, так как все они были вынуждены занимать их у других лиц под большие проценты с обеспечением своего долга срочными закладными на невыгодных условиях. Сенату предписывалось уменьшить во всем «государстве процентные деньги». Учредить государственные банки за счет казны: первый для дворянства в Москве и Санкт-Петербурге, а второй «для поправления при Санкт-Петербургском порте коммерции и купечества, в знатной сумме» [5, с. 87].

Императрица Екатерина II 9 декабря 1768 г. в Санкт-Петербурге и Москве учредила банки для обмена государственных ассигнаций, что было направлено на облегчение обращения денежных средств на всей обширной территории Империи, что должно было способствовать «благоденствию народа и цветущему состоянию торговли». В соответствии с экономическим состоянием государства предписывалось учредить банки, призванные обеспечить оборот денег [6, с. 787–789].

20 ноября 1772 г. в целях «всенародной пользы» Екатерина II одобрила необходимость и планы учреждения «вдовьей, судной и сохранный казны», создававшихся для лиц всякого состояния. Подобные учреждения в Российском государстве призваны были способствовать всенародной пользе, так как их деятельность была призвана поддерживать вдов, сирот и обеспечить безопасность имущества частных лиц. Сторонники подобной меры поддержки населения надеялись

искоренить ростовщичество, повысить уровень «общего богатства в Империи» [7, с. 631–637].

В Манифесте от 28 июня 1786 г. императрица подчеркивала общую связь государственных доходов и расходов, призванных способствовать всеобщему изобилию. В качестве цели политики называла достижение благоденствия всех подданных, поскольку «обогащение народа есть богатство Государя». Императрица придерживалась идеи увеличения объемов оборота денежных средств, необходимых для увеличения благосостояния подданных на всей территории Российской империи. Государственное хозяйство было призвано способствовать принятию политических решений в области повышения уровня благосостояния подданных. Соответственно, императрица особое внимание уделяла вопросу поощрения торговли, земледелия, рукоделий и ремесел. В память о решении императрицы Елизаветы Петровны поддержать российское дворянство в 1754 г.: за время своего правления Екатерина II значительно увеличила сумму, выделенную из казны, но лихоимство в кредитной сфере общественных отношений победить не удалось. Императрицу интересовали вопросы о состоянии государственного хозяйства, потребностях государства и динамике уплаты государственного долга, а также оказания благотворительной помощи подданным, и особенно опоре российского престола – дворянству за счет облегчения их нужд благодаря снижению процентов займа.

Императрица Екатерина II приняла меры, направленные как против «лихоимства», так и для облегчения долгов и сохранения дворянских имений в их родах на всей территории государства. Учреждение Заемного банка должно было установить во всем государстве единый процент при займе для всех субъектов финансовых отношений. За нарушение этого правила устанавливалась конфискация капитала. Государственный заемный банк был призван раздавать займы выделенные капиталы под залог имущества дворянства и жителей городов [8, с. 614–620].

23 декабря 1786 г. была учреждена Страховая экспедиция, призванная обеспечить сохранность заложенного в банках имущества: домов, заводов и фабрик [9], и Экспедиция для приема и ревизии ассигнаций [10], призванная обеспечить сохранность капиталов, принадлежавших казне и частным лицам.

В 1801 г. император Александр I объявил о преюбилитности законов, установленных императрицей Екатериной II, и ее намерений «доставить ненарушимое блаженство всем верным подданным» [11, с. 583].

2 июля 1801 г. Государственный вспомогательный банк для дворянства по выкупу билетов не имел другого дела, кроме приема процентов и капитала на выданные им суммы и произведенные по ним расчеты с заемщиками, что привело к уменьшению его штата, а 19 июля 1802 г. произошло его присоединение к Заемному банку [12, с. 196].

В 1812 г. в связи с затруднениями, возникшими «в некоторых Губерниях Империи в частных и публичных денежных оборотах», повсеместно было введено единообразное обращение государственных банковских ассигнаций. «Во всем пространстве империи счета и платежи должны были быть основаны на Государственных банковских ассигнациях» (п. 1). На этом основании учреждаются все денежные обороты в платеже: 1) частных лиц казне; 2) казны частным лицам и 3) частных лиц между собой (п. 2) [13, с. 280–281].

В 1817–1818 гг. основной задачей государственной политики в области кредитования было обеспечение доверия к обязательствам казны. Основным средством ее решения признавалось возобновление погашения государственного долга. Соответственно, для этого были определены ежегодные денежные суммы, необходимые впредь до уплаты долгов, а также установлена потребность в строгом учете количества ассигнаций, требуемых для их обращения [14, с. 191–193].

В условиях сложной экономической ситуации с 15 июля 1812 г. вплоть до 1824 г. Заемный банк выдавал займы частным лицам только по высочайшим повелениям императора, в силу особых заслуг и обстоятельств. Министр финансов Е. Ф. Канкрин внес 13 мая 1824 г. в Государственный совет записку об открытии ссуд из Заемного банка. 4 июня 1824 г. эта мера поддержки была принята в отношении владельцев недвижимых имений с целью развития хлебопашества и производства [4, с. 6–7].

Именной указ, данный Сенату императором Николаем I от 16 января 1828 г., подчеркивал, что при определенных обстоятельствах в Положение о ссудах из Заемного банка от 4 июня 1824 г. были предусмотрены изменения в порядке ведения банковских дел [15].

В 1830 г. займы выдавались под залог недвижимых имуществ из государственных банковских учреждений с целью поощрять успехи земледелия, хозяйства и промышленности, а также обеспечения верному и удобному движению свободных капиталов. Главным началом (принципом) деятельности банковских учреждений была признана соразмерность приобретения выгод от вкладов и обязанностей, налагаемых займами, а также от сроков их предоставления и размеров установленных процентов. Император постановил различные облегчения и проценты вкладов привести в меру. Полная свобода предоставлялась

всем тем лицам, которые по этой мере не пожелали бы оставить свои капиталы в этих учреждениях и могли взять их обратно на основе общих банковских правил. Охраняя пользы дворянства и всех вообще владельцев недвижимых имуществ, император придерживался идеи непрерывного попечения об их благосостоянии. Удобство займов было призвано послужить поощрению к лучшему устройству хозяйственных заведений, умеренности в издержках и увеличению достояния, передаваемого подданными по наследству [16].

В 1831 г. при стремлении облегчить трансферты по Коммерческому банку Сенат стремился устранить все то, что могло бы обратиться во вред общественного кредита [17, с. 408].

На основе действующего банковского законодательства в «Своде учреждений и уставов кредитных установлений» 1832 г., помимо государственных кредитных учреждений, различались губернские, общественные и частные, правительством утвержденные (ст. 1, 4, 5) [18].

Если в ст. 4 Анфилатовский [19, 20], Савинский и Ларинский банки назывались частными, то в соответствующих разделах Свода они именовались общественными. Их деятельность была направлена на распространение торговли и производства [21, с. 112]. Эти банки создавались по инициативе и на средства городских купцов, и их деятельность осуществлялась в отношении лиц, нуждающихся в помощи: купцов трех гильдий, мещан и цеховых. Общественные банки осуществляли кредитную деятельность на правилах Заемного банка и учетных контор.

Таким образом, правовая политика в области кредитования в Российской империи в 1754–1832 гг. была направлена на удовлетворение публичных, общественных и частных интересов. Государственное управление в области кредитования было призвано способствовать устранению злоупотреблений со стороны субъектов правоотношений. В частности, борьба велась прежде всего с ростовщичеством и лихоимством в сфере кредитных отношений. В процессе систематизации банковского законодательства и создания системы кредитных учреждений императоры Александр I и Николай II придерживались цели, задач, принципов и основных направлений правовой политики в сфере кредитования, обоснованных императрицей Екатериной II в Манифесте 1786 г. Об этом свидетельствует содержание «Свода учреждений и уставов кредитных установлений» 1832 г. Динамика становления и развития кредитной политики государства напрямую зависела от особенностей развития экономических, социальных и политических процессов в стране, а также уровня благосостояния субъектов финансовых правоотношений в Российской империи.

Список литературы:

1. Бугров, А. Казенные банки в России. 1754–1860 гг. / А. Бугров. – М. : Центральный банк Российской Федерации, 2017. – 512 с.
2. Бугров, А. В. Банк первых бумажных денег в России : монография / А. В. Бугров. – М. : Спецкнига, 2008. – 155 с.
3. Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы : сборник законодательных актов / сост. В. А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2011. – 336 с.
4. Исторический очерк правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России / сост. Я. И. Печерин. – СПб. : Тип. В. Ф. Киршваума, д. Министерства финансов, 1904. – 142 с.
5. Об учреждении Государственного заемного банка; о порядке выдачи из одного денег и о наказании ростовщичества. 13 мая 1754 г. : [именной указ] // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ-1). – 1754–1757. – Т. XIV, № 10235.
6. О учреждении в Санкт-Петербурге и Москве в Государственных банков для вымена ассигнаций. 29 декабря 1768 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1767–1769. – Т. XVIII, № 13219.
7. Высочайше утвержденное генерального плана Императорского Воспитательного дома исполнительное учреждение вдовьей, ссудной и сохранной казны, в пользу всего общества. 20 ноября 1772 г. // ПСЗ РИ-1. – 1770–1774. – Т. XIX, № 13909.
8. Об учреждении Государственного заемного банка. 28 июня 1786 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1784–1788. – Т. XXII, № 16407.
9. Об учреждении при Государственном заемном банке Страховой экспедиции для приема в оной каменных домов, заводов и фабрик. 23 декабря 1786 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1784–1788. – Т. XXII, № 16478.
10. О приведении в действие статей Экспедиции, учрежденной для приема и ревизии ассигнаций. 23 декабря 1786 г. : именной [указ], данный Сенатору Графу Шувалову // ПСЗ РИ-1. – 1784–1788. – Т. XXII, № 16480.
11. О кончине Императора Павла I, и о вступлении на Престол Императора Александра I. С приложением клятвенного обещания. 12 марта 1801 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1800–1801. – Т. XXVI, № 19779.
12. О присоединении Государственного Вспомогательного банка для дворянства к Заемному банку, под названием двадцати-пяти-летней при нем Экспедиции, и о штате оной Экспедиции. 19 июля 1802 г. : именной [указ], данный Сенату // ПСЗ РИ-1. – 1802–1803. – Т. XXVII, № 20336.
13. О введении повсеместно единообразного обращения Государственных банковых ассигнаций. 9 апреля 1812 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1812–1814. – Т. XXXII, № 25080.
14. Устав Государственной комиссии погашения долгов. 16 апреля 1817 г. : манифест // ПСЗ РИ-1. – 1817. Т. XXXIV, № 26791.
15. Высочайше утвержденные дополнительные правила к положению о ссудах из заемного банка. 16 января 1828 г. : [именной указ] // ПСЗ РИ-2. – 1828. – Т. III, № 1710.

16. О вкладах и ссудах в банковых установлениях. 1 января 1830 г. : манифест // ПСЗ РИ-2. – 1830. – Т. V, ч. 1, № 3399.

17. О дополнительных правилах к Уставу Коммерческого банка. 28 мая 1831 г. : высочайше утвержденное мнение Государственного совета // ПСЗ РИ-2. – 1831. – Т. VI, ч. 1, № 4600.

18. Свод уставов государственного благоустройства. Часть первая. Свод учреждений и уставов кредитных установлений // Свод законов Российской империи. – Спб., 1832.

19. Устав для учреждения Вятской губернии в городе Слободском Общественного городского банка. 29 октября 1809 г. // ПСЗ РИ-1. – 1808–1809. – Т. XXX, № 23942.

20. Об открытии банка купца Анфилатова. 27 апреля 1811 г. : сенатский [указ] // ПСЗ РИ-1. – 1810–1811. – Т. XXXI, № 24609.

21. Высочайше утвержденный Устав Учетных контор под ведением Правления Государственного Ассигнационного банка учрежденных. 2 марта 1806 г. // ПСЗ РИ-1. – 1806–1807. – Т. XXIX, № 22042.

Д. В. Ванин,
кандидат юридических наук,
руководитель отделения факультета
подготовки научно-педагогических
кадров Санкт-Петербургской
академии Следственного комитета

D. V. Vanin,
candidate of Legal Sciences,
Head of the Department of the Faculty
of Training Scientific and Pedagogical
Personnel of the St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee

А. В. Калинин,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
информационных технологий
и организации расследования
киберпреступлений
Санкт-Петербургской академии
Следственного комитета,
капитан юстиции

A. V. Kalinkin,
candidate of Legal Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Information Technology
and Organization of Cybercrime
Investigation St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee,
Captain of Justice

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-215-222

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Аннотация: актуальность статьи обусловлена объективной необходимостью конструирования механизма защиты прав и законных интересов лиц, фактически изобличаемых в совершении преступлений в стадии возбуждения уголовного дела. Цель статьи заключается в выявлении сущности и правовой природы деятельности органов предварительного расследования по проверке сообщений о преступлениях, а также в установлении процессуального статуса личности, изобличаемой в совершении преступления в стадии возбуждения уголовного дела. Поставленная цель была реализована при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. На основе полученных результатов делаются выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию гарантий прав личности в стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, уголовное преследование, предварительная проверка, способы предварительной проверки, изобличаемый.

PROBLEMS OF ENSURING THE RIGHTS OF THE INDIVIDUAL DURING CRIMINAL PROSECUTION AT THE STAGE OF INITIATING A CRIMINAL CASE

Abstract: the relevance of the article is due to the objective need to design a mechanism for protecting the rights and legitimate interests of persons who are convicted of committing

crimes at the stage of initiating a criminal case. The purpose of the article is to identify the essence and legal nature of the activities of the preliminary investigation bodies to verify reports of crimes, as well as to establish the procedural status of a person convicted of a crime at the stage of initiating a criminal case. The set goal was realized with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Based on the results obtained, conclusions and proposals are made for further improvement of the guarantees of individual rights at the stage of initiating a criminal case.

Keywords: *initiation of a criminal case, criminal prosecution, preliminary examination, methods of preliminary examination, exposed.*

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» [1, с. 12]. Действующее уголовно-процессуальное законодательство предусматривает возможность значительных ограничений прав и свобод личности, начиная с самых ранних этапов уголовного судопроизводства – с момента производства проверки сообщений о преступлениях. Поэтому норма, закрепленная в ст. 2 Конституции РФ, должна иметь определяющее значение в правоотношениях, возникающих между государством (государственными органами) и отдельной личностью в стадии возбуждения уголовного дела, независимо от того, совпадают интересы личности и государства при производстве по уголовному делу или они являются противоположными. В этом плане действующее уголовно-процессуальное законодательство закрепляет довольно надежный механизм обеспечения права на защиту лиц, официально наделенных процессуальным статусом подозреваемого и обвиняемого в совершении преступления. Тем не менее до настоящего времени наиболее острыми остаются вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод лиц, в отношении которых фактически осуществляется уголовно-процессуальная деятельность избобличительной направленности на самых ранних этапах уголовного судопроизводства и которые вследствие этого не наделены процессуальным статусом подозреваемого и (или) обвиняемого. Обусловлено это тем, что до настоящего времени отрицается сам факт осуществления уголовного преследования до возбуждения уголовного дела. Как хорошо известно, категории (понятия) «уголовное преследование» и «защита» являются диалектически соотносительными: одно правовое явление обуславливает (детерминирует) существование другого. В этих поня-

тиях отражены правовые явления, существование одного из которых не мыслится вне его отношения к другому. Поэтому, с точки зрения логики, наделение избобличаемого лица соответствующим уголовно-процессуальным статусом, предоставляющим ему возможность осуществления полноценной защиты, необходимо на законодательном уровне связывать с моментом начала официального уголовного преследования такого лица.

Однако анализ действующего уголовно-процессуального законодательства свидетельствует об отсутствии такой диалектически-соотносительной связи. В этом плане действующее уголовно-процессуальное законодательство выглядит противоречивым.

С одной стороны, анализ норм, регулирующих общественные отношения в стадии возбуждения уголовных дел, позволяет сделать вывод о принципиальной возможности осуществления уголовного преследования в процессе предварительной проверки поступивших сообщений о преступлениях. Динамика внесенных в последние годы изменений в ч. 1 ст. 144 УПК РФ свидетельствуют о постепенном расширении не только способов собирания информации, используемой в качестве основания для возбуждения уголовного дела, но и способов собирания доказательств, что позволяет довольно успешно формировать доказательственную базу, т.е. фактически осуществлять избобличение лица в совершении преступления. Не случайно п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ наделяет лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК, правом иметь защитника с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих его права и свободы.

Таким образом, изменилась правовая природа сведений (информации), полученной по результатам предварительной проверки сообщений о преступлениях. Ранее ее результаты могли быть использованы лишь в качестве информации, дающей основание для выдвижения обоснованного предположения о признаках преступления, и инициировали дальнейшее предварительное расследование уголовного дела, в рамках которого формировалась достоверная доказательственная база. В современных условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства сведения, полученные органами предварительного расследования в ходе доследственной проверки, законодатель разрешает использовать на последующих стадиях уголовного судопроизводства в качестве доказательств со всеми вытекающими последствиями. Особенно это актуально для дознания в сокращенной форме (ст. 226.1 УПК РФ).

Предоставленная законодателем возможность формирования доказательственной базы в стадии возбуждения уголовного дела противоречит самой концепции отечественного уголовного судопроизводства. В науке уголовного процесса общепринятой считалась точка зрения, согласно которой доказательства должны собираться по возбужденному уголовному делу. При этом постановление о возбуждении уголовного дела устанавливает границы (рамки) дальнейшего уголовного преследования (уголовное преследование осуществляется в рамках признаков конкретного состава преступления), а официальное принятие следователем (дознавателем) уголовного дела к своему производству наделяет его соответствующими полномочиями, что, в свою очередь, обуславливает допустимость получаемой следователем (дознавателем) доказательственной информации. «Доказательство должно быть получено надлежащим субъектом, то есть лицом, правомочным согласно УПК проводить по данному уголовному делу следственное (процессуальное) действие, в ходе которого получается доказательство» [2]. Как справедливо отмечает В.В. Золотых, «не может быть признано допустимым доказательство, которое получено субъектом на то не уполномоченным» [3, с. 70].

В науке уголовного процесса к числу недопустимых доказательств, собранных ненадлежащим субъектом, традиционно относят случаи, «когда:

- 1) следователь (дознаватель) не принял дело к своему производству.
- 2) следователь (дознаватель) не включён в следственную группу (группу дознавателей). Об этом указывается в постановлении о возбуждении уголовного дела или в отдельном постановлении.
- 3) следователем (дознавателем) нарушены требования законности о подследственности уголовного дела.
- 4) следователь (дознаватель) произвёл следственные действия после истечения срока предварительного следствия (дознания)» [4].

С точки зрения надлежащего субъекта собирания (формирования) доказательств в стадии возбуждения уголовного дела, не реализуется ни одного из вышеперечисленных условий допустимости доказательств. И это при том, что расширение проверочных мероприятий, увеличение срока предварительной проверки, возможность использования результатов проверки в доказывании обстоятельств по уголовному делу при последующем дознании в сокращенной форме и особом порядке судебного разбирательства превращают стадию возбуждения уголовного дела в «квази-расследование».

Еще в Концепции судебной реформы в РСФСР отмечалось, что «не только закон, но и судебная практика должны последовательно

исходить из того, что не имеют доказательственной силы материалы, добытые противозаконным образом, в том числе до возбуждения уголовного дела. ... Собственно, в виде такой «проверки» мы имеем суррогат расследования, причем ее результаты могут предрешить исход дела, а собранные материалы – использоваться как доказательства. ... В любом случае, когда хотя бы в минимальной степени существует вероятность того, что преступление было действительно совершено, необходимо возбуждать уголовное дело и устанавливать истину наиболее надежными средствами, то есть действиями, облеченными в процессуальную форму» [5].

В условиях, когда законодатель не придерживался предложенной в Концепции судебной реформы траектории реформирования стадии возбуждения уголовного дела, весьма сомнительно и даже опасно отрицать факт существования уголовного преследования при осуществлении предварительной проверки сообщений о преступлениях. Тем не менее, до настоящего времени УПК РФ связывает момент возникновения уголовного преследования с появлением процессуальной фигуры подозреваемого и обвиняемого. Уголовное преследование определяется законодателем как процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК). До этого момента и законодателем и многими процессуалистами отрицается возможность осуществления уголовного преследования не только в стадии возбуждения уголовного дела, но и на первоначальном этапе предварительного расследования, который предшествует появлению в уголовном деле подозреваемого и (или) обвиняемого.

С точки зрения диалектически-соотносительной связи, факт отрицания осуществления уголовного преследования в рамках предварительной проверки сообщений о преступлениях исключает возможность конструирования механизма обеспечения права на защиту лица, в отношении которого проводится такая проверка. Однако в силу официальности уголовного судопроизводства, всех его стадий и производств имеется объективная необходимость обеспечения основных прав и свобод личности, в отношении которой собираются сведения (доказательства) избличительной направленности на первоначальном этапе уголовного судопроизводства. С этой целью действующее уголовно-процессуальное законодательство необходимо реформировать по следующим направлениям.

Во-первых, необходимо на законодательном уровне закрепить буквальное понимание термина «уголовное преследование». В свое время Д. Д. Донской справедливо предлагал понимать термин «пре-

следование» как «идти по следу» [6, с.14]. С точки зрения этимологии, «преследовать» означает «следовать за кем-нибудь с целью поимки, притеснять, стремиться к чему-нибудь» [7, с. 585] (в нашем случае, например, к установлению оснований возбуждения уголовного дела в отношении определенного лица, к раскрытию преступления, к изобличению лица). В этом плане вызывает интерес существовавшая ранее практика «гонения следа» как процедура погони за злодеем по оставленным следам. В соответствии с Русской Правдой, гонение следа являлось третьей стадией судебного процесса в Древней Руси, заключающейся в поиске доказательств и преступника, который не был пойман на месте преступления по оставленным им следам: «куда следы приведут, там он и находится».

Применительно к действующему уголовно-процессуальному законодательству А.П. Кругликов справедливо обращает внимание на норму, закрепленную в ч. 2 ст. 21 УПК, согласно которой «в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления». С учетом того, что законодатель в названии анализируемой статьи обозначает эту деятельность как уголовное преследование и возлагает обязанность его осуществления на государственные органы и должностные лица, выступающие со стороны обвинения, логично предположить, что уголовное преследование предшествует появлению в уголовном деле подозреваемого и (или) обвиняемого. Отсюда также вытекает, что установление события преступления, обнаружение и закрепления следов преступления, принятия иных мер – с целью последующего изобличения подозреваемого и (или) обвиняемого в совершении преступления также является уголовным преследованием [8, с. 68].

Во-вторых, сам факт осуществления уголовного преследования до момента официального наделения лица статусом подозреваемого, обвиняемого детерминирует необходимость конструирования соответствующего механизма обеспечения его прав и законных интересов.

В целях обеспечения права на защиту лицо, в отношении которого осуществляется деятельность изобличительной направленности в стадии возбуждения уголовного дела и первоначальном этапе предварительного расследования, необходимо наделить процессуальным статусом «изобличаемый». Для этого УПК РФ необходимо дополнить ст. 46.1 «Изобличаемый» следующего содержания:

1. Изобличаемый в совершении преступления – лицо, в отношении которого органами предварительного расследования проводится

собираение уличающих доказательств и которое не обладает статусом подозреваемого и обвиняемого.

2. Изобличаемый вправе:

1) знать, в чем он изобличается, и получить копию уведомления о его изобличении;

2) давать объяснения по поводу имеющихся в отношении его сведений изобличающего характера, либо отказаться от дачи объяснений;

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; заявлять ходатайства; защищаться иными средствами и способами, не запрещенными настоящим Кодексом.

В условиях, когда законодатель придерживается траектории реформирования стадии возбуждения уголовного дела как «квази-расследования», весьма сомнительно и даже опасно отрицать факт осуществления уголовного преследования при осуществлении предварительной проверки сообщений о преступлениях. По этой причине в пункте 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» [9].

Список литературы:

1. Гринюк, Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Гринюк. – Волгоград, 2018. – 24 с.

2. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. – URL: <https://mylektsii.ru/2-124869.html> (дата обращения: 10.01.2023).

3. Золотых, В. В. Проверка допустимости доказательств в уголовном процессе / В. В. Золотых. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. – 288 с.

4. Теория доказательств. – URL: <http://www.studfiles.ru/preview/5551696/page/6/> (дата обращения : 08.01.2023).

5. Концепция судебной реформы в РСФСР. Одобрена Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Донской, Д. Д. Функция уголовного преследования на этапе досудебного производства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005. – 27 с.

7. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1997. – 907 с.

8. Кругликов, А.П. Разумный срок уголовного судопроизводства и разумное уголовно-процессуальное законодательство / А.П. Кругликов // Уголовная юстиция: связь времен. Избранные материалы международной научной конференции. Санкт-Петербург, 6–8 октября 2010 года. – М.: Акцион-Медиа, 2012. – С. 66–70.

9. Калинин, А.В. Процедура выдвижения подозрения как гарантия прав личности в уголовном судопроизводстве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А.В. Калинин – Саратов, 2016. – 26 с.

А. В. Капустина,
младший научный сотрудник
Института государства и права
Российской академии наук

A. V. Kapustina,
Junior research assistant
Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences
anvladimirovna@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-223-232

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ НЕЗАКОННЫХ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА АЛКОГОЛЬНОЙ И СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ

Аннотация: в статье рассматриваются социально-правовые факторы криминализации незаконных производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Отмечается, что криминализация рассматриваемых деяний связана с причинением ущерба бюджетной системе Российской Федерации, нарушением конкуренции на рынке алкогольной продукции, причинением вреда жизни и здоровью населения, а также увеличением объема дешевого алкоголя на рынке, что способствует алкоголизации населения, увеличению количества преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения. Анализируются статистические данные, касающиеся структуры, состояния и динамики правонарушений, связанных с реализацией алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации за период 2018–2021 гг. Отмечено, что, кроме уголовной политики, влияние на уровень преступности оказывают также иные элементы системы государственного регулирования оборота алкогольной продукции.

Ключевые слова: незаконные производство и оборот алкогольной продукции, акцизы, бюджет, преступность, алкоголизация, алкогольная продукция, алкогольное отравление, криминализация.

CRIMINALIZATION OF ILLEGAL PRODUCTION AND TURNOVER OF ALCOHOLIC AND ALCOHOL-CONTAINING PRODUCTS: SOCIO-LEGAL CONDITIONALITY

Abstract: the article deals with the socio-legal factors of criminalization of illegal production and trafficking of alcoholic and alcohol-containing products. It is noted that the criminalization of the acts in question is connected with damage to the budget system of the Russian Federation, violation of competition in the market of alcoholic products, harm to the life and health of the population, as well as an increase in the volume of cheap alcohol on the market, which contributes to the alcoholization of the population, an increase in the number of crimes committed while intoxicated. Statistical data concerning the structure, condition and dynamics of offenses related to the sale of alcoholic and alcohol-containing products in the Russian Federation for the period 2018–2021 are analyzed. It is noted that in addition to criminal policy, other elements of the system of state regulation of the turnover of alcoholic beverages also have an impact on the crime rate.

Криминализация незаконных производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции: социально-правовая обусловленность

223

А. В. Капустина

Keywords: *illegal production and turnover of alcoholic beverages, excise taxes, budget, crime, alcoholism, alcoholic beverages, alcohol poisoning, criminalization.*

Оборот алкогольной продукции является важной отраслью экономики в связи с его высокой доходностью для государства. В Российской Федерации установлены акцизы на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, которые зачисляются в федеральный бюджет, а также в бюджеты субъектов Российской Федерации¹. Ежегодно акцизы на алкогольную продукцию приносят в консолидированный бюджет Российской Федерации более 300 млрд. руб. В 2018 г. эта сумма составила 318,4 млрд. руб., в 2019 г. – 372,4 млрд. руб., в 2020 г. – 376,3 млрд. руб., в 2021 г. – 389,9 млрд. руб. [1]. Помимо акцизов, с реализации алкогольной продукции уплачивается налог на добавленную стоимость. Деятельность по производству и обороту алкогольной и спиртосодержащей продукции подлежит лицензированию. В зависимости от вида деятельности государственная пошлина за лицензирование составляет от 3 500 руб. до 9 500 000 руб.² и также подлежит зачислению в государственный бюджет. При этом за 2017–2020 гг. бюджетная система Российской Федерации в связи с реализацией на рынке только крепкого нелегального алкоголя потеряла 376 млрд. руб. акцизов [2].

Экономические факторы выступают одной из основных причин криминализации незаконных производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации. Этим объясняется закрепление соответствующих составов преступлений в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» раздела VIII «Преступления в сфере экономики» УК РФ. Высокий процент нелегального алкоголя на рынке причиняет ущерб государственному бюджету, а также нарушает конкуренцию и порядок функционирования экономической системы. Производители нелегального алкоголя получают сверхдоходы за счет неуплаты налогов. В структуре цены легального крепкого алкоголя акциз и НДС составляют 63 % [2].

В Стратегии национальной безопасности РФ определено, что для достижения целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации должны быть снижены уровень коррупции в предпринимательской среде, доля криминальных и теневых секто-

¹ Нормативы поступления акцизов по уровням бюджетной системы РФ установлены ст. 50, 56 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

² Размеры государственной пошлины за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий закреплены в ст. 33333 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ.

ров экономики. Необходимо поддерживать и развивать конкуренцию, обеспечивать свободу экономической деятельности на территории Российской Федерации [3].

В 2015 г. в целях стабилизации ситуации на рынке алкогольной продукции и развития конкуренции Распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден план мероприятий, содержащий, в частности, ряд уголовно-правовых мер, направленных на усиление уголовной ответственности за незаконный оборот алкогольной продукции и федеральных специальных марок для ее маркировки [4]. Так, в 2017 г. в Уголовный кодекс РФ внесен ряд изменений: установлена ответственность за оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии (ст. 171³ УК РФ) и за незаконную розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции (ст. 171⁴ УК РФ). Помимо этого, были увеличены размеры наказания за изготовление и сбыт поддельных акцизных и федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, а также использование таких марок (ст. 327¹ УК РФ).

Ликвидация нелегального алкогольного рынка была закреплена также в числе приоритетных целей и задач, стоящих перед органами государственной власти в Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 г. [5].

Несмотря на принимаемые меры, проблема алкоголизации населения остается актуальной для России. Заместитель министра здравоохранения РФ О. Салагай отметил: «В 2021 году более 1 млн 190 тыс. человек жило с синдромом зависимости от алкоголя, включая алкогольные психозы. Это цифра чрезвычайно большая» [6]. Наблюдается также значительное количество отравлений алкоголем, которое в большинстве случаев заканчивается смертью (см. рис. 1). Употребление спиртосодержащих жидкостей, заведомо не предназначенных для питья, – одна из частых причин отравления. Не предназначенные для питья жидкости, например токсичный метиловый спирт, продается под видом алкогольной продукции.

Так, в 2021 г. в Оренбургской области произошло массовое отравление суррогатным алкоголем, в состав которого входил метанол. 35 человек погибли, еще 29 пострадали. В результате следственных действий были обнаружены два склада, пункт производства, а также около 3 тыс. литров спиртосодержащей жидкости, задержаны 17 человек, возбуждено 14 уголовных дел, объединенных в дальнейшем

в одно производство. В этом же году массовое отравление метиловым спиртом, в результате которого погибли 26 человек, произошло в Свердловской области [7]. Летом 2022 г. в Алтайском крае было возбуждено 4 уголовных дела в связи с отравлением алкоголем. Жертвами стали 18 человек в возрасте от 21 года до 60 лет. Суррогатный алкоголь доставляли в канистрах, предназначенных для крепкого алкоголя, из Рязанской и Московской областей водители-дальнобойщики. Экспертизы спиртосодержащих жидкостей показали наличие в их составе 35 % метанола [8].

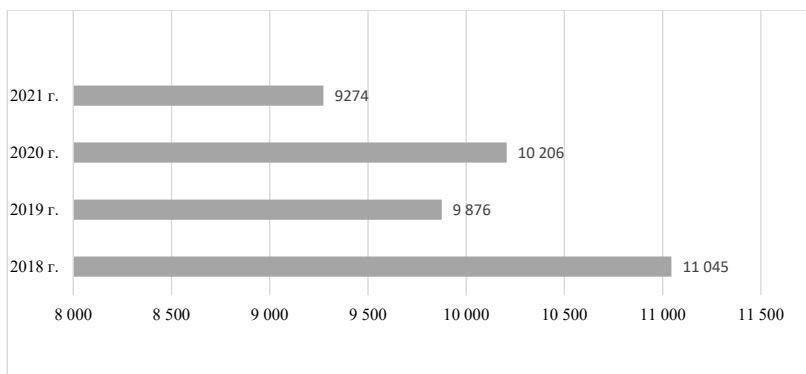


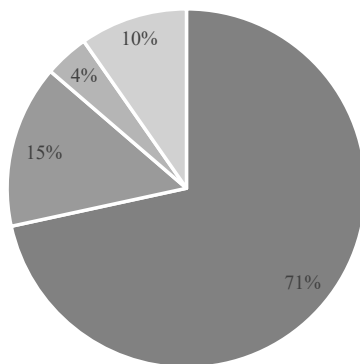
Рис. 1. Количество смертей от случайного отравления алкогольной продукцией в Российской Федерации в 2018–2021 гг.

Нелегальный алкоголь имеет меньшую стоимость по сравнению с алкоголем, который произведен и реализуется с соблюдением всех требований закона: маркировкой, лицензированием, технических требований и т.д. Приобретение нелегального алкоголя уязвимыми и подвергающимися высокому риску группами населения вследствие его низкой цены негативно сказывается на социально-экономическом развитии государства. Как показывает практика, в 2019–2020 гг. каждое третье преступление было совершено в состоянии алкогольного опьянения, в 2021 г. – каждое четвертое [9].

Современная ситуация на российском рынке алкогольной продукции характеризуется значительным процентом незаконной алкогольной и спиртосодержащей продукции. Согласно данным исследования «Маркировка алкогольной продукции, влияние на цены и доходы производителей» Центра отраслевой экономики НИФИ Минфина РФ, доли незаконной продукции составляют: в крепком

алкоголе – 19,58 %; среди вин игристых и газированных – 15,67 %; вин виноградных и виноградного суслу – 16,44 %; в пиве – 26,92 %; среди напитков сброженных и смесей из напитков, содержащих алкоголь, – 44,71 %; в вермуте и прочих ароматизированных виноградных винах – 38,59 % [10]. Как отмечают эксперты НИУ ВШЭ, «в 2021 году объем нелегального оборота крепкой алкогольной продукции составляет 611 млн штук в год (27 %)» [11].

Согласно данным результатов проверок организаций, производящих и реализующих этиловый спирт и алкогольную продукцию, проведенных Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка и Федеральной таможенной службой, представленных в Докладах Федеральной службы государственной статистики [12], наибольшее число правонарушений в 2018–2021 гг. связано с нарушением правил торговли алкогольной продукцией, отсутствием лицензии и нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (см. рис. 2), при этом количество возбуждаемых дел об административных правонарушениях и преступлениях за последние четыре года снижается (см. рис. 3).



- Нарушение правил торговли алкогольной продукцией
- Отсутствие лицензии
- Нарушение порядка учета алкогольной продукции
- Иные правонарушения

Рис. 2. Структура и количество правонарушений, связанных с незаконными производством и оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации, выявленных в 2018–2021 гг.

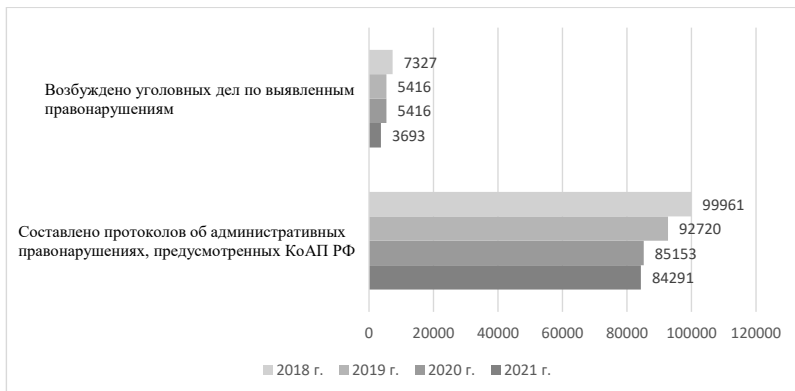


Рис. 3. Количество правонарушений в сфере незаконного производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации в 2018–2021 гг.

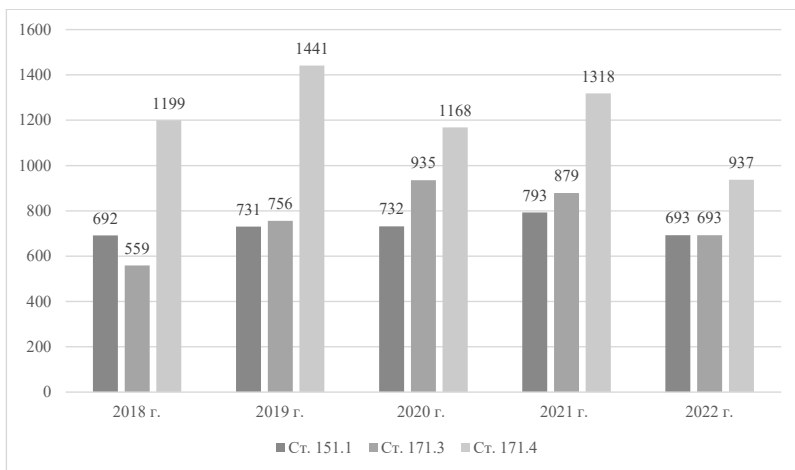


Рис. 4. Структура преступлений в сфере незаконного производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации в 2018–2021 гг.

Сопоставление количественных показателей выявленных правонарушений, связанных с незаконным производством и оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции, и проведенных проверок позволяет констатировать отсутствие существенных изменений. Так, в 2018 г. в 57,5 % случаев проверок организаций, производящих

и реализующих этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию были выявлены правонарушения, в результате 3,93 % проверок были возбуждены уголовные дела. В 2019 г. – 55,07 % и 3,04 % соответственно, в 2020 г. – 54,47 % и 2,45 %, в 2021 г. – 59,45 % и 2,5 %. Наибольшее количество нарушений при производстве и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции выявляется в Московской области, Краснодарском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Дагестан и Новосибирской области.

При этом большая часть уголовных дел возбуждается по ст. 171⁴ УК РФ (см. рис. 4).

Стоит отметить, что преступность в рассматриваемой сфере обладает высокой латентностью. Только 10 % случаев незаконных производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции выявляется контролирующими и правоохранительными органами [13]. И. А. Кравцов отмечает, что высокий уровень латентности данных преступлений является одной из причин роста незаконного оборота алкогольной продукции [14].

Значительно увеличилось количество выявленных подпольных цехов, незаконно производящих алкогольную и спиртосодержащую продукцию. При этом в период с 2010 по 2013 гг. подпольных цехов по производству спирта и алкогольной продукции выявлено не было. Однако, начиная с 2014 г., количество выявленных нелегальных цехов и предприятий торговли увеличилось. По состоянию на 2016 г. было выявлено 42 подпольных цеха, в том числе: 5 – по производству спирта, 13 – по производству алкогольной продукции, 8 – торговой направленности (опт и розница), 16 – иного характера [15]. В последующие годы эти цифры увеличивались. В 2018 г. было выявлено 224 подпольных цеха, в 2019 г. – 181, в 2020 г. – 201, в 2021 г. – 403.

Наблюдается увеличение числа организованных групп, совершающих преступления в рассматриваемой сфере (см. рис. 5). По мнению Ш. С. Мамедова, для лиц, осуществляющих незаконные производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции, указанная деятельность является систематической и служит проверенным способом извлечения доходов. В связи с этим такие лица обладают чертами криминального профессионализма [16].

Таким образом, меры уголовно-правового противодействия незаконным производству и обороту алкогольной продукции являются элементами государственной политики, направленной на повышение эффективности государственного регулирования алкогольного рынка Российской Федерации и снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией среди населения.

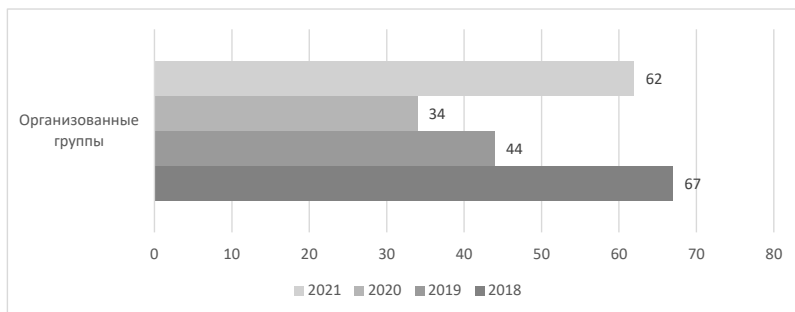


Рис. 5. Количество выявленных организованных групп, осуществляющих незаконные производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации в 2018-2021 гг.

Можно обозначить следующие факторы, обуславливающие криминализацию незаконных производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Во-первых, экономические факторы, к которым относятся причинение ущерба бюджетной системе Российской Федерации в связи с неуплатой в бюджет акцизов с этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей продукции и нарушение конкуренции на рынке алкогольной продукции; во-вторых, причинение вреда жизни и здоровью населения, в случаях, когда незаконный алкоголь произведен с нарушением технических требований; в-третьих, увеличение объема дешевого алкоголя на рынке, который способствует алкоголизации населения, увеличению количества преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения.

Анализ статистических данных свидетельствует о значительном объеме нелегального алкоголя на современном российском рынке. Большая часть правонарушений, совершенных в рассматриваемой сфере, связана с нарушением правил торговли алкогольной продукцией, отсутствием лицензии и нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Преступность, связанная с незаконными производством и оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции, становится организованной и профессиональной, что увеличивает ее общественную опасность.

Сделать однозначный вывод о влиянии уголовной политики на уровень преступности в сфере незаконных производства и оборота алкогольной продукции не представляется возможным, поскольку влияние на структуру и количество преступлений в этой сфере оказывает совокупность всех элементов государственного регулирования

оборота алкогольной продукции, а не только уголовно-правовые меры. Такой вывод подтверждается и историческим опытом: наиболее строгие ограничения, например введение государственной винной монополии, способствовали увеличению числа преступлений по сравнению с периодами, когда производство и реализация спиртного переходили в частные руки, но с уплатой акцизов в государственный бюджет.

Список литературы

1. Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка за 2018 год. – URL: https://fsrar.gov.ru/information/doklady-i-otchety/itogovye_doklady_o_rezultatah_deyatelnosti_federalnoj_sluzhby_po_regulirovaniju_alkogolnogo_rynka (дата обращения 15.10.2022); Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка за 2019 год. – URL: https://fsrar.gov.ru/files/21078_итоговый%20доклад%20о%20деятельности%20ро-салкогольрегулирования%20за%202019.docx (дата обращения 15.10.2022); Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка за 2020 год. – URL: https://cfo.fsrar.gov.ru/files/24896_итоги%202020.pdf (дата обращения 15.10.2022). Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка за 2021 год. – URL: https://fsrar.gov.ru/files/25619_итоговый%20доклад%202022.pdf (дата обращения 15.10.2022).

2. Специальный доклад Президенту Российской Федерации «Состояние рынка крепкой алкогольной продукции. Предложения по противодействию нелегальному обороту», 2021 г. <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/8.pdf> (дата обращения 15.10.2022).

3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке : распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2015 г. № 2413-р // СПС «КонсультантПлюс».

5. О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р // СПС «КонсультантПлюс».

6. Минздрав оценил в 1,2 млн число россиян с алкогольной зависимостью. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.interfax.ru/russia/860891> (дата обращения: 30.10.2022).

7. Случай массового отравления суррогатным алкоголем в России. [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/info/12726741> (дата обращения: 12.11.2022).

8. Как остановить продажи нелегального алкоголя [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2021/12/12/reg-sibfo/kak-ostanovit-prodazhi-nelegalnogo-alkogolia.html> (дата обращения: 12.11.2022).

9. Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года. [Электронный ресурс]. – URL: <https://мвд.рф/reports/item/19412450> (дата обращения 12.11.2022). Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/22678184> (дата обращения 12.11.2022). Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2021 года. [Электронный ресурс]. – URL: <https://мвд.рф/reports/item/28021552> (дата обращения 12.11.2022).

10. Аналитики оценили долю незаконного оборота крепкого алкоголя в 19,6 процента [Электронный ресурс]. – URL: <https://lenta.ru/news/2022/07/29/alk1/> (дата обращения 15.10.2022).

11. В ВШЭ сообщили, что почти треть алкоголя на российском рынке нелегальная [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/13654231> (дата обращения 15.10.2022).

12. Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России» за январь 2019 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/social19.rar> (дата обращения: 22.10.2022); Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России» за январь 2020 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/rXaXNx93/social20.rar> (дата обращения: 22.10.2022); Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России» за январь 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/social21.rar> (дата обращения: 22.10.2022); Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России» за январь 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-01-2022.pdf> (дата обращения: 22.10.2022).

13. Пояснительная записка к проекту федерального закона / Паспорт проекта Федерального закона № 50030-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части усиления уголовной ответственности за нелегальный оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции) (внесен членами Совета Федерации ФС РФ Е.В. Бушминым, С.Н. Рябухиным, В.Б. Шубой, депутатом Государственной Думы ФС РФ И.И. Гильмутдиновым) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Кравцов, И.А. Современное состояние, основные причины и условия незаконного оборота алкогольной продукции / И.А. Кравцов // Вестник ВИ МВД России. – 2018. – № 3. – С. 141–146.

15. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в связи с усилением мер ответственности за правонарушения в сфере государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и (или) алкогольной продукции, произведенной с использованием этилового спирта (водки)» (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 31 октября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

16. Мамедов, Ш.С. Незаконный оборот алкогольной продукции и криминологическая характеристика субъекта преступления / Ш.С. Мамедов // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 6. – С. 133–145.

Г. И. Седова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии, доцент

G. I. Sedova,
PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Criminal Procedure
(Saratov State Law Academy),
Associate Professor
se-gali1962@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-233-238

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы развития уголовно-правовой политики Российской Федерации, связанные с упрощением досудебного производства по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести. Анализируется ситуация, связанная с гуманизацией наказания за такие преступления. На этой основе устанавливается взаимообусловленность данной ситуации с упрощением формы расследования и рассмотрения уголовных дел указанной категории преступлений, выявляются проблемы, связанные с определением пределов судебного разбирательства при рассмотрении уголовного дела, расследованного в форме сокращенного дознания. Обосновывается необходимость изменения законодательства для обеспечения четкости и простоты процессуальной регламентации судопроизводства по преступлениям, не требующим сложной доказательственной деятельности, ограничения волеизъявления сторон о порядке судебного разбирательства этапом окончания предварительного расследования по уголовному делу, расследованному в форме сокращенного дознания. В статье используются методы научного познания и частноправовые методы.

Ключевые слова: наказание, сокращенное дознание, обвинительное постановление, особый порядок судебного разбирательства, пределы судебного разбирательства, показания подсудимого.

SOME PROBLEMS OF SIMPLIFIED CRIMINAL PROCEEDINGS

Abstract: the article deals with the development of the criminal law policy of the Russian Federation related to the simplification of pre-trial proceedings in criminal cases of minor and moderate crimes. The situation related to the humanization of punishment for such crimes is analyzed. On this basis, the interdependence of this situation is established with the simplification of the form of investigation and consideration of criminal cases of this category of crimes, the problems associated with determining the limits of judicial proceedings when considering a criminal case investigated in the form of a shortened inquiry are identified. The necessity of changing the legislation to ensure the clarity and simplicity of the procedural regulation of legal proceedings for crimes that do not require complex evidentiary activities, limiting the will of the parties on the procedure of the trial to the stage of completion of the preliminary investigation in a criminal case investigated in the form of a shortened inquiry is substantiated. The article uses methods of scientific cognition and private law methods.

Keywords: punishment, shortened inquiry, indictment, special procedure of trial, limits of trial, testimony of the defendant.

В уголовном праве Российской Федерации назначение наказания за совершение преступлений связано в первую очередь с нравственной категорией справедливости, которая в нормативных документах Верховного Суда РФ рассматривается следующим образом: «Согласно статье 6 УК РФ справедливость наказания заключается в его соответствии характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного» [1]. Тем не менее актуальными и проблемными являются вопросы нормативного регулирования взаимосвязи назначаемого судами наказания [1] с формой и порядком расследования и рассмотрения уголовных дел. Действительно, законодатель закрепил меры так называемого «стимулирующего характера» особого порядка судебного разбирательства в ситуациях, когда: 1) обвиняемый согласен с предъявленным обвинением в главе 40 – ч. 7, ч. 10 ст. 316 УПК РФ; 2) с обвиняемым (подозреваемым) заключено досудебное соглашение о сотрудничестве – в главе 40.1 – ч. 5 ст. 317.7, 317.9 УПК РФ; 3) предварительное расследование уголовного дела проводилось в форме сокращенного дознания – в главе 32.1 – ч. 6 ст. 226.9 УПК РФ [2]. Тем не менее многие исследователи отмечают недостатки, порождающие определенные проблемы при реализации таких мер после рассмотрения судом уголовного дела. Так, Ю.К. Якимович, исследуя проблему зависимости специфики отдельных составов преступлений и установления по ним особенностей уголовно-процессуальной формы [3, с. 29], справедливо полагает, что «взаимосвязь между дифференциацией уголовного права и процесса должна представлять собой нечто вроде замкнутого цикла, состоящего из двух частей: 1) дифференциация уголовного права, проявляющаяся в виде существования различных категорий преступлений, обуславливает дифференциацию уголовного процесса, т.е. специфика отдельных категорий уголовных дел диктует специфику уголовно-процессуальной процедуры, в рамках которой производится их рассмотрение; 2) необходимость стимулирования применения дифференцированной уголовно-процессуальной формы обуславливает выработку и применение специальных правил назначения наказания т.е. дифференциацию уголовного права в виде дифференциации уголовной ответственности.» [4, с. 125]. Отмечается, что нередко подсудимые, чьи дела разрешались в суде по общему порядку, оказываются в более выгодном положении и в отношении них выносятся более мягкий приговор, нежели лица, в отношении которых суд при-

менял особый порядок разрешения уголовного дела. Объяснить такое положение можно с использованием подхода понимания проблемы, предложенного Ю.К. Якимовичем, в ситуации, где «все нормы, составляющие материально-правовую базу упрощенных уголовно-процессуальных производств, вовсе не диктуют, а лишь допускают, причем достаточно условно, определенные преобразования уголовно-процессуальной формы.» [4, с. 126]. Актуальность разрешения этого вопроса усилилась в 2013 г., когда в уголовный процесс была введена упрощенная процедура предварительного расследования – сокращенная форма дознания [5]. Соответственно, логичным стало решение законодателя и об упрощении судебного разбирательства по уголовным делам, расследованных в сокращенной форме дознания [6, с. 131]. Он распространил на них положения главы 40 УПК РФ [5, с. 185], которые значительно облегчают для дознавателей (следователей) осуществление доказательственной деятельности и, соответственно, для судей – судебное разбирательство. Следствием этого стали нормативные положения о смягчении наказания (число приговоров, вынесенных судами в особом порядке за последние 5 лет, стабильно составляет более половины от всех рассмотренных ими уголовных дел) [7].

Примечательно, что регламентация порядка назначения наказания после рассмотрения уголовного дела в суде в особом порядке сначала появилась в уголовно-процессуальном законодательстве и была закреплена в новом УПК РФ 2001 г. еще в первой его редакции. В уголовном праве это произошло лишь в 2011 г. в ст. 62 УК РФ [8, с. 198]. При этом данная норма носила противоречивый характер, выражающийся в отсутствии единообразия при назначении наказания в результате рассмотрения уголовного дела в особом порядке [9, 1]. В этой связи следует обратить внимание, что по вопросу о назначении наказания при процедуре рассмотрения уголовного дела, расследованного в форме сокращенного дознания, отсутствуют руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ аналогичные разъяснениям, связанным с таким же вопросом в случаях заключения досудебного соглашения о сотрудничестве [10]. Кроме того, следует упомянуть некоторые особенности рассмотренных судом уголовных дел, расследованных в порядке главы 32.1 УПК РФ, о которых мы уже говорили в рамках научной конференции – это отсутствие возможности у суда перейти на общий порядок рассмотрения дела в случае необходимости, что приводит к длительному сроку расследования преступлений небольшой и средней тяжести, которые просты в доказывании [11, с. 144]. Кроме того, регламентация судебного произ-

водства (ст. 226.9 УПК РФ) при разрешении таких уголовных дел порождает проблемы, когда, несмотря на упрощение производства, еще на этапе предварительного расследования стороны уже в суде могут воспользоваться ч. 3 ст. 225.3 УПК РФ, т.е. отказаться от упрощенного судебного порядка, что не способствует быстрому рассмотрению указанных уголовных дел, так как в данном случае не применяются правила ч.6 ст.316 УПК РФ и уголовное дело вновь возвращается в досудебное производство. Также в судебном разбирательстве, осуществляемом в особом порядке по делам, расследованным в форме сокращенного дознания, суд не восполняет пробел предварительного расследования, в виде отсутствия показаний обвиняемого. По сути, этот участник процесса лишен возможности выразить свою позицию по существу предъявленного ему в обвинительном постановлении обвинения. Данная ситуация не соотносится с положениями ст. 252 УПК РФ, которая регламентирует пределы судебного разбирательства [2]. К тому же в тексте УПК РФ нет отдельной регламентации обвинительного постановления. Правоприменителей законодатель отсылает к ст. 225 УПК РФ (обвинительный акт). При этом не учитывается, что уголовные дела, расследованные в форме сокращенного дознания, могут быть рассмотрены судом только по правилам главы 40 УПК РФ. Если же дознание проводилось по общему порядку расследования в форме дознания, то здесь для стороны защиты возможен выбор формы разрешения уголовного дела в суде. Решение видится в необходимости исследования судом не только тех положений, которые указаны в ч. 4 ст. 316 УПК РФ (об отношении обвиняемого (подсудимого) к сформулированному в обвинительном постановлении и предъявленному ему, а также об обстоятельствах заявления и удовлетворения ходатайства об особом порядке судебного разбирательства), но предоставлении судом в обязательном порядке возможности подсудимому дать показания по предъявленному обвинению. Соответственно, внести дополнения в ч. 2 ст. 226.9 УПК РФ и после первого предложения указанной нормы добавить фразу: «... в показаниях подсудимого по существу предъявленного обвинения...». В данном случае необходимо учитывать, что обвинительное постановление (обвинительный акт) – это одновременно акты выдвижения обвинения и итоговые акты, определяющие предмет и пределы предстоящего судебного разбирательства.

Представленная ситуация требует реформирования процессуальной регламентации расследования преступлений, не требующих сложной доказательственной деятельности. Основным требованием в данном случае является четкость и простота как самой регламен-

тации упрощенного процессуального порядка, так и ее реализации в практической деятельности. А это, в свою очередь, позволит избежать неоправданного увеличения сроков производства и повысит эффективность уголовного процесса. Прежде всего следует изменить пределы отказа сторон от особого порядка рассмотрения уголовного дела, в случае его расследования в форме сокращенного дознания, ограничив их досудебным производством – этапом окончания предварительного расследования. В судебном производстве по делам, которые рассматриваются в особом порядке и были расследованы по упрощенной процедуре в досудебном производстве, необходимо постановлять приговор с учетом показаний подсудимого по существу предъявленного обвинения.

Список литературы:

1. О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 // Рос. газ. Федеральный выпуск. – 2015. – № 295(6866).
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26 декабря 2022 г.) // Рос. газ. – 2001. – № 249.
3. Боярская, А.В. Дифференциация уголовного судопроизводства и ее влияние на систему специальных правил назначения наказания / А.В. Боярская // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2015. – № 1(56). – С. 28–32.
4. Якимович, Ю.К. Актуальные вопросы дифференциации российского уголовного судопроизводства / Ю.К. Якимович // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12(61). – С. 123–130.
5. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 9, ст. 875.
6. Торовков, А.А. Некоторые особенности судебного производства по уголовным делам, расследуемым в сокращенной форме дознания / А.А. Торовков // Алтайский юридический вестник. – 2016. – № 3(15). – С. 130–133.
7. Краткий обзор статистических данных Судебного департамента при ВС о состоянии судимости в 2022 г. – URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/kolichestvo-del-rassmotrennykh-v-osobom-poryadke-ostaetsya-vysokim/> (дата обращения: 13.07.2023).
8. Боярская, А.В. Проблема уголовно-правового базиса особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного гл. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / А.В. Боярская // Правоприменение. – 2021. – № 5(2). – С. 192–208.
9. О некоторых вопросах судебной практики назначения и исполнения уголовного наказания: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ок-

тября 2009 г. № 20, п. 3 (утратил силу). – URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/8118/> (дата обращения 11.07.2023).

10. О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16, п. 25. – URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/8303/> (дата обращения 11.07.2023).

11. Седова, Г.И. Некоторые аспекты обусловленности наказания от формы расследования преступления / Г.И. Седова, И. А. Малышева // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса: в 2 ч. Краснодар, 17–18 марта 2022 г. / отв. ред. В. А. Семенцов. Том Ч. 2. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2022. – С. 143–149.

М.Н. Агафонов,
*аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии*

M.N. Agafonov,
*Postgraduate Student of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva,
Saratov State Law Academy
agaphonow@vk.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-239-251

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА БАНКА РОССИИ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОВЕДЕНЧЕСКОГО НАДЗОРА

Аннотация: настоящая статья посвящена исследованию вопросов, связанных с правовым регулированием поведенческого надзора за участниками финансового рынка. Несмотря на активное внедрение данного вида надзора и важную роль, которую он играет в сфере надзора за финансовым рынком, отмечается отсутствие его легального и научного определения. Автор выделяет существенные признаки поведенческого надзора как отдельного вида деятельности и предлагает собственное определение данного понятия на их основе. В работе проводится анализ нормативных правовых актов различного уровня, а также научных публикаций, посвященных проблематике надзора вообще и надзора на финансовом рынке в частности. Автор приходит к выводу, что актуальным является совершенствование правового регулирования поведенческого надзора и требуется взвешенный подход к закреплению необходимых норм в правовых актах соответствующего уровня.

Ключевые слова: финансовый рынок, Центральный банк Российской Федерации, поведенческий надзор, защита прав, потребители финансовых услуг, нормативные акты Банка России.

LEGAL POLICY OF THE BANK OF RUSSIA IN THE FIELD OF BEHAVIORAL SUPERVISION

Abstract: this article is devoted to the study of issues related to the legal regulation of behavioral supervision of financial market participants. Despite the active implementation of this type of supervision and the important role it plays in the field of financial market supervision, there is a lack of its legal and scientific definition. The author highlights the essential features of behavioral supervision as a separate type of activity and offers his own definition of this concept based on them. The paper analyzes normative legal acts of various levels, as well as scientific publications on the issues of supervision in general and supervision in the financial market in particular. The author concludes that it is important to improve the legal regulation of behavioral supervision and a balanced approach is required to fix the necessary norms in legal acts of the appropriate level.

Keywords: financial market, Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia), behavioral supervision, protection of rights, financial services consumers, normative legal acts, legal definition.

В последние годы для юридической науки приобретает особое значение способность своевременно и эффективно реагировать на изменения, происходящие в области правового регулирования. В условиях активного развития технологий, информатизации общества и влияния внешнеполитических факторов в действующее законодательство постоянно вносятся коррективы. Новые процессы и явления в общественной жизни требуют юридической оценки и нормативного закрепления соответствующих правил. В частности, существенные структурные изменения произошли в экономике и на финансовых рынках, что оказало свое влияние на развитие надзорной деятельности.

Важными факторами, определяющими эффективность решения поставленных задач, являются научная разработка и сбалансированная правовая политика, которая, как отмечает О.Ю. Рыбаков, может пониматься как определение концептуальных основ развития права [1, с. 21]. Вместе с тем не всегда эти факторы своевременно учитываются. В настоящей статье будет рассмотрен поведенческий надзор Банка России на финансовом рынке, в том числе в контексте действия указанных факторов.

Среди причин, обусловивших необходимость появления поведенческого надзора, следует отметить недостаточную эффективность имевшихся ранее в традиционной надзорной деятельности инструментов контроля за оказанием финансовых услуг в отношении учета рисков поведенческой экономики, а также потребность в реагировании на применение участниками рынка недобросовестных практик. Т.Н. Некрасова, основываясь на Концепции противодействия недобросовестным действиям на финансовом рынке, в своей работе предлагает следующее определение таких практик: «Под недобросовестными практиками понимаются любые умышленные действия на финансовом рынке, связанные с обманом, злоупотреблением доверием или бездействием с целью получения выгоды» [2, с. 175]. Ю.А. Кузнецова говорит о подобных ситуациях следующим образом: «Формально, закон не нарушается, что позволяет не переводить возникающие проблемы в рамки процессуального судебного характера, однако именно такие проблемы вынуждают современные банки активизировать систему защиты потребителей финансовых услуг в новом направлении – поведенческом надзоре» [3, с. 72].

Отправной точкой в процессе внедрения системы поведенческого надзора на отечественном финансовом рынке можно считать 2 декабря 2015 года – день публикации Банком России на его официальном сайте «Проекта основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов» [4]. В этом документе еще не содержится прямого упоминания понятия поведенческого надзора, но уже обозначен его будущий периметр – сфера контроля за соблюдением норм, которые регулируют взаимоотношения финансовой организации со своими клиентами или устанавливают требования к параметрам финансовых продуктов. Примером могут служить требования таких нормативно-правовых актов, как Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [5], Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» [6], Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [7]. Именно этот фактор – соблюдение норм – обозначен как существенный в обеспечении защиты прав потребителей финансовых услуг. При этом такая защита отнесена к числу определяющих условий успешного функционирования финансового рынка.

Впервые разработка «концепции поведенческого надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг» в рамках системного развития и усиления соответствующих функций закреплена Банком России в Годовом отчете за 2016 год [8, с. 121]. С этого момента можно говорить о появлении поведенческого надзора как об отдельном явлении на финансовом рынке, рассмотрению которого будет посвящена настоящая статья.

С самого начала данный вид деятельности получает название «поведенческий надзор», что ориентирует на его рассмотрение в качестве отдельного вида надзорной деятельности на финансовом рынке. Вместе с тем поведенческий надзор обладает рядом специфических черт, не присущих иным видам надзора. Они будут выделены далее.

Попытки рассматривать поведенческий надзор с точки зрения правового содержания данного явления, т.е. как юридическое понятие, выявляют первую видимую проблему. Из теории права известно, что «сжатая формулировка основных черт явления, имеющего юридический смысл, передается посредством научного определения или дефиниции» [9, с. 41]. В то же время внедрение поведенческого надзора было начато без легального определения данного понятия, и до настоящего времени можно говорить об отсутствии его полноценной формулировки на уровне правовых актов.

Отсутствие законодательно закреплённого определения частично может быть компенсировано формулировкой, предложенной в юридической литературе. Вместе с тем научное определение поведенческого надзора до настоящего времени также не сформулировано. Круг работ, посвящённых его изучению, на сегодняшний день не слишком обширен. Как правило, авторы сходятся во мнении, что поведенческий надзор следует считать новым видом надзора в финансовой сфере [3, с. 68; 10, с. 51; 11, с. 316]. Попытки более точно определить поведенческий надзор через выделение его форм, способов и круга объектов до настоящего времени не привели к появлению устойчивой и применяемой в науке и на практике дефиниции [11, с. 330].

Проанализировав применение понятия «поведенческий надзор» в правовых актах, можно отметить, что впервые поведенческий надзор в качестве отдельного вида контрольной деятельности обозначен Банком России в Годовом отчете за 2016 год как контроль за моделями поведения участников рынка, особенность которого – оценка фактов взаимодействия поставщиков и потребителей финансовых услуг, а также последующего комплексного взаимодействия регулятора с проверяемыми организациями с целью повышения качества услуг и удовлетворенности потребителя [8, с. 122].

В разделе III Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов, опубликованных Банком России, указывается, что «поведенческий надзор – это процедура контроля за поведенческими моделями участников рынка с фокусом на процесс взаимодействия поставщиков и потребителей финансовых услуг» [12, с. 46]. Затем в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов, а также в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов в разделе «Глоссарий» закреплено, что под поведенческим надзором следует понимать деятельность Банка России, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав потребителей финансовых услуг [13, с. 100; 14, с. 76].

Присоединяясь к позиции А.Г. Гузнова и Т.Э. Рождественской, рассматривающих надзор в системе финансового рынка как вид контрольной деятельности [15, с. 225], и не останавливаясь подробно на дискуссионном вопросе соотношения понятий «контроль» и «надзор», можно выделить существенные характеристики поведенческого надзора как отдельного вида надзора за финансовыми организациями.

1. Субъект, осуществляющий поведенческий надзор. Прежде всего следует отметить, что, говоря о поведенческом надзоре, необходимо

рассматривать отношения определенных участников. В настоящий момент в правовых актах в качестве таких участников обозначены Банк России как мегарегулятор финансового рынка и поднадзорные ему организации, оказывающие финансовые услуги. В юридической литературе отмечается существование нескольких потенциальных субъектов поведенческого надзора, таких как Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба судебных приставов, а также саморегулируемые организации [11, с. 331]. Однако в настоящее время только применение поведенческого надзора Банком России отражено на уровне правовых актов.

2. Цели поведенческого надзора. Банк России впервые четко сформулировал цели поведенческого надзора в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов [13, с. 100]. Так, к ним были отнесены:

- обеспечение соблюдения прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;
- повышение доступности и качества финансовых услуг;
- повышение доверия потребителей финансовых услуг к участникам финансового рынка, финансовым продуктам и услугам, предоставляемым ими;
- минимизация рисков нарушения прав потребителей финансовых услуг, эффективное управление рисками, в том числе с помощью усиления превентивной компоненты надзора.

Сравнительный анализ указанных формулировок и целей надзора Банка России, обозначенных в ст. 56, 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон № 86-ФЗ) [16], позволяет заключить, что цели поведенческого надзора, с одной стороны, соответствуют общим целям надзорной деятельности, таким как защита потребителей финансовых услуг (вкладчиков и кредиторов, инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей и т.д.) и эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, а с другой включают в себя такие не свойственные надзорной деятельности цели, как повышение доступности и качества финансовых услуг, повышение доверия потребителей финансовых услуг к участникам финансового рынка. Вопрос о доверии к институтам финансовых посредников (банкам) ранее поднимался в науке финансового права именно в аспекте одного из направлений финансово-правовой политики Российского государства [17, с. 13]. Подобное специфическое

целеполагание можно отнести к характерным признакам именно поведенческого надзора.

3. Предмет поведенческого надзора. Следует отметить, что предмет поведенческого надзора также является характерным только для данного вида контрольной деятельности. Понимая в общем случае под предметом надзора на финансовом рынке соблюдение поднадзорными организациями требований закона, в случае поведенческого надзора можно выделить две отличительные черты.

Во-первых, предмет поведенческого надзора – это соблюдение финансовыми организациями только тех требований закона к деятельности на финансовом рынке, которые существенны для потребителя как конечного бенефициара. Это, в частности, отличает поведенческий надзор от пруденциального надзора, который принято рассматривать как надзор за финансовой устойчивостью организаций.

Во-вторых, предмет поведенческого надзора включает в себя не только соблюдение требований, закрепленных в законе, но и, как отражено в работе Л.В. Санниковой, поведение по отношению к клиенту [10, с. 54]. Банк России в Годовом отчете за 2021 год отмечает, что это позволяет выявить недобросовестные практики [18, с. 82], используемые проверяемым. Таким образом, при осуществлении поведенческого надзора выявляются не только нарушения закона, что характерно для любой надзорной деятельности, но и иные отклонения в деятельности финансовых организаций.

4. Формы и специфика осуществления. Ю.Ш. Никонова в своей работе отмечает, что контрольно-надзорной деятельности присуще такое свойство управленческой деятельности в целом, как наличие собственного содержания, облаченного в различные формы, выделяемые на основе специфических целей и задач [19, с. 204]. В литературе можно встретить различные подходы к выделению форм осуществления надзорной деятельности. Если исходить из форм, выделенных Ю.Ш. Никоновой в своей работе, можно заключить, что поведенческий надзор, помимо основных форм осуществления надзорной деятельности, активно использует те, которые не являются характерными для других видов надзора. К основным формам, согласно ст.ст. 73, 76.2 Закона № 86-ФЗ, следует отнести организацию и проведение проверок, применение мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений [16]. В работе А.Г. Гузнова и Т.Э. Рождественской к таким формам также относится систематическое наблюдение [15, с. 216]. При этом в случае поведенческого надзора можно говорить о существенной роли мониторинга финансовых рынков в выявлении рисков для потребителей финансовых услуг.

Как можно определить исходя из анализа информации, размещенной на сайте Банка России в разделе «Поведенческий надзор» [20], а также информационного доклада «Направления защиты прав потребителей финансовых услуг» [21, с. 16], при этом осуществляется:

- выявление нарушений и недобросовестных практик при реализации финансовых продуктов (в том числе мисселинга), возникающих либо из-за отсутствия необходимых норм закона, либо из-за обхода финансовыми организациями законодательно установленных запретов в результате анализа как обращений потребителей, так и поведенческих аспектов в деятельности поднадзорных организаций;

- риск-профилирование поднадзорных организаций в поведенческой сфере, определение поведенческого риск-профиля участников финансового рынка с использованием сигнальных индикаторов по соотношению количества жалоб к клиентской базе;

- выбор режима надзора на основе поведенческого риск-профиля организации и ее величины;

- выявление в деятельности финансовой организации предпосылок возникновения потребительских рисков;

- применение тестирования новых финансовых продуктов в рамках консультативной составляющей поведенческого надзора.

5. Результаты поведенческого надзора. Наконец, отличительной чертой поведенческого надзора являются последствия его осуществления, предполагающие не только устранение нарушений закона конкретным лицом, но и пресечение недобросовестных практик, а также последующее восполнение пробелов в регулировании, в том числе законодательном, которое позволяет минимизировать выявленные отклонения. По сути, можно говорить о переводе в плоскость правового регулирования тех отношений между финансовыми организациями и потребителем финансовых услуг, которые до применения поведенческого надзора не поддавались контролю. Ранее первый заместитель Председателя Банка России С. А. Швецов в одном из своих интервью применительно к результатам осуществления поведенческого надзора указывал: «В каждом случае решается: либо нужно менять форму договора, либо стандарты продажи продукта. Иногда есть необходимость менять законодательство» [22].

В качестве примеров можно привести утверждение Банком России методических рекомендаций, издание информационных писем, осуществление проекта по разработке и реализации поднадзорными организациями дорожных карт по снижению уровня потребительского риска [23, с. 195]. В ряде случаев при издании методических рекомендаций Банк России прямо указывает, что они созданы на основе

анализа информации из поступающих ему обращений, который в свою очередь осуществляется в рамках поведенческого надзора. Примером могут служить Методические рекомендации № 5-МР, утвержденные Банком России 22 февраля 2019 г. [24], а также Информационное письмо Банка России от 10 июня 2021 г. № ИН-06-59/38 [25].

Таким образом, выделив основные черты, отличающие поведенческий надзор от иных видов надзора, можно предложить следующее его определение. Поведенческий надзор Банка России – это вид контрольно-надзорной деятельности мегарегулятора на финансовом рынке, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона и недобросовестных практик при взаимодействии финансовых организаций с потребителями финансовых услуг.

Отдельно необходимо рассмотреть вопрос о нормативно-правовом регулировании поведенческого надзора, то есть о тех нормах, которые закрепляют существование данного вида надзора и порядок его осуществления.

Надзорная деятельность на финансовом рынке регулируется нормами, закрепленными в ряде федеральных законов. Например, осуществление банковского надзора достаточно подробно описано в главе X Закона № 86-ФЗ. Вместе с тем специфика осуществления надзорной деятельности в иных, кроме банковского, секторах в большей степени отражена в соответствующих «секторальных» актах, к которым можно отнести Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [26], Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [27] и иные. Однако в это же время в Законе № 86-ФЗ для этих областей надзора содержатся лишь общие положения.

При этом, хотя с момента внедрения системы поведенческого надзора прошло более 5 лет, в указанных нормативных актах осуществление поведенческого надзора своего закрепления не нашло, и основными источниками в случае поведенческого надзора служат акты Банка России. Примером могут служить «Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации». Именно они на сегодняшний день являются основным источником, регулирующим осуществление поведенческого надзора.

Данный факт может свидетельствовать о несоблюдении требований системного подхода к организации нормативных актов, который предполагает соблюдение требований целостности, иерархичности, непротиворечивости, логической законченности, четкости, ясности в целях построения единого правового пространства. Как подчеркивает А. В. Малько [28, с. 137–138], возникновение между актами раз-

личных уровней диссонанса может привести к разладу всей системы, к коллизии, внутренней несогласованности элементов данной системы. Поэтому важно, чтобы те нормы, которые следует закрепить как регулирующие осуществление поведенческого надзора, не создавали в имеющейся системе новых противоречий и были закреплены на соответствующем уровне законодательства (в некоторых случаях, как будет показано далее, – на федеральном).

Так, четкая и единая для всех субъектов дефиниция поведенческого надзора, например, на основе предложенного ранее определения поведенческого надзора Банка России, может быть закреплена на уровне федерального закона, в частности Закона № 86-ФЗ. Одновременно могут быть определены осуществляющие его субъекты и перечень процедур, применяемых в рамках поведенческого надзора. В этом случае следует принять во внимание потенциальную возможность внедрения элементов поведенческого надзора иными государственными органами. Так, уже сейчас применение риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) закреплено Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [29]. В случае внедрения поведенческого надзора государственными органами в области качества оказываемых потребителям услуг и выявления недобросовестных практик в нефинансовой сфере регулирование поведенческого надзора могло бы выйти за пределы надзора за финансовым рынком и деятельности Банка России, а отдельные положения, например, закрепление понятия поведенческого надзора и разграничение полномочий осуществляющих его органов, могли бы найти отражение в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [30].

В то же время важно подходить к закреплению норм о поведенческом надзоре на федеральном уровне взвешенно и рационально. Обоснованность регулирования целого круга вопросов именно нормативными актами Банка России убедительно показана в исследованиях представителей Саратовской школы финансового права имени Н. И. Химичевой [31, с. 76-77]. В частности, посредством правовых актов Банка России, как отмечается в работе Е. Н. Пастушенко, регулируются или непосредственно разрешаются наиболее важные вопросы текущей деятельности [32, с. 6]. Такой подход вполне может оправдывать себя в случае, когда, например, речь идет о методологической

стороне осуществления поведенческого надзора. Так, юридическая формализация модели осуществления надзора, включающей реактивную и превентивную компоненты, например, в виде закрепления соответствующих понятий и описания методологии их осуществления, представляется более оптимальной на уровне нормативных актов Банка России.

Отдельно необходимо отметить, что задачи, связанные с совершенствованием правового регулирования осуществления поведенческого надзора, должны решаться в условиях динамичного развития самого поведенческого надзора в ответ на новые вызовы, связанные с цифровизацией. Так, по мнению С.А. Швецова, ранее первого заместителя Председателя Банка России, механизмы поведенческого регулирования и надзора будут постоянно меняться в соответствии с изменением рынка [33], а сам мегарегулятор в соответствии с Приоритетными направлениями повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022–2024 годов при развитии инструментов поведенческого надзора будет ориентироваться на приоритетность развития дистанционных каналов взаимодействия с клиентами, применение искусственного интеллекта и роботизацию отношений на финансовом рынке [34, с. 31]. Кроме того, Е.Г. Беликов и Е.Н. Пастушенко в своей работе отмечают: «Внедрение информационных технологий в ходе финансовых правоотношений требует изменения содержания правосубъектности различных их участников (властных и подвластных) в связи с необходимостью установления дополнительных прав и обязанностей» [31, с. 74]. Применительно к поведенческому надзору это может означать необходимость уточнения его предмета, объекта и методов, что потребует корректировки правового регулирования и дополнительно актуализирует возможность применения имеющихся научных разработок и идей.

Таким образом, характеризуя современную правовую политику Банка России в сфере осуществления поведенческого надзора, можно сделать следующие выводы:

1. Поведенческий надзор как относительно новое явление на отечественном финансовом рынке, несмотря на его интенсивное внедрение и возрастающую активность применения, до настоящего времени не находит надлежащего легального закрепления как правовая категория и четкого регулирования на различных уровнях системы нормативно-правовых актов.

2. Являясь отдельным видом надзорной деятельности, поведенческий надзор требует определения его места в системе финансо-

вого права, что может служить предметом дальнейших научных исследований.

3. Осуществление поведенческого надзора на современном этапе характеризуется ограничением применения в финансовой сфере Банком России. Вопрос о расширении области применения поведенческого надзора на нефинансовую сферу и применении его иными государственными органами остается предметом дискуссии, и в случае принятия соответствующих решений должен решаться одновременно с развитием соответствующего правового регулирования.

Список литературы:

1. Рыбаков, О.Ю. Российская правовая политика: понятие, признаки, формы / О.Ю. Рыбаков // Юридическая наука в Китае и России. – 2017. – № 1. – С. 20–28.

2. Некрасова, Т.Н. Недобросовестные практики на рынке финансовых услуг: понятие и инструменты противодействия / Т.Н. Некрасова // Сб. науч. тр. 59-й Национальной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов с международным участием Ярославского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; в 2 т. – Т. 1. – Ярославль: Канцлер. – 2019. – С. 174–178.

3. Кузнецова, Ю.А. Теоретические аспекты исследования поведенческого надзора на финансовом рынке / Ю.А. Кузнецова // Финансовые рынки и банки. – 2021. – № 2. – С. 68–73.

4. Банк России разработал первый стратегический документ по развитию финансового рынка // Официальный сайт Банка России. – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=51> (дата обращения: 07.03.2023).

5. Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ (в ред. от 20 октября 2022 года) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

6. О кредитных историях: Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

7. О потребительском кредите (займе): Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ (в ред. от 8 марта 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

8. Годовой отчет Банка России за 2016 год // АО «АЭИ «ПРАЙМ». – 2017. – 293 с. – URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/7797/ar_2016.pdf (дата обращения: 04.08.2022).

9. Оксаямьтний, В.В. Общая теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / В.В. Оксаямьтний. – М: Юнити-Дана, 2012. – 511 с.

10. Санникова, Л.В. Проблемы становления поведенческого надзора в России / Л.В. Санникова // Деньги и кредит. – 2017. – № 10. – С. 51–56.

11. Михеева, И.В. Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг / И.В. Михеева, Е.А. Долкова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2020. – Т. 24. – № 2. – С. 314–334.

12. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // Официальный сайт Банка России. – URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

13. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onfrf_2021-12-24.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

14. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/143773/onfr_2023-2025.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

15. Гузнов, А.Г. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская. – М.: Юрайт, 2020. – 500 с.

16. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

17. Рыбакова, С.В. Повышение доверия к отечественной банковской системе как одно из направлений финансово-правовой политики Российского государства / С.В. Рыбакова // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 11–13.

18. Годовой отчет Банка России за 2021 год // Официальный сайт Банка России. – URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/40915/ar_2021.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

19. Никонова, Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) / Ю.Ш. Никонова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 202–210.

20. Поведенческий надзор // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 07.03.2023).

21. Направления защиты прав потребителей финансовых услуг // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/117853/inf_note_jan_1921.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

22. Интервью первого заместителя Председателя Банка России С.А. Швецова 24 марта 2017 г. изданию ИД «Коммерсантъ» // Официальный сайт Банка России. – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=5090> (дата обращения: 07.03.2023).

23. Годовой отчет Банка России за 2020 год // АО «АЭИ «ПРАЙМ». – 2021. – 412 с. – URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/32268/ar_2020.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

24. Методические рекомендации по вопросам информирования кредитными организациями клиентов о причинах принятия решения об отказе

от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), а также по вопросам взаимодействия с клиентами при дистанционном банковском обслуживании: утв. Банком России 22 февраля 2019 г. № 5-МР // Вестник Банка России. – 2019. – № 14. – С. 72–73.

25. О приеме кредитными организациями монеты Банка России: Информационное письмо Банка России от 10 июня 2021 г. № ИН-06-59/38 // Вестник Банка России. – 2021. – № 35 – С. 33.

26. О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 20 октября 2022 г., с изм. от 19 декабря 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

27. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (в ред. от 1 апреля 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

28. Малько, А. В. Теория правовой политики: монография / А. В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.

29. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности»): Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (в ред. от 28 сентября 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

30. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.03.2023).

31. Беликов, Е. Г. Трансформация финансовой правосубъектности Банка России в условиях цифровой экономики / Е. Г. Беликов, Е. Н. Пастушенко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 2 (46). – С. 73–77.

32. Пастушенко, Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Саратов. гос. акад. права. – Саратов. – 2006. – 53 с.

33. Интервью первого заместителя Председателя Банка России С. А. Швецова 27 ноября 2016 г. изданию «Российская газета» // Официальный сайт Банка России. – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=5092> (дата обращения: 07.03.2023).

34. Приоритетные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022–2024 годов // Официальный сайт Банка России. – URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/132045/pnpdfu_2022-2024.pdf (дата обращения: 07.03.2023).

Е. В. Акулова,
соискатель сектора
информационного права
и международной информационной
безопасности Института
государства и права РАН

E. V. Akulova,
Applicant of Sectors of Information
Law and International Information
Security The Institute of State and Law
of The Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-252-259

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ЦЕЛЯХ КАК ОДНОЙ ИЗ УГРОЗ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием государственной политики противодействия угрозе использования информационных технологий в террористических целях как одной из основных угроз национальной и информационной безопасности РФ, а также правовые вопросы формирования международной системы противодействия использованию информационных технологий в террористической деятельности. На основании исследования положений стратегических документов РФ автором сделан вывод о необходимости разработки нового стратегического документа в области противодействия терроризму, отражающего новые вызовы и угрозы активного использования террористами в своей деятельности информационных технологий, включая технологии искусственного интеллекта, а также беспилотные транспортные средства. Исследуя правовые аспекты обеспечения международной информационной безопасности, автор отмечает необходимость отражения вопросов противодействия угрозе использования информационных технологий в террористических целях в региональных и двусторонних международных форматах.*

***Ключевые слова:** информационная безопасность, международная информационная безопасность, информационные технологии, терроризм в информационной сфере.*

STATE POLICY TO COUNTER THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES FOR TERRORIST PURPOSES AS ONE OF THE THREATS TO INFORMATION SECURITY: LEGAL ASPECTS

***Abstract:** the article deals with issues related to the formation of state policy to counter the threat of using information technology for terrorist purposes, as one of the main threats to the national and information security of the Russian Federation, as well as legal issues of the formation of an international system for countering the use of information technology in terrorist activities.*

Based on the study of the provisions of the strategic documents of the Russian Federation, the author concluded that it is necessary to develop a new strategic document

in the field of countering terrorism, reflecting new challenges and threats to the active use of information technologies by terrorists in their activities, including artificial intelligence technologies, as well as unmanned vehicles.

Exploring the issues of legal support of international information security, the author notes the need to reflect the issues of countering the threat of using information technologies for terrorist purposes in regional and bilateral international formats.

Keywords: *information security, international information security, information technology, terrorism in the information sphere.*

В XXI в. развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) стало ключевым обстоятельством, влияющим на трансформацию всех сфер жизнедеятельности современного общества, механизмы распределения реализации государственной власти, а также одним из основных факторов, определяющих роль и политический вес государства на международной арене.

Возможность осуществления субъектами информационных отношений взаимодействия вне зависимости от расстояний обусловила размывание традиционных государственных границ, что повлекло за собой потребность выработки кардинально новых подходов к правовому регулированию общественных отношений.

Необходимость формирования эффективного правового регулирования, настройки законодательства РФ на новую технологическую реальность с учетом революционных перемен в мировом развитии, а также потребность в максимально быстром и качественном формировании адекватной правовой базы, отвечающей современным запросам, в том числе по вопросам обеспечения информационной безопасности, заявляется на высшем уровне.

Активное развитие информационной среды, освоение информационного пространства в качестве новой сферы для ведения военных действий наряду с мировым кризисом порождают новые вызовы и угрозы, что обуславливает необходимость исследования вопросов формирования организационных и правовых основ обеспечения информационной безопасности, которая в свою очередь является неотъемлемой составляющей всеобщей безопасности.

При этом одним из основных аспектов обеспечения информационной безопасности как на национальном, так и на международном уровнях является противодействие использованию информационной инфраструктуры в противоправных целях, среди которых одной из наиболее опасных представляется возможность применения ИКТ в террористических целях. Очевидно, что в отличие от традиционного терроризма информационный терроризм применяет новейшие научные достижения в области информационных технологий.

Положения Доктрины информационной безопасности РФ – стратегического документа, отражающего официальные взгляды на обеспечение безопасности России в информационной сфере, также обращают внимание на то, что применение информационных технологий в различных сферах жизнедеятельности современного государства и общества является не только положительным фактором, стимулирующим развитие экономики и повышающим качество жизни населения, но и причиной возникновения новых видов информационных угроз стратегической стабильности отдельного государства и международной безопасности в целом [1].

Одним из главных негативных факторов, влияющих на состояние информационной безопасности, является активное использование террористами информационных технологий, технологий искусственного интеллекта, роботов, а также механизмов воздействия на общественное сознание в информационном пространстве. Внедрение информационных технологий привело к тому, что от информационных атак террористов в настоящее время не защищена ни одна страна вне зависимости от уровня развития.

Нельзя не отметить, что с момента начала специальной военной операции на Украине угроза терроризма, и в частности использования информационных технологий в террористических целях, стабильно остается на высоком уровне, о чем свидетельствуют многочисленные атаки на информационную инфраструктуру РФ, попытки совершения террористических атак на территории РФ с помощью украинских беспилотников.

За время проведения специальной военной операции зафиксировано более 1,255 миллиона атак на российскую информационную инфраструктуру. При этом главными целями хакеров являлись финансовый сектор (32 % от общего количества атак), электронная коммерция (26 %), сфера развлечений (14 %) [2].

Следует признать, что в настоящее время ни один крупный теракт не обходится без использования информационных технологий, в связи с чем международные организации занимаются исследованием новых видов и форм использования ИКТ в террористических целях, а также поиском результативных мер борьбы с этим явлением.

При этом одним из необходимых условий реализации эффективного противодействия вышеназванной угрозе является правовое регулирование, направленное на обеспечение международной информационной безопасности.

1. За последние два года в РФ были обновлены такие документы стратегического планирования, как Концепция внешней политики РФ

(2023 г.) [3], Стратегия национальной безопасности РФ (2021 г.) [4], Основы государственной политики РФ в области международной информационной безопасности (2021 г.) [5], в которых с учетом изменения внешнеполитического курса по-новому сформулированы национальные интересы, в том числе в информационной сфере, отражены новые угрозы, стратегические цели, а также определены основные направления обеспечения международной информационной безопасности.

Вместе с тем в перечисленных документах неизменно отмечается необходимость противодействия приобретающей все больший масштаб угрозе терроризма в информационной сфере. Так, например, согласно Концепции внешней политики РФ, в целях борьбы с международным терроризмом приоритетное внимание планируется уделять борьбе с распространением в сети «Интернет» идеологии терроризма и экстремизма.

В соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности РФ информационная безопасность выделяется в качестве одного из основных стратегических национальных приоритетов, а укрепление суверенитета РФ в информационном пространстве определяется в качестве цели обеспечения информационной безопасности. При этом отмечается, что достижению указанной цели способствует реализация государственной политики, направленная на решение задачи противодействия использованию информационной инфраструктуры РФ экстремистскими и террористическими организациями, специальными службами и пропагандистскими структурами иностранных государств для осуществления деструктивного информационного воздействия на граждан и общество.

В то же время в основной стратегический документ, определяющий принципы государственной политики в области противодействия терроризму в РФ, а также цели, задачи, направления развития общегосударственной системы противодействия терроризму в РФ – Концепция противодействия терроризму в РФ [6] – был утвержден еще в 2009 г. Вместе с тем за прошедшие годы террористами все более широко применяются информационные технологии, технологии искусственного интеллекта, робототехника, беспилотный транспорт и др.

Сегодня реальным вызовом стало использование террористами дронов-беспилотников, способных доставлять различные средства поражения, вплоть до взрывчатых, химических и отравляющих веществ, а малозаметные беспилотники используются террористами для совершения терактов. Проблему также обостряет доступность

технологий искусственного интеллекта, что может существенно расширить возможности террористических группировок.

Представляется, что с учетом выше обозначенных проблем в целях определения дальнейшего вектора развития инструментов противодействия указанным явлениям на национальном уровне документ стратегического планирования в области противодействия терроризму подлежит существенному обновлению, где отдельный раздел должен быть посвящен вопросам противодействия угрозам терроризма в информационной сфере.

По мнению автора, за основу возможно взять американский подход к разработке и обновлениям стратегических документов, где вслед за эволюцией подходов руководства США и появлением новых угроз и тенденций в области использования ИКТ национальные стратегии, концепции и доктрины не устаревают, а постоянно обновляются, отражая современные реалии и определяя дальнейший вектор политического развития в данной области. При этом «процесс формирования правовых механизмов обеспечения информационной безопасности в США свидетельствует о сложности и комплексности соответствующих вопросов, одновременно устанавливая потенциальные направления развития нормотворчества в данной области» [7].

Отражение вопросов противодействия угрозам ИКТ в террористических целях в стратегическом документе РФ в последующем должно стать основой для необходимых изменений и развития положений нормативных правовых актов.

2. На сегодняшний день проблемы противодействия использованию ИКТ в террористических целях являются неотъемлемой составляющей формирования системы международной информационной безопасности и как никогда прежде нуждаются в углубленных научных исследованиях с позиции информационного права. Исследуя вопросы правового обеспечения международной информационной безопасности следует отметить, что в Основах государственной политики РФ в области международной информационной безопасности, в отличие от редакции 2013 г., увеличилось количество угроз международной информационной безопасности (далее – МИБ), в число которых по-прежнему входит и использование информационных технологий в террористических целях, в том числе для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников.

Очевидно, что использование информационных технологий в целях, противоречащих международному праву, представляет собой одну из наиболее опасных угроз международному миру и международной информационной безопасности. В то же время противодействие ис-

пользованию ИКТ в террористических целях является неотъемлемой составляющей системы МИБ.

Как уже отмечалось ранее реалии современного мира предполагают возможность применения любого продукта ИКТ в качестве объекта противоправных действий, в том числе в террористических целях. При этом зачастую спрогнозировать появление новой разновидности угрозы невозможно ввиду стремительного развития науки и ИКТ. Международное сообщество констатирует, что механизмы предотвращения таких угроз в настоящее время не выработаны в достаточном объеме, а меры превентивного характера неэффективны. В то время как глобальная угроза международного информационного терроризма напрямую затрагивает интересы и безопасность каждого государства, по одиночке или даже объединяясь в региональные коалиции справиться с этой проблемой невозможно.

Представляется, что в целях построения эффективной системы противодействия террористической деятельности необходимо разработать международный правовой фундамент, который сделает акцент на неохваченных ранее в международных документах аспектах террористической угрозы. Вместе с тем попытки обесценивания таких международных площадок, как ООН, а также кризис международно-правовой системы существенно осложняют возможности выработки международных инструментов, способствующих противодействию транснациональным угрозам, включая международный терроризм с использованием информационных технологий.

Совершенно логично, что для создания качественной системы противодействия угрозам использования информационных технологий в террористических целях в первую очередь следует сформировать универсальный правовой фундамент. Однако, перспективы принятия международного документа в области МИБ с учетом глобальных изменений миропорядка становятся еще более призрачными.

Специалисты-международники отмечают, что признание наличия в формате БРИКС, АТЭС, АСЕАН, ЛАГ и СНГ угроз в информационном пространстве, которые приводят к нарушению всеобщего мира и безопасности, позволило выйти на новый уровень взаимодействия по проблематике МИБ в ООН. Однако противоречия по вопросам международно-правового регулирования межгосударственных отношений в информационном пространстве по-прежнему имеются и препятствуют выработке механизмов формирования системы МИБ [8].

Следует упомянуть о том, что еще в 2011 г. Российской Федерацией подготовлена концепция конвенции об обеспечении международной информационной безопасности [9], определяющей в качестве одной

из основных угроз международному миру и безопасности в информационном пространстве использование информационной сферы в террористических, экстремистских и иных преступных целях, а также отражающей основные меры противодействия указанной угрозе.

15 мая 2023 г. РФ внесла обновленную концепцию конвенции ООН об обеспечении международной информационной безопасности, подготовленную совместно с Белоруссией, КНДР, Никарагуа и Сирией в качестве официального документа 77-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН [10]. Вместе с тем с учетом сложившейся политической ситуации вокруг РФ в настоящее время логичным представляется объединение усилий по обеспечению международной и национальной информационной безопасности с дружественными странами. Российские ученые подчеркивают, что нельзя забывать о развитии правовых договоренностей в двусторонних соглашениях в рамках Союзного государства России и Республики Беларусь, а также в форматах ОДКБ, о продолжении наращивания потенциала отношений в пределах вышеупомянутых организаций БРИКС, ЕАЭС, ШОС, СНГ, с которыми ранее уже был принят ряд международно-правовых актов в области МИБ [11].

Например, Т.А. Полякова указывает на необходимость развития основ обеспечения информационной безопасности Союзного государства и международной информационной безопасности, международного сотрудничества в соответствии с новыми стратегическими задачами в этой сфере [12]. Поддерживая указанную позицию, автор статьи подчеркивает, что в качестве одной из основных стратегических задач должны рассматриваться вопросы правового регулирования противодействия угрозе использования ИКТ в террористических целях как одной из основных угроз МИБ.

Список литературы:

1. Об утверждении Доктрины информационной безопасности РФ : Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.
2. Броня в прорехах. Россию постоянно атакуют в киберпространстве. Как обеспечить информационную безопасность? URL: <http://lenta.ru/articles/2023/05/30/cybrprbz/> (дата обращения: 29.07.2023).
3. Об утверждении Концепции внешней политики РФ : Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 14, ст. 2406.
4. О стратегии национальной безопасности РФ : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5351.

5. Об утверждении Основ государственной политики в области международной информационной безопасности: Указ Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 16, ч. 1, ст. 2746.

6. Концепция противодействия терроризму в РФ : утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г. // Рос. газ. – 2009. – № 198.

7. Батуева, Е.В. Американская концепция угроз информационной безопасности и ее международно-политическая составляющая : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 [Место защиты: МГИМО]. М., 2015. – 207 с.

8. Международная информационная безопасность. Теория и практика : учебник для вузов : в 3 т. / под общ. ред. А.В. Крутских. – Т. 1. – М., 2019.

9. Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция). URL: <https://www.polit-discourse.ru/articles/295> (дата обращения: 29.07.2023).

10. О концепции конвенции ООН по международной информационной безопасности. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1870609/ (дата обращения: 29.07.2023).

11. Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации: монография / отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов. М.: ИГП РАН, 2022. – 368 с.

12. Полякова, Т.А. Стратегические задачи правового обеспечения информационной безопасности Союзного государства Республики Беларусь и России / Т.А. Полякова // VII Международная научно-практическая конференция «Информационные технологии и право (Правовая информатизация – 2021)».

А. Ю. Баландин,
аспирант кафедры
информационного права и цифровых
технологий Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

A. Y. Balandin,
Postgraduate student
Department of Information law
and digital technologies
University named after O. E. Kutafin
(MSAL)

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-260-270

КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. ДЕМАРКАЦИЯ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ

***Аннотация:** в данной статье рассматривается вопрос соотношения понятий информационная безопасность и кибербезопасность. Автором подчеркивается актуальность вопросов обеспечения информационной безопасности в эпоху глобальной цифровизации и возникающих в связи с этим новых правовых и технологических вызовов, проводится юридический анализ нормативных актов правовой системы Российской Федерации и национального законодательства иных государств по вопросам обеспечения кибербезопасности, рассматриваются отраслевые акты международных организаций, выявляются тенденции развития нормативных правовых актов в данной области, исследуется вопрос возникновения неологизмов с приставкой «кибер-» и соотношение данных категорий с исторически первоначальным значением данного термина. На основании сопоставления юридических терминов кибербезопасность и информационная безопасность автором делается вывод о комплексном характере информационного права как новой отрасли российского законодательства, высказывается предложение о детерминировании правовой категории кибербезопасность в качестве составляющей информационной безопасности как отдельного направления государственной безопасности.*

***Ключевые слова:** кибербезопасность, информационная безопасность, кибернетика, информационная среда, компьютерные сети, информационные технологии.*

CYBER SECURITY AND INFORMATION SECURITY. DEMARCATION OF LEGAL CATEGORIES

***Abstract:** this article discusses the question of the relationship between the concepts of information security and cybersecurity. The author emphasizes the relevance of issues of ensuring information security in the era of global digitalization and new legal and technological challenges arising in this regard, conducts a legal analysis of regulations of the legal system of the Russian Federation and the national legislation of other states on cybersecurity issues, examines sectoral acts of international organizations, identifies trends in the development of regulatory legal acts in this area, explores the issue of the emergence of neologisms with the prefix “cyber-” and the relationship of these categories with the historically original meaning of this term. Based on the comparison of the legal terms cybersecurity and information security, the author concludes about the complex nature of information law as a new branch of Russian legislation, and makes a proposal to determine the legal category of cybersecurity as a component of information security as a separate area of state security.*

Keywords: *cybersecurity, information security, cybernetics, information environment, computer networks, information technologies.*

Специфика развития общественных отношений в информационной среде и стремительность развития цифровых технологий ставит вопрос актуализации правовых инструментов, призванных регулировать правовые отношения в сфере компьютерных технологий, что, в свою очередь, требует четкого дефинирования основных понятий и категорий комплекса наук, охватывающих данную область [1, с. 30], а трансграничное значение кибербезопасности определяет необходимость унификации правовых категорий в качестве гаранта эффективного взаимодействия субъектов данных правоотношений.

Отраслевое федеральное законодательство Российской Федерации устанавливает правовые механизмы, обеспечивающие достижение информационной безопасности ограничением распространения профильных сведений: установление особого правового режима в отношении сведений, составляющих государственную тайну [2]; правовое обеспечение информационной безопасности детей как субъектов информационных правоотношений [3]; основы правового императива распространения информации, направленной на привлечение внимания к объекту рекламирования [4]; гарантия конфиденциальности сведений о банковских операциях, о клиентских счетах и вкладах [5]; определение критериев отнесения распространяемых извне сведений к категории недопустимого контента и применение организационно-правовых механизмов пресечения распространения подобной информации посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [6]. Наряду с введением содержательных критериев, законодатель устанавливает ограничения в профессиональной деятельности источников распространения информации [7]. Своеобразной антитезой этому является Федеральный закон «О связи», предусматривающий обязанность операторов связи по распространению информационного потока, транслируемого обязательными общедоступными теле- и радиоканалами [8]. В указанных случаях информационная безопасность достигается донесением до общественного сознания официальной информации и отсутствием в общественной среде нежелательного дестабилизирующего контента. Оказываемое на информационную инфраструктуру негативное воздействие технологического характера в данных нормативно-правовых актах не рассматривается.

Доктрина информационной безопасности, закрепляя определение данной правовой дефиниции, указывает на многовекторный харак-

тер информационной безопасности, позволяет сделать интуитивное предположение о комплексном характере данного понятия. Однако с учетом примененной правовой конструкции не представляется возможным выделить кибербезопасность как элемент системы информационной безопасности, поскольку Доктрина справедливо определяет в качестве национальных интересов РФ различные сферы жизнедеятельности граждан, по-своему влияющие на происходящие в обществе процессы [9].

Определенные Доктриной основные информационные угрозы, создающие опасность причинения ущерба национальным интересам Российской Федерации в информационной сфере, также различаются по принципу и объекту воздействия, по способу реализации. Распространяемая при информационно-психологическом воздействии негативная информация оказывает деструктивное воздействие непосредственно на сознание человека [10]. Первичные последствия подобного воздействия образуются в человеческом сознании, а во внешней среде, в том числе в цифровом поле, не идентифицируются. Таким образом, речь идет о воздействии (речь идет) на объект, а не о присутствии следов подобного воздействия в среде. В равной степени подобный способ воздействия имеет место при распространении среди населения негативной информации, направленной на дискредитацию органов государственной власти, размывании духовно-нравственных ценностей и распространении деструктивной информации с целью вовлечения потребителя в деятельность террористических организаций. Инструментом подобного воздействия являются сообщаемые лицу, воспринимаемые и отражаемые им в сознании сведения. Объектом указанного воздействия становится потребитель информации. Имеет место его интеллектуальная вовлеченность в описанный процесс.

Массированные компьютерные атаки, причиняющие вред критической инфраструктуре, совершаются при помощи программного обеспечения, а непосредственное противоправное воздействие в таких случаях оказывается на информационные системы [6] путем распространения данных в цифровой среде, то есть без прямого воздействия на человека, внедрением инициатора в компьютерную систему атакуемого объекта, объектом являются программное обеспечение либо технологические элементы. При этом неправомерные действия посягающего зачастую происходят без ведома представителя атакуемой информационной инфраструктуры. Цель проводимой атаки достигается без осмысления последним реализуемого противоправного воздействия.

Сформулированные в Доктрине цели и направления обеспечения информационной безопасности также подразумевают дифференциальный характер негативных воздействий, распространяемых в разных средах на различные объекты. Противодействие использованию информационных технологий для пропаганды экстремистской идеологии и повышение защищенности от последствий информационно-технического воздействия на объекты критической информационной инфраструктуры, нейтрализация направленного на размывание традиционных ценностей информационного воздействия и развитие отечественной конкурентоспособной электронной компонентной базы, создание информационных технологий, изначально устойчивым к различного вида воздействиям, – все это указывает на различие форм возникающих угроз и существенные отличия в характере их проявлений.

Соотносимость рассматриваемых правовых категорий усматривается и при анализе перечня задач, подлежащих решению при реализации государственной политики Российской Федерации [11], относящихся воздействию на цифровую среду к вопросам информационной безопасности наряду с условиями оборота достоверной информации и развитием средств информационного противоборства.

Аналогичный подход к определению информационной безопасности как многопрофильной правовой категории прослеживается в Основах государственной политики в области международной информационной безопасности, в которой использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) указано в качестве угрозы как при их применении в террористических и экстремистских целях, так и в случае проведения при помощи данных технологий компьютерных атак на критически важные объекты информационной инфраструктуры [12]. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности до 2020 года не идентифицировали компьютерные атаки в качестве угрозы международной информационной безопасности [13].

Отраслевое законодательство в качестве угрозы, связанной с уничтожением или блокированием информации в сфере российского здравоохранения, признает применение вредоносного программного обеспечения наряду с использованием уязвимостей и недекларированных возможностей софта [14], таким образом выделяя цифровую составляющую из общего контекста информационной среды.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что понятие «информационная безопасность» в концептуальном понимании национальной безопасности носит комплексный, полисегментный характер и под-

разумеает способность системы противостоять наносимым извне угрозам технологического и психологического характера, сочетанию данных типов воздействия и восстанавливаться после реализации таковых. Данный довод подтверждается рядом международных актов, принятых при участии Российской Федерации, в контексте которых противодействие компьютерным атакам рассматривается в качестве составляющей комплекса мер по противодействию использованию информационно-коммуникационных технологий в целях ухудшения межгосударственных отношений, создания социально-политической напряженности, разрушения духовных и нравственных ценностей, нанесения ущерба информационно-коммуникационным системам, сетям, ресурсам и пр. [15]. Одновременно подчеркивается важность борьбы с дезинформацией и компьютерными атаками [16] и недопустимость использования ИКТ для пропаганды и разжигания ненависти в отношении этнических и религиозных групп [17].

В данной статье основной акцент сделан на анализе нормативного регулирования применения программно-технологических мер противодействия компьютерным угрозам, реализуемым в цифровой среде. Анализ зарубежного законодательства свидетельствует о том, что подобная категория атак представлена в виде подлежащего нейтрализации отдельного вида вмешательства в национальные интересы государств и именуется кибератаками [18]. При этом широко применяются общепринятые термины информационные системы и цифровая инфраструктура [19]. Отмечается, что негативные факторы в вопросах обеспечения кибербезопасности стран Европейского союза носят технологический характер, могут повлечь каскадный эффект обрушений инфраструктуры, образуются сочетанием архаичных технологий с инновационными [20].

Вопросы обеспечения кибербезопасности значимых отраслей (по аналогии с объектами критической информационной инфраструктуры, отраженными в законодательстве РФ) раскрыты в правовых актах Европейского Союза, подчеркивающих важность международного сотрудничества [21], согласующих отраслевые акты и усиливающих организационные меры в отношении приоритетных секторов экономики [22].

Как и страны Европейского союза, главное предпочтение вопросам кибербезопасности отдает правительство Соединенных Штатов Америки. Оно именуется информационно-цифровую среду киберпространством [23] и отождествляет термин кибератака в контексте противоправного воздействия на информационную инфраструктуру с термином информационные операции [24].

Законодательство Китайской Народной Республики рассматривает вопросы противодействия несанкционированным воздействиям на цифровую инфраструктуру как сетевую безопасность, делая акцент на международном обмене данными и сотрудничестве в области управления киберпространством, установлении стандартов борьбы с киберпреступлениями [25]. В то же время из контекста правовых норм об установлении ответственности специализированных государственных органов усматривается разделение сферы информатизации и обеспечения кибербезопасности по их целевому назначению [26].

Актуальность вопросов кибербезопасности подтверждается также их международной повесткой. В октябре 2021 года Россия и США представили проект резолюции о достижениях в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности по принятию консенсусного заключения Рабочей группы ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций [27], основной тематикой которого является необходимость обеспечения кибербезопасности на международном уровне, а в январе 2023 года опубликован доклад Генерального секретаря ООН в котором, помимо привычных тем об опасности киберконфликта и актуальности вопросов кибербезопасности, рассмотрены специфические вопросы о влиянии на кибербезопасность гендерных факторов и применение в данной области технологий искусственного интеллекта [28]. В ноябре 2020 года [29] и в январе 2022 года [30] Международной Организацией Гражданской Авиации составлен и обновлен план мероприятий по обеспечению кибербезопасности, направленный на противодействие кибератакам, выявление и устранение уязвимостей систем. Аналогичный по своему содержанию акт, направленный на противодействие киберрискам и угрозам, был издан в июле 2017 года [31] Международной Морской организацией.

Сравнительный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации с аналогичными актами других государств позволяет сделать вывод о применении единого комплексного понятия информационной безопасности, сочетающего в себе различные направления, в том числе кибербезопасность как программно-технологическую составляющую, отраженную в зарубежных актах в качестве отдельного направления обеспечения национальной безопасности суверенных государств.

Приставка кибер- не нашла широкого применения в процессе совершенствования понятийно-категориального аппарата современного российского законодательства, однако в области юридической науки и смежных отраслях все чаще встречаются неологизмы, основанные

на сочетании привычных нам терминов с данным правовым конструктом. Большая Российская Энциклопедия определяет кибернетику как науку об управлении, изучающую общие законы получения, хранения, передачи и преобразования информации в сложных управляющих системах главным образом математическими методами [32, с. 629], что в полной мере коррелирует с определением электронно-вычислительной машины как примера кибернетической системы [33, с. 75]. В настоящее время термин *kubernetes* начинает обозначать науку об информации в сложных управляющих системах, что на этапе глобальной цифровизации в полной мере применимо к цифровой среде [34, с. 75].

Кибербезопасность представляется комплексной категорией, сочетающей различные отрасли науки, и характеризующейся способностью системы противостоять угрозам, распространяющимся в цифровой среде. В силу глобального разнонаправленного характера распространения цифровых технологий существуют различные интерпретации данной дефиниции [35, 36]. Однако неизменно общим для них является представление о цифровом пространстве как среде распространения угроз и, следовательно, возникновения уязвимостей системы.

Вместе с тем полагаем, что среда распространения не может являться однозначным критерием отнесения инцидентов к компетенциям кибербезопасности. Представляется, что не следует относить к разряду киберугроз распространение деструктивной информации в цифровой среде, поскольку первичным негативным последствием ее нахождения в информационном поле является воздействие на сознание человека, равно как и хищение конфиденциальной информации путем неправомерного получения доступа к цифровому хранилищу данных. Таким образом, к вопросам кибербезопасности может быть отнесена способность противодействовать несанкционированному доступу в компьютерную сеть для последующего распространения подобной информации среди пользователей либо хищения информации соответственно. Основным признаком кибератаки целесообразно считать отклонение используемого программного обеспечения от заданного штатного режима работы, что может повлечь изменения программного либо технологического характера, а также их сочетание в различных элементах системы.

В руководстве по разработке национальной стратегии кибербезопасности, составленном в 2018 году Международным союзом электросвязи, в понятие кибербезопасности, помимо прочего, заложен критерий защищенности обеспечивающего работоспособность технических систем персонала [37], в связи с чем негативное

воздействие на компьютерную инфраструктуру будет опосредовано нарушением функционирования объектов обеспечения. Указанные аспекты влияют на общее состояние безопасности, однако в связи с возможностью наступления негативных последствий подобного воздействия через прокси-объекты на киберсреду встает вопрос о целесообразности их включения в рассматриваемое понятие. Данное положение представляется обоснованным в случае, если атака проводится на интегрированные в компьютерную систему внешние узлы, поскольку подобные устройства на программно-аппаратном уровне сопряжены с защищаемой киберсредой и фактически являются ее составной частью.

Проведенный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и других государств позволяет сделать однозначный вывод о том, что кибербезопасность является одним из элементов информационной безопасности, характеризующимся спецификой цифровой среды распространения угроз, применением программно-аппаратного элемента при проведении атак и противодействия таковым, проявлением негативных последствий подобных атак как в компьютерно-цифровой среде, так и в иных сферах, а также инструментами, способами и методами противодействия таковым.

Список литературы:

1. Понятийный аппарат в информационном праве / И.Л. Бачило, Т.А. Поляков, В.Б. Наумов. – М., 2017.
2. О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41, ст. 8220–8235.
3. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 48.
4. О рекламе: федеральный закон от 13 июня 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12, ст. 1232.
5. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.
7. О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Российская газета. – 1992. – № 32.

8. О связи: федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28, ст. 2895.

9. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.

10. Крук, В. Современные направления негативного информационно-психологического воздействия на военнослужащих. Способы распознавания и противодействия / В. Крук, Д. Исаев, К. Насонов // Армейский сборник. – 2022. – № 08. – URL: <https://army.ric.mil.ru/Stati/item/422014/> (дата обращения 11.11.2022).

11. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5351.

12. Об утверждении Основ государственной политики в области международной информационной безопасности: указ Президента РФ 12 апреля 2021 г. № 213 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 16, ч. 1, ст. 2746.

13. Основы государственной политики в области международной информационной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом Российской Федерации 24 июля 2013 г. № Пр-1753 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

14. Концепция информационной безопасности в сфере здравоохранения: утв. протоколом Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий предпринимательской деятельности от 10 марта 2022 г. № 7. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

15. Соглашение о сотрудничестве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в области обеспечения информационной безопасности (совершено в г. Минске 30 ноября 2017 г.). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/542645728> (дата обращения: 10.03.2023).

16. Совместное заявление глав государств – участников СНГ о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (совершено 18 декабря 2020 г.) // Официальный сайт Президента РФ. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5601> (дата обращения: 10.03.2023).

17. Совместное заявление министров иностранных дел государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности об активизации сотрудничества в области информационной безопасности (совершено в г. Ереван 23 ноября 2022 г.). – URL: <https://odkb-csto.org/documents/statements/sovmestn-zayavlenie-ministrov-inostrannykh-del-gosudarstv-chlenov-organizatsii-dogovora-o-kollekti/#loaded> (дата обращения: 10.03.2023).

18. Стратегия Европейского союза о кибербезопасности на цифровое десятилетие (принята в г. Брюсселе 16 декабря 2020 г.) // Официальный сайт Европейского Союза – European Commission. – URL: <https://digital-strategy>.

ec.europa.eu/en/library/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade-0 / (дата обращения: 13.11.2022).

19. EU security union strategy, Brussels, 24.07.2020 // European Commission. – URL: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/communication-eu-security-union-strategy.pdf> (дата обращения: 13.11.2022).

20. A European strategy for data, Brussels, 19.02.2020. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf (дата обращения: 13.11.2022).

21. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union // Official Journal of the European Union. – 2016. – P. 1 – 30. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148> (дата обращения: 11.02.2023).

22. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 // Official Journal of the European Union. – 2022. – P. 80-152. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2555&from=BG> (дата обращения: 11.02.2023).

23. National cyber strategy of the United States of America, September 2018. – URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf> (дата обращения: 14.11.2022).

24. Cyber strategy (U.S. Department of Defense), 2018. – URL: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF (дата обращения: 14.11.2022).

25. Закон Китайской Народной Республики о сетевой безопасности (принят на 24-м заседании Постоянного комитета 12-го Всекитайского собрания народных представителей 7 ноября 2016 г.) // Портал законов Китая – СЮ. – URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/cybersecurity-law-of-china-20161107> (дата обращения: 20.02.2023).

26. Закон Китайской Народной Республики о безопасности данных (принят на 29-м заседании Постоянного комитета Тринадцатого Всекитайского собрания народных представителей 10 июня 2021 г.) // Портал законов Китая – СЮ. – URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/data-security-law-of-the-people-s-republic-of-china20210610> (дата обращения: 20.02.2023).

27. Доклад рабочей группы Организации Объединённых Наций «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/068/74/PDF/N2106874.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.11.2022).

28. Доклад Генерального секретаря Организации Объединённых Наций «Прогресс, достигнутый в осуществлении решений и последующей деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества на региональном и международном уровнях». – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/a78d62_ru.pdf (дата обращения: 01.03.2023).

29. План действий по обеспечению кибербезопасности (опубликовано с санкции Генерального секретаря Ассамблеи Международной организации

гражданской авиации (ИКАО)) // Международная организация гражданской авиации, 5 ноября 2020 г. – URL: <https://m.favt.gov.ru/public/materials/1/7/e/3/b/17e3bdfb0c48411080846e9b7116f8aa.PDF> (дата обращения: 15.11.2022).

30. План действий по обеспечению кибербезопасности (опубликовано с санкции Генерального секретаря Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО)) // Международная организация гражданской авиации, 2-е изд., январь 2022. – URL: <https://www.icao.int/aviationcybersecurity/Documents/CYBERSECURITY%20ACTION%20PLAN%20-%20Second%20edition.RU.pdf> (дата обращения: 15.11.2022).

31. Guidelines on maritime cyber risk management International. – URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC-FAL.1-Circ.3%20-%20Guidelines%20On%20Maritime%20Cyber%20Risk%20Management%20\(Secretariat\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC-FAL.1-Circ.3%20-%20Guidelines%20On%20Maritime%20Cyber%20Risk%20Management%20(Secretariat).pdf) (дата обращения: 15.11.2022).

32. Большая Российская энциклопедия / под ред. Ю.С. Осипова. В 30 т. – Т. 13. – М., 2009.

33. Большая Советская энциклопедия / под ред. А.М. Прохорова. В 30 т. – Т. 12. – М., 1973.

34. Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации / Т.А. Полякова, А.В. Менбалеев и др. – М., 2022.

35. Алпеев, А.С. Терминология безопасности: кибербезопасность, информационная безопасность / А.С. Алпеев // Вопросы кибербезопасности. – 2014. – № 5.

36. Касперский: (сайт). – URL: <https://www.kaspersky.ru/resource-center/definitions/what-is-cyber-security> (дата обращения: 11.11.2022).

37. Руководство по разработке национальной стратегии кибербезопасности – стратегическая деятельность по обеспечению кибербезопасности. Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) // Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирный банк, Секретариат Содружества (Comsec), Организация электросвязи Содружества (СТО), Экспертный центр НАТО по совместной киберобороне (NATO CCD COE). 2018. – URL: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-CYB_GUIDE.01-2018-PDF-R.pdf (дата обращения: 15.11.2022).

И. И. Жуков,
*соискатель кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии*

I. I. Zhukov,
*Candidate of the Department
of Land and Environmental Law,
Saratov State Law Academy
k_zp@ssla.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-271-275

ДВОЙСТВЕННЫЙ ХАРАКТЕР ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛЕЖАЛЫХ ХВОСТОВ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О НЕДРАХ

***Аннотация:** статья посвящена исследованию правовой природы лежалых хвостов как объекта правового регулирования. С одной стороны, сокращение образования отходов и снижение класса их опасности является приоритетным направлением государственной политики, с другой стороны, хвосты обогащения сульфидных медно-никелевых руд в производственной деятельности признаются не отходами, а видом полезного ископаемого или побочным сырьем (вторичные хвосты). На основе анализа действующего экологического и природоресурсного законодательства делается вывод о том, что подавляющее большинство конкурирующих норм относится к отрасли законодательства о недрах, а не экологического законодательства.*

***Ключевые слова:** добывающая промышленность, лежалые хвосты, отходы производства, побочный продукт, полезные ископаемые, хвосты обогащения сульфидных медно-никелевых руд, хвостохранилище.*

THE DUAL NATURE OF THE RIGHT STATUS OF LYING TAILINGS IN ENVIRONMENTAL AND SUBSURFACE LEGISLATION

***Abstract:** the article is devoted to the study of the legal nature of lying waste as an object of legal regulation. On the one hand, reducing the generation of waste and reducing its hazard class is a priority area of state policy, on the other hand, the tailings of enrichment of sulfide copper-nickel ores in production activities are recognized not as waste, but as a type of mineral or by-product raw materials (secondary tailings). Based on the analysis of the current environmental and natural resource legislation, it is concluded that the vast majority of competing norms belong to the branch of subsoil legislation, and not environmental legislation.*

***Keywords:** mining industry, lying tailings, production wastes, by-product, minerals, tailings of sulphide copper-nickel ores enrichment, tailings storage.*

В настоящее время Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 1) к основным признакам, позволяющим отнести вещества или предметы к отходам, относит следующие: а) образование веществ и предметов в процессе производства,

выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления; б) применение собственником веществ и предметов действий по их удалению посредством утилизации, обезвреживания, размещения либо передачи их другому лицу для выполнения указанных операций [1].

В соответствии с п. 2 ст. 3 Закона № 89-ФЗ сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования является приоритетным направлением государственной политики в области обращения с отходами. При этом собственник веществ или предметов самостоятельно принимает решение об отнесении веществ или предметов, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления к отходам (данный вывод соответствует выводу, содержащемуся в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 19 августа 2019 г. по делу № А07-21585/2018) [2].

В пп. 3.11, 3.12 «ГОСТ 30772-2001. «Межгосударственный стандарт. Ресурсоснабжение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенного Постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст, устанавливается, что отходы представляют собой «останки, утратившие полностью или частично свои исходные потребительские (первоначальные) свойства». Также в ГОСТ № 30772-2021 прямо определено, что «материальные ресурсы, для которых имеется реальная возможность и целесообразность их использования в хозяйстве, являются вторичным сырьем, а не отходами» [3].

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации по данному вопросу на основании многолетней практики сформировало позицию, которая заключается в следующем:

- отнесение веществ (материалов), образующихся в результате производственной деятельности на предприятии, к отходам должно осуществляться на основании и в соответствии с уставной, проектной, технологической и иной документацией предприятия;

- в случае отнесения веществ и материалов, которые образуются в деятельности предприятия, к продукции и (или) их использования в качестве промежуточных (побочных) продуктов для собственных нужд требования природоохранного законодательства на такие вещества и материалы распространяться не будут [4].

Обратимся к практическому примеру. Так, хвостохранилище № 1 Норильской обогатительной фабрики представляет собой искусственное сооружение намывного типа, образованное техногенными отложениями – хвостами флотационного обогащения вкрапленных, медистых и богатых руд названной фабрики, которые образовались в период с 1949 по 1975 г. После ввода в эксплуатацию в 1976 г. нового

хвостохранилища «Лебяжье» хвостохранилище № 1 для складирования отвальных хвостов более не использовалось. За весь период с 1949 по 1975 г. в хвостохранилище № 1 было уложено 236 млн т хвостов от обогащения медно-никелевых руд на Норильской обогатительной фабрике. Недоизвлеченное в процессе флотационного обогащения и содержащееся в лежалых хвостах определенное количество благородных и цветных металлов позволяет рассматривать лежалые хвосты в качестве дополнительной сырьевой базы с предполагаемой дальнейшей многолетней переработкой.

В то же время наименование «Хвостохранилище № 1 Норильской обогатительной фабрики» в соответствии с п. 1.2, 1.4 лицензии на пользование недрами принадлежит участку недр, в границах которого преобладающим видом полезного ископаемого являются именно хвосты обогащения сульфидных медно-никелевых руд.

Согласно «ГОСТ Р 59071-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Недра. Термины и определения», техногенное месторождение – «это образованные в результате изучения, добычи, переработки и обогащения полезных ископаемых скопления отходов горнодобывающих, горно-перерабатывающих и энергетических производств, содержащих полезные компоненты и (или) полезные ископаемые, расположенные на поверхности земли, или в горных выработках, или хвостовых хранилищах, получившие в установленном порядке геолого-экономическую оценку» [5].

Права пользования участком недр перешли к Обществу в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2017 г. № 1159-р. Предоставленный по распоряжению объект – это участок недр федерального значения, включающий хвостохранилище № 1 Норильской обогатительной фабрики [6]. Поэтому дальнейшие действия, связанные с разработкой хвостохранилища № 1, Обществом осуществлялись именно с учетом его статуса техногенного месторождения согласно требованиям законодательства о недрах.

Работы по подъему и переработке лежалых хвостов из хвостохранилища № 1 с получением гравитационно-флотационного концентрата цветных и драгоценных металлов предполагают образование, наряду с основным продуктом (гравитационно-флотационный концентрат), побочных продуктов – отвальных продуктов двух видов (пригодные для использования в целях, регламентированных технологической документацией), получаемых в результате переработки лежалых хвостов.

Первый этап состоит в подъеме лежалых хвостов из хвостохранилища № 1 земснарядами. Второй этап заключается в разделении частиц

(кусков) материала по классу крупности с использованием технологии грохочения. Можно утверждать, что надрешетный продукт является исходным материалом, разделенным по критерию крупности. Таким образом, хвосты не являются производными современного процесса обогащения добывающей промышленности медно-никелевых сульфидных руд, а уже длительное время размещены в хвостохранилище № 1 и поднимаются с исключительной целью доизвлечения полезных компонентов.

Действующее законодательство не содержит норм, возлагающих на природопользователя обязанность по ведению «двойного» учета поднимаемых (добываемых) полезных ископаемых из техногенного месторождения, тем более что для целей ведения учета образованных отходов необходимо их появление (новое образование) в деятельности хозяйствующего субъекта. Так как лежалые хвосты уже были признаны полезным ископаемым, а хвостохранилище № 1 – техногенным месторождением, процесс их поднятия и дальнейшие стадии переработки являются разработкой техногенного месторождения и подлежат регулированию в соответствии с законодательством о недрах, а не законодательством в области охраны окружающей среды. Учет поднимаемых лежалых хвостов как полезного ископаемого также ведется в соответствии с требованиями законодательства о недрах.

При этом образуемые в результате процесса переработки лежалых хвостов вторичные хвосты (отвальные продукты) являются побочным продуктом производства, используемым Обществом в качестве строительного материала.

Побочный продукт появляется в процессе производства основной продукции и пригоден для использования в другом производственном процессе без дополнительной подготовки, обработки, переработки. Поскольку побочный продукт не является отходом, при обращении с ним не требуется выполнения требований Федерального закона «Об отходах производства и потребления», как при обращении с отходами.

В данном случае обстоятельством, не позволяющим отнести спорные образующиеся вещества к отходам, является факт непрерывного использования таких веществ в рамках единого технологического цикла по производству продуктов, исключая необходимость их утилизации или удаления в порядке, предусмотренном Законом № 89-ФЗ. В результате такого применения спорные вещества фактически сами становятся «продукцией», которой в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» признается «результат производственной деятельности, представленный

в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях» [7].

В итоге проведенного исследования можно сделать вывод о том, что в целях снятия неопределенности вопроса о правовом статусе лежалых хвостов необходимо внести некоторые уточнения и дополнения в действующее российское законодательство. Такие изменения должны отразить следующие положения. Во-первых, лежалые хвосты не являются производными процесса обогащения добывающей промышленности медно-никелевых сульфидных руд, а поднимаются из хвостохранилища с исключительной целью доизвлечения полезных материалов. Во-вторых, продукты, поднимаемые из хвостохранилища и повторно в нем размещенные, не являются отходами, так как не отвечают признакам отходов, установленным законом. В-третьих, после придания лежалым хвостам статуса полезного ископаемого правовое регулирование обращения с ними осуществляется в соответствии с законодательством о недрах, а не законодательством об отходах производства.

Список литературы:

1. Об отходах производства и потребления : федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2022 г., с изм. от 30 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009; – 2022. № 29, ч. 3, ст. 5235.
2. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 августа 2019 г. по делу № А07-21585/2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2023.
3. Постановление Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсоснабжение. Обращение с отходами. Термины и определения». – М.: Издательство стандартов, 2002.
4. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов I-IV классов опасности : письмо Минсельхоза России от 11 августа 2016 г. № ВА-14-27/8782 (вместе с Письмом Минприроды России от 5 мая 2016 г. № 04-12-27/9376) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2023.
5. Об утверждении национального стандарта : приказ Росстандарта от 1 октября 2020 г. № 732-ст // Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2023.
6. О переходе к ООО «Медвежий ручей» права пользования участком недр федерального значения, включающим хвостохранилище № 1 Норильской обогатительной фабрики, расположенным на территории Красноярского края : распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2017 г. № 1159-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 24, ст. 3563.
7. О техническом регулировании: федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52, ч. 1, ст. 5140; – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5179.

Б. М. Исаева,
соискатель кафедры
конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

B. M. Isayeva,
Candidate of the Department
of Constitutional Law named after
Professor Isaac Efimovich Farber
Saratov State Law Academy
basirat08@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-276-283

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация: статья посвящена анализу конституционного права граждан на информацию. Актуальность темы обусловлена возрастанием роли информации, внедрением информационных технологий в жизнедеятельность общества и государства. Определены некоторые тенденции развития права на информацию в современной России. Обоснована необходимость развития материально-технической базы информационных технологий и совершенствования законодательства в этой сфере. Методологическую основу исследования составили метод материалистической диалектики, формально-юридический, социологический, статистический приемы исследования.

Ключевые слова: Конституция РФ, право на информацию, законодательство, конституционные права граждан, Интернет, информационная власть.

THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF RUSSIAN CITIZENS TO INFORMATION: SOME DEVELOPMENT TRENDS

Abstract: the article is devoted to the analysis of the constitutional right of citizens to information. The relevance of the topic is due to the increasing role of information, the introduction of information technologies in the life of society and the state. Some trends in the development of the right to information in modern Russia have been identified. The need to develop the material and technical base of information technologies and improve legislation in this area is justified. The methodological basis of the study was the method of materialistic dialectics, formal-legal, sociological, statistical methods of research.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the right to information, legislation, constitutional rights of citizens, the Internet, information power.

В условиях демократического государства незыблемым является конституционное закрепление и гарантии права граждан на доступ к информации. В международном и в российском праве установлены положения о доступе к информации, что свидетельствует об определенном уровне развития гражданского общества и государственности.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах 1995 г., Окинавская Хартия глобального информационного общества 2000 г. и ряд других международных документов выступают как основа для внутригосударственных правовых актов [1; 2, с. 44–47; 3].

Информационные права прямо и непосредственно фиксирует Конституция Российской Федерации. Так, в ст. 29 (ч. 4) закреплено, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации» [4].

Право на информацию устанавливает возможность граждан получать достоверные сведения об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, общественных объединений и должностных лиц.

Анализируемое конституционное право включает в себя следующие правомочия: 1) право на получение информации; 2) право свободного поиска, выбора и сбора информации; 3) право свободного использования информации; 4) право свободного распространения и предоставления информации; 5) право на производство информации.

В условиях развития цифрового общества приобретает актуальность обеспечение защищенности интересов личности, общества, государства; создание возможностей для расширения получения гражданами, органами государственного управления и общественными объединениями достоверной правовой информации; развитие специализированных цифровых платформ в едином российском информационном пространстве [5, с. 121].

Нормативную базу информационных прав, помимо Конституции РФ, составляют: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [6], Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [7], Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [8].

Согласно принципам демократии, государственная, публичная деятельность, связанная с оборотом информации, должна носить легитимный характер и не нарушать содержание прав и свобод человека и гражданина. Это весьма важно для защищенности статуса личности.

Базовым законодательным актом в анализируемой области является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». В нем урегулирован значительный круг отношений, связанных с осуществлением

права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Решены отдельные вопросы ее защиты.

Несмотря на закрепление права граждан на информацию на высоком уровне, данное право является одним из самых нарушаемых в стране. Более того, на сегодняшний день отсутствуют достоверные сведения об обеспечении доступа граждан к информации, основанные на фактических данных. Несмотря на довольно хорошую законодательную базу, на пути реализации права человека и гражданина на информацию возникает множество препятствий. Негативные явления заметны при анализе практики в области обеспечения свободы информации в России. Препятствия возникают как в результате неурегулированности определенных вопросов, связанных с реализацией права на информацию, так и в результате прямого нарушения этого права. Обычно субъектами таких нарушений являются должностные лица и служащие органов публичной власти. Зачастую они нарушают права средств массовой информации и журналистов в этой сфере.

Такие нарушения можно разделить на следующие группы: 1) преступные посягательства на журналистов (тяжкие и особо тяжкие телесные повреждения и прежде всего убийства); 2) вмешательство в деятельность редакций, ограничение их самостоятельности, оказание финансового и иного давления; 3) воспрепятствование распространению информации; 4) ограничение доступа к информации (самая многочисленная группа) [21, С.4–5].

Обеспечение информационной открытости органов государственной власти является важнейшей целью демократического государства и общества. Однако право доступа к информации не может носить абсолютный характер, оно должно осуществляться во взаимодействии с проблематикой обеспечения информационной безопасности и прав личности.

По мнению Л.К. Терещенко, «всегда останутся виды информации, доступ к которым будет ограничен... сохранит свою значимость общее правило: открытость не может быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной» [9, с. 46–47]. Основное право на информацию взаимосвязано с политическими, социальными, культурными и другими полномочиями личности. Оно не может быть противопоставлено другим правам и свободам.

В литературе уже отмечалось, что информация ограниченного доступа является важнейшим институтом демократического общества, сочетающим в себе защиту прав граждан на доступ к информации и правомочий различных лиц на ограничение этого права [10, с. 4; 11, с. 20–22].

Внедрение цифровых технологий, развитие информационного общества, открытости информации о деятельности органов публичной власти привели к формированию принципа «разрешено все, что не запрещено законом».

Деятельность органов публичной власти должна быть выстроена таким образом, чтобы каждый гражданин Российской Федерации имел возможность реализовать свое право на информацию, но при этом соблюдался баланс публичных и частных интересов, не допускался неограниченный доступ к закрытой, охраняемой законом информации (например, к государственной тайне, сведениям о личной жизни). Степень открытости информации и ограничений доступа к ней может определяться (ограничиваться) только федеральным законом.

Принцип информационной открытости осуществляется разными способами. В частности, через обращение граждан с запросами, жалобами в органы государственной власти и получения ответа по существу такого обращения. В этом случае используются нормы Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [12]. Допустимым является получение информации через органы печати, радио и телевидения. Важным является положение о том, что органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

Так, Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Согласно ее положениям ставятся цели повышения прозрачности и подотчетности государственного управления, увеличения возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых государственными органами; совершенствования механизмов общественного контроля за деятельностью федеральных органов государственной власти [13]. Подчеркивая значимость данной концепции 2014 г., обратим внимание на ее невысокую юридическую силу. По нашему мнению, она должна утверждаться правительственным постановлением, а не распоряжением.

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти в качестве механизма обеспечения информационной открытости предусматривает следующие инструменты:

- информирование о работе с обращениями граждан;
- формирование публичной отчетности государственного органа;

- обеспечение работы с открытыми данными;
- понятность нормативно-правового регулирования;
- взаимодействие с общественными советами, организациями;
- организация работы пресс-службы государственных органов.

Концепция предполагает размещение открытой информации о деятельности государственных органов не только в средствах массовой информации, но и на официальных сайтах государственных органов в свободном доступе, а также некоторые другие механизмы.

Для реализации принципов открытости в системе государственного управления федеральным органам исполнительной власти требуется последовательно предпринимать ряд системных действий, связанных с формированием и развитием механизмов открытости, обозначенных в рассматриваемой Концепции.

В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 г. № 5) описана система механизмов открытости федерального органа исполнительной власти. В них также сказано об использовании действующих процедур и технологий в деятельности федерального органа исполнительной власти, направленных на реализацию принципов открытости и формирование культуры открытости.

Можно утверждать, что принцип информационной открытости деятельности органов государственной власти заключается:

- 1) в обеспечении доступа граждан к достоверной информации о деятельности органов публичной власти,
- 2) возможности получать информацию свободно в удобной для гражданина форме;
- 3) информировании граждан о деятельности государственных органов посредством СМИ, сети Интернет и через другие общедоступные средства коммуникации.

Во исполнение пункта 4 постановления Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» Минэкономразвития России проводит ежегодный мониторинг официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации о доступе к информации ФОИВ с использованием автоматизированной системы мониторинга официальных сайтов государственных и органов местного самоуправления. Основной целью мониторинга является оценка выполнения

нормативных требований, предъявляемых к официальным сайтам. Минэкономразвития России были выявлены многочисленные нарушения законодательства в сфере открытости: отсутствие информации о структуре ведомства, сведений об информационных системах, адресов электронной почты или неиспользование их для получения обращений и запросов от граждан.

За 2021–2022 гг. с момента начала подготовки прошлогоднего доклада «Открытость государства в России» [18, 19] Россельхознадзор, Роснедра, Росводресурсы, Росрыболовство, Минстрой России, Росмолодежь создали новые сайты, а некоторые внесли кардинальные изменения в существующие сайты.

Необходимо интенсивно развивать материальную и организационно-техническую базу информатизации. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. поставлена задача формирования собственных цифровых платформ, совместимых с глобальным информационным пространством. Это позволит по-новому организовать производственные процессы, финансовые услуги и логистику, в том числе с использованием технологии «распределенного реестра», что очень важно для финансовых транзакций, учета прав собственности [14].

Обязательным условием доступа к информации является также повсеместное и комплексное развитие информационно-телекоммуникационной системы Интернет, в том числе в отдаленных северных и дальневосточных регионах. В Российской Федерации количество интернет-пользователей постоянно увеличивается и превысило 118 млн чел., т.е. 81 % населения [15].

При разработке Федерального закона об основах общественного контроля в варианте проекта, подготовленном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ, содержалась глава 4 «Электронный ресурсный центр общественного контроля». Этому центру отводилась роль автоматизированной информационной системы по «организации электронного общественного контроля, реализующей технологии электронной демократии в Российской Федерации и предназначенной для обеспечения публичности и открытости общественного контроля и учета его результатов, информационно-технологического взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления» [16, с. 165]. Однако в итоговом варианте данного Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ норм, посвященных электронному общественному контролю и его централи-

зованной систематизации, не содержится [17]. По всей видимости, эта задача будет поставлена и осуществлена в среднесрочной перспективе.

Для построения гражданского общества и правового государства важно, чтобы у российских граждан был свободный и бесплатный доступ к информации, ко всем нормативно-правовым документам, к материалам правоприменительной практики, официальным отчетам о работе органов государственной власти, органов местного самоуправления, других публичных организаций и учреждений. Все это требует развития и совершенствования законодательства в данной сфере.

Для дальнейшего развития и совершенствования законодательства, регулирующего право человека и гражданина на информацию необходимо:

- 1) подготовить комментарий к закону о праве на информацию (последний комментарий был подготовлен в 2015 году);
- 2) на законодательном уровне создать просветительскую программу информирования граждан о том, какими правами они обладают и какие есть способы для их реализации;
- 3) ужесточить административную, дисциплинарную ответственность должностных лиц;
- 4) привести все нормативно-правовые акты, затрагивающие права человека и гражданина на информацию, в соответствие с последними изменениями Конституции РФ и федеральным законодательством.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Рос. газ. – 1995. – 10 дек.
2. Все о правах человека: сборник нормативных актов. – М.: Проспект, 2017. – 64 с.
3. Окинавская Хартия глобального информационного общества (принята на Саммите глав государств «Большой восьмерки» 22 июля 2000 г., Окинава, Япония) // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51–56.
4. Конституция Российской Федерации, принята 13 декабря 1993 г. на общероссийском голосовании, с изм. внес. Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, Федеральными конституционными законами от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416; – № 27, ст. 4196. – 2022. – № 41, ст. 6930, 6931, 63132, 6933.
5. Троян, Н. А. Информационно-правовое обеспечение формирования системы публичной власти в России: проблемы и перспективы / Н. А. Троян, И. С. Бойченко // Государство и право. – 2022. – № 3. – С. 117–126.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 29 декабря

2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; – 2023. – № 1, ч. 1, ст. 51.

7. О персональных данных: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3451; – 2023. – № 6, ст. 915.

8. О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 29 декабря 2022 г.) // Рос. газ. – 1992. – 8 февр.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 1, ч. 1, ст. 32.

9. Терещенко, Л. К. Доступ к информации: правовые гарантии / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 46–53.

10. Волчинская, Е. К. О проблемах формирования правовой системы ограничения доступа к информации / Е. К. Волчинская // Информационное право. – 2013. – № 4. – С. 3–8.

11. Павлов, И. Ю. Доступ к информации о деятельности органов власти: новое законодательство и первые проблемы правоприменения / И. Ю. Павлов, Д. Н. Сухих // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 8. – С. 20–23.

12. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2060; – 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8454.

13. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 5, ст. 547.

14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. // Рос. газ. – 2018. – 2 марта.

15. Статистика пользователей Интернета в России. – URL: <https://rusind.ru/polzovateli-interneta-v-rossii.html> (дата обращения: 10.05.2023).

16. Гончаров, В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт / В. В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 155–171.

17. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4213. – 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8424.

18. Открытость государства в России – 2021. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2021.pdf> (дата обращения: 10.05.2023).

19. Открытость государства в России – 2022. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2022.pdf> (дата обращения: 10.05.2023).

20. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации, подведомственных ему организаций и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 (в ред. от 10 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 48, ст. 5832.

21. Хижняк, В. С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Хижняк. – Саратов, 1998. – 23 с.

Р. Е. Маршанкулова,
*соискатель кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии*

R. E. Marshankulova,
*Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
rimmamarsh@gmail.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-284-292

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОТ НЕПРАВОМЕРНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

***Аннотация:** ст. посвящена выявлению существенных признаков административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Актуальность исследования обусловлена тем, что одноименный принцип государственной службы в законодательстве не конкретизирован, что вызывает вопрос о его содержании. Цель заключается в выявлении особенностей административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства и выработке теоретического определения такой деятельности. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что административно-правовая защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность представляет собой регламентированную нормами административного права деятельность уполномоченных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих, связанную с предупреждением и пресечением противоправных посягательств государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц на общественные отношения в сфере государственной службы.*

***Ключевые слова:** неправомерное вмешательство, государственный служащий, правовая защита, административное принуждение, дисциплинарная ответственность.*

TO THE QUESTION OF THE CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS FROM UNLAWFUL INTERFERENCE

***Abstract:** The article is devoted to identifying the essential features of the administrative and legal protection of civil servants from unlawful interference in their professional activities. The relevance of the article is to the fact that the eponymous principle of public service not specified in the legislation, which raises the question of its content. The purpose of the article is to identify the features of the administrative and legal protection of civil servants from unlawful interference and to develop a theoretical definition of such activities. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It is concluded that the administrative and*

legal protection of civil servants from unlawful interference in their professional service activities is the activity of authorized state authorities, officials and civil servants regulated by the norms of administrative law, related to the prevention and suppression of illegal encroachments of state bodies and officials, individuals and legal entities on public relations in the field of public service.

Key words: *unlawful interference, civil servant, legal protection, administrative coercion, disciplinary responsibility.*

Термин «защита» в словаре русского языка означает «охранять, оберегать, стеречь, ограждать от посягательств, враждебных действий, опасности» [1, с. 418]. В юридической науке понятие «правовая защита» выступает одним из ключевых. Это обусловлено тем, что право выполняет не только регулятивную, но и охранительную функцию, обусловленную необходимостью обеспечения развития правоотношений в установленных рамках и недопустимостью нарушения их нормального течения.

Однако следует отметить, что в настоящее время отсутствует единство взглядов ученых относительно сущности и содержания термина «правовая защита». Так, весьма распространено мнение, что правовая защита выступает частным случаем более широкой категории – правовой охраны, подразумевая применение активных мер, направленных против чьих-либо посягательств. Например, Н.И. Матузов отмечает, что «субъективные права и охраняемые законом интересы охраняются постоянно, а защищаются лишь в случае их нарушения» [2, с. 130–131].

По мнению Э.П. Гаврилова, «охрана – это установление общего правового режима, а защита – те меры, которые предпринимаются в случаях, когда права нарушены или оспорены» [3, с. 217]. Аналогичной позиции придерживается Е.А. Суханов. По его мнению, правовая охрана осуществляется при помощи всей совокупности юридических норм, обеспечивающих нормальное и беспрепятственное развитие правоотношений, в то время как правовая защита применяется в случае их нарушения [4, с. 175].

Вместе с тем необходимо отметить, что категории «правовая охрана» и «правовая защита» неразрывно связаны между собой. Если правовая охрана представляет собой комплекс мер, то правовая защита – это процесс их реализации. Поэтому рассмотрение правовой защиты в качестве меньшего по объему понятия, чем правовая охрана, представляется неверным. В связи с этим более обоснованной следует признать позицию тех авторов, которые объ-

единяют правовую защиту и правовую охрану по признаку единства их целевой направленности.

Так, Г.Н. Стоякин, придерживаясь взгляда о необходимости объединения данных правовых категорий, считает, что «они обозначают систему правового регулирования общественных отношений, которая предупреждает правонарушения, а в случае их совершения, устанавливает ответственность за их совершение» [5, с. 30]. По мнению Н.С. Малеина, правовая защита не ограничивается пресечением противоправных деяний, а представляет собой систему юридических норм, направленных на предупреждение правонарушений и устранение их последствий [6, с. 192]. Таким образом, и правовая охрана, и правовая защита, имеют место в случаях, когда необходимо обеспечить гарантии реализации общественных отношений в правовых рамках.

З.В. Ромовская определяет правовую защиту как «деятельность по реализации выбранной правоприменительным органом меры государственного принуждения» [7, с. 8–9]. Л.Н. Завадская считает, что правовая защита – это деятельность определенных органов, направленная на восстановление нарушенных или оспариваемых субъективных прав, охраняемых законом интересов [8, с. 222]. По мнению С.С. Алексеева, защита права — это государственно-принудительная деятельность, связанная с восстановлением нарушенного права и обеспечением исполнения юридической обязанности [9, с. 211]. Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что правовая защита понимается авторами как деятельность органов власти, направленная на восстановление нарушенных прав и законных интересов, предупреждение и пресечение противоправных посягательств.

Общественные отношения, которые нуждаются в правовой защите, складываются в рамках различных отраслей права. Не является исключением и отрасль административного права, к предмету которого относится широкий круг общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления. Нормы административного права не только регулируют общественные отношения в рамках своего предмета, но и обеспечивают их защиту от неправомерных деяний. Целью административно-правовой защиты выступает обеспечение развития общественных отношений в соответствии с правовыми нормами, недопущение нарушения их нормального течения.

В предмет административного права входят внутриорганизационные отношения, складывающиеся во всех сферах государственной деятельности. По своей сущности они являются управленческими, опосредуя внутриаппаратную деятельность по организации работы органов системы публичного управления [10, с. 31].

Государственная служба представляет собой важнейший элемент государственного аппарата. Она обеспечивает реализацию стоящих перед государством целей и задач. Эффективное функционирование института государственной службы невозможно без его надлежащего правового регулирования, а также защиты служебных правоотношений от неправомерного вмешательства как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Как отмечает А.В. Куракин, деятельность по защите общественных отношений в сфере государственной службы от неправомерного вмешательства имеет своей целью не допустить влияние на объективность и законность решений, принимаемых государственными служащими. Кроме того, она способствует предупреждению и пресечению коррупции в системе служебных правоотношений [11, с. 70].

Таким образом, административно-правовая защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, основанная на одноименном принципе построения и функционирования системы государственной службы, закрепленном в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [12] представляет собой важную гарантию реализации их правового статуса, обеспечивая законность реализации государственными служащими предоставленных им полномочий и снижая риск возникновения конфликтных ситуаций во внутриорганизационных правоотношениях.

Юридическим фактом, необходимым для реализации санкций охранительных норм, является наличие неправомерного вмешательства. По определению Н.И. Матузова, А.В. Малько, правомерное поведение – это такое поведение, которое соответствует требованиям юридических норм [13, с. 262]. По мнению С.А. Комарова, правомерное поведение – это следование праву в целях достижения социально полезного результата [14, с. 502]. Р.В. Енгибарян и Ю.К. Краснов считают правомерным поведением воплощение в деятельности субъекта предписаний норм права [15, с. 76]. В свою очередь, «неправомерный» толкуется как «совершаемый не по праву», «незаконный» [16, с. 467], «не опирающийся на право, не соответствующий требованиям норм права» [17, с. 235]. Из приведенных определений следует, что неправомерность подразумевает несоответствие той или иной деятельности «праву». При этом неправомерным поведением следует признать противоречие не только положениям нормативных правовых актов, но и основанным на них требованиям индивидуальных правовых актов.

Действительно, государственные служащие в рамках выполнения своих полномочий обязаны соблюдать не только требования нормативных правовых актов, но и поручения руководителей, которые являются индивидуальными правовыми актами. Деятельность государственных служащих по своей сути является правомерной, когда осуществляется в правовых границах и в условиях, исключающих постороннее влияние на законность принимаемых ими решений.

Кроме неправомερных поручений руководителей, неправомерное, то есть, противоречащее нормам права, вмешательство, как следует из формулировки принципа, может быть выражено и в деятельности «государственных органов, должностных лиц, физических и юридических лиц». При этом речь идет как о коррупционных деяниях, так и об оказании различного рода воздействия на государственных служащих с целью повлиять на принимаемые ими решения. Так, в целях обеспечения государственной защиты должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, отдельных категорий военнослужащих и федеральных государственных гражданских служащих, сотрудников органов государственной охраны и иных лиц, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, а также создания надлежащих условий для борьбы с преступлениями и другими правонарушениями, принят Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [18].

Помимо специфического объекта и цели, деятельность по административно-правовой защите государственных служащих от неправомерного вмешательства характеризуется рядом иных существенных признаков. Так, общественные отношения, складывающиеся в ее рамках, принадлежат к числу административно-правовых. Более того, такие отношения могут существовать только при наличии нормы права, поскольку административного правоотношения без правовой оболочки не может быть [10, с. 40].

Нормы административного права устанавливают порядок реализации мер противодействия неправомерному вмешательству. Административно-правовая защита государственных служащих также подразумевает применение специальных мер. Так, в случае установления факта неправомерного вмешательства применяются меры административного принуждения, в том числе меры административной ответственности к лицам, виновным в таком вмешательстве. Соответствующие меры имеют своей целью пресечение противоправного поведения, устранение его последствий, а также предупреждение

его в дальнейшем. Они могут быть связаны с признанием действий (бездействия) противоправными и применением мер юридической ответственности, а также мер, направленных на восстановление положения, существовавшего до нарушения.

Однако административное принуждение применяется в порядке внеслужебного подчинения к лицам, не находящимся с принуждающим субъектом в служебных (трудовых) отношениях [10, с. 172]. В то же время, помимо мер административного принуждения, административно-правовая защита государственных служащих от неправомерного вмешательства подразумевает применение мер дисциплинарного принуждения, порядок реализации которых также устанавливается административно-правовыми нормами.

Еще одна особенность рассматриваемого вида административно-правовой защиты заключается в том, что в предусмотренных законодательством, ситуациях, меры принуждения могут применяться и к самим государственным служащим, в чью деятельность состоялось неправомерное вмешательство. Это обусловлено тем, что деятельность по административно-правовой защите от неправомерного вмешательства направлена на обеспечение интересов государственной службы, то есть, публичных интересов. Так, в целях правовой защиты профессиональной деятельности служащего при наличии неправомерного поручения законодательство о государственной службе предусматривает специальную процедуру, направленную на предотвращение его выполнения. Однако установлены и меры ответственности, применяемые к государственным служащим при выполнении ими неправомерных поручений. Они подразумевают, что и гражданский служащий, и давший соответствующее поручение руководитель, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Следующий признак административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства заключается в наличии специфического круга субъектов такой деятельности. Хотя бы одним из субъектов (участников) любого административно-правового отношения обязательно является государственный орган, его структурное подразделение или государственный служащий, иное лицо, наделенное в установленном законом порядке государственно-властными полномочиями [10, с. 41]. Соответственно, в качестве субъектов административно-правовой защиты выступают уполномоченные органы власти и их должностные лица, применяющие соответствующие меры ответственности и иные меры, направленные на предотвращение и пресечение неправомерного вмешательства в деятельность

государственных служащих со стороны государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц. Такие меры могут применяться как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Необходимо также отметить, что в число субъектов административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерно вмешательства входят руководители (начальники) государственных служащих, поскольку на них возложена обязанность по обеспечению такой защиты посредством применения мер дисциплинарной ответственности, мер по разрешению конфликта интересов, а также иных предусмотренных законодательством мер.

Кроме того, как отмечает А.А. Дмитриева, «административно-правовая защита характеризуются инициативностью, при этом такая инициатива может быть выражена не только и не столько лицом, нуждающимся в защите, сколько уполномоченными должностными лицами» [19, с. 16]. Она реализуется преимущественно по инициативе государства, его уполномоченных органов и их должностных лиц. Однако нельзя не учитывать тот факт, что административно-правовая защита государственных служащих от неправомерного вмешательства основывается на сочетании деятельности государства, его уполномоченных органов и должностных лиц, а также инициативы со стороны государственных служащих. Так, административно-правовая сущность данной деятельности обуславливает ключевую роль государства в определении порядка защиты, ее форм и методов, мер административной и дисциплинарной ответственности за правонарушения, связанные с неправомерным вмешательством в деятельность государственных служащих; государственных гарантий административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Со стороны законодательных органов власти это проявляется в нормативном установлении запрета на такое вмешательство, а также иных ограничений и запретов, связанных с необходимостью снижения риска такого вмешательства. В то же время большинство данных ограничений, запретов и обязанностей, адресовано самим государственным служащим. Соблюдая соответствующие ограничения, не нарушая запреты и выполняя возложенные на них обязанности, государственные служащие самостоятельно обеспечивают защиту служебных правоотношений от неправомерного вмешательства.

Сочетание инициативы со стороны органа власти и государственного служащего также проявляется при применении мер безопасности, предусмотренных Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих

органов» [19]. Согласно ст. 13 данного акта, поводом для применения мер безопасности является как получение органом, обеспечивающим безопасность, информации, свидетельствующей о наличии угрозы безопасности конкретного лица, так и поступление его личного заявления, а также поступление обращения председателя суда либо руководителя (начальника) органа, в котором защищаемое лицо проходит службу, работает или исполняет обязанности, в соответствующий орган, обеспечивающий безопасность. Из этого следует, что в рамках рассматриваемого вида административно-правовой защиты, государственный служащий, интересы профессиональной служебной деятельности которого подлежат защите от неправомерного вмешательства, не является пассивным субъектом, а, напротив, может выступать в качестве одного из активных субъектов такой защиты.

Подводя итог исследованию существенных признаков административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, необходимо сделать вывод, что она представляет собой регламентированную нормами административного права деятельность уполномоченных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих, связанную с предупреждением и пресечением противоправных посягательств государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц на общественные отношения в сфере государственной службы.

Список литературы:

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1987. – 796 с.
2. Матузов, Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 293 с.
3. Гаврилов, Э.П. Комментарий к закону об авторском праве и смежных правах (постатейный) / Э.П. Гаврилов. Изд. 4-е, перераб. и доп. – М.: Экзамен, 2005. – 352 с.
4. Гражданское право: в 4 т. Т. 1. Общая ч.: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 668 с.
5. Стоякин, Г.Н. Понятие «защита гражданских прав» // Проблемы гражданско-правовой ответственности защиты гражданских прав / Г.Н. Стоякин. – Свердловск, 1973. – С. 30–35.
6. Малеин, Н. С. Гражданский закон и права личности в СССР / Н.С. Малеин. – М.: Юрид. лит., 1981. – 214 с.
7. Ромовская, З.В. Защита в советском семейном праве / З.В. Ромовская. – Львов: Изд-во при Львов. ун-те, 1985. – 180 с.

-
8. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / отв. ред. Лукашева Е.А. – М.: Наука, 1983. – 264 с.
 9. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 359 с.
 10. Административное право РФ: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
 11. Куракин, А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. – 2015. – № 1. – С. 70–93.
 12. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063; 2021. – № 27 (ч. I), ст. 5179.
 13. Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 5-е изд. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с.
 14. Комаров, С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – СПб.: Юридический центр-Пресс, 2012. – 538 с.
 15. Общая теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.
 16. Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 3-е изд. – Т. 2. – М.: Русский язык, 1986. – 736 с.
 17. Большая энциклопедия: в 62 т. – Т. 32. – М.: Терра-Книжный клуб, 2006. – 420 с.
 18. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17, ст. 1455; 2021. – № 27 (ч. I), ст. 5116.
 19. Дмитриева, А.А. Применение мер безопасности в отношении лиц, содействующих правосудию, на стадии возбуждения уголовного дела / А.А. Дмитриева // Российский следователь. – 2017. – № 4. – С. 16–19.
-

С. В. Фомиченко,
аспирант кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

S. V. Fomichenko,
postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
fomichenko.sam@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-293-303

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: актуальность статьи определяется тем, что административная ответственность имеет большое предупредительное значение для области деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, а пробельность административно-деликтного законодательства угрожает его нормальному функционированию. Целью статьи выступает исследование составов административных правонарушений саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка с целью выявления недостатков законодательного регулирования и выработки предложений по их устранению. Поставленная цель была достигнута посредством использования общенаучной методологии (анализ, синтез, системно-структурный метод, диалектический метод) и формально-юридического метода. В результате исследования автором сформулирован вывод о том, что нормотворческая деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка должна охватывать стандарты деятельности на данном рынке, но не процессуальные правила внутреннего контроля, поскольку это может затруднить привлечение к административной ответственности. Установление правил, содержащих порядок осуществления контроля со стороны саморегулируемой организации в сфере финансового рынка над деятельностью ее членов и применения к ним принудительных мер, должно быть исключительной прерогативой федерального законодателя.

Ключевые слова: административная ответственность, саморегулируемые организации, саморегулирование, финансовый рынок, актуарная деятельность.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION BY A SELF-REGULATING ORGANIZATION IN THE FINANCIAL MARKET OF MANDATORY REQUIREMENTS FOR ITS ACTIVITIES

Abstract: the relevance of the article is determined by the fact that administrative responsibility is of great preventive importance for the field of activity of self-regulating organizations in the financial market, and the gap in administrative and tort legislation threatens its normal functioning. The purpose of the article is to study the composition of administrative offenses of self-regulating organizations in the financial market in order to identify the shortcomings of legislative regulation and develop proposals for their

Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности

293

С. В. Фомиченко

elimination. The goal was achieved through the use of general scientific methodology (analysis, synthesis, system-structural method, dialectical method) and formal legal method. As a result of the research, the author concludes that the normative activity of self-regulatory organizations in the financial market should cover the standards of activity in this market, but not the procedural rules of internal control, since this may make it difficult to bring them to administrative responsibility. The establishment of rules containing the procedure for exercising control by a self-regulating organization in the financial market over the activities of its members and the application of coercive measures to them should be the exclusive prerogative of the federal legislator.

Keywords: administrative responsibility, self-regulating organizations, self-regulation, financial market, actuarial activity.

Административная ответственность в области деятельности саморегулируемых организаций, функционирующих на финансовом рынке, является одной из новелл административно-деликтного законодательства. Она была введена Федеральным законом от 23 июня 2020 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»» [1]. Ее появление стало результатом развития законодательства о саморегулировании в финансовой сфере, поскольку деятельность саморегулируемых организаций не может обходиться без контроля со стороны государства над соблюдением обязательных для выполнения ими требований.

Необходимо отметить, что введение административной ответственности в данной сфере не было своевременным. Соответствующие механизмы саморегулирования были определены Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [2], однако длительное время они не подкреплялись возможностью применения административно-карательного воздействия на саморегулируемые организации в сфере финансового рынка. Отчасти это связано с представлением о финансовом рынке как о рынке с высокой культурой, который имеет свойство без внешнего воздействия приводить в упорядоченное состояние деятельность составляющих его субъектов, обеспечивая надлежащую защиту прав и законных интересов клиентов действующих в данной сфере организаций [3, с. 199]. Тем не менее сами разработчики законопроекта о внесении дополнений в административно-деликтное законодательство указывали на его пробельность в данной части [4], что свидетельствует о недостатках правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности, когда административно-деликтное

законодательство не находится в соответствии с долгосрочными приоритетами развития различных отраслей и сфер государственного управления [5, с. 99–105].

Одной из наиболее важных и перспективных сфер, о которых в данном случае идет речь, является саморегулирование на финансовом рынке. Ю. А. Тихомиров, рассуждая о перспективах совершенствования механизма административно-правового регулирования на основе очевидных потребностей общественного и государственного развития, обосновывает необходимость трансформации государственного управления посредством укоренения корпоративного управления и саморегулирования, посредством чего в орбиту действия норм административного права включаются новые отношения [6, с. 5–14]. Развитие сферы финансового рынка привело к тому, что к настоящему времени уровень ее охвата саморегулированием оказался весьма высоким. В Едином реестре саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка насчитывается 26 таких субъектов [7]. Но эта цифра не должна вводить в заблуждение относительно масштаба саморегулирования на финансовом рынке, поскольку каждая из таких организаций насчитывает в числе своих членов большое количество субъектов, которые занимают определенный сегмент финансового рынка, включая кредитные потребительские кооперативы (в том числе сельскохозяйственные), негосударственные пенсионные фонды, микрофинансовые организации, форекс-дилеров, страховщиков и профессиональных страховых брокеров, международных инвестиционных консультантов и советников. В частности, саморегулируемая организация «Национальная ассоциация участников фондового рынка» объединила в своем составе 472 организации и индивидуальных предпринимателя [8].

Тем не менее нельзя сказать, что сфера финансового рынка охвачена саморегулированием полностью, поскольку законодатель запрещает формирование соответствующих механизмов на рынке банковских услуг. Этот вопрос является предметом широкого обсуждения и споров, в связи с чем нельзя исключать в перспективе возможность введения саморегулирования в данной сфере. Поэтому административно-принудительный инструментарий, прежде всего институт административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций, распространяется не на всю сферу финансового рынка. На рынке же банковских услуг сохраняются надзорные полномочия Банка России, который оказывает непосредственное властное воздействие на банковскую систему, исключая промежуточное звено в виде саморегулируемых организаций.

Несмотря на незначительное число потенциальных субъектов административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций, механизм административной ответственности играет существенную роль в обеспечении законности в рассматриваемой области. От надлежащего функционирования соответствующих саморегулируемых организаций зависит состояние рынка того или иного вида финансовых услуг. Будучи наделенными публично-властными полномочиями в отношении своих членов, они реализуют альтернативный вариант регулирования общественных отношений без прямого участия государства и осуществляют специфическую разновидность корпоративного управления [9, с. 95–96; 10, с. 11–12]. Ослабление контроля над своими членами, неприменение к ним мер корпоративного (дисциплинарного) принуждения чревато дезорганизацией рынка финансовых услуг, созданием рисков нарушения прав и законных интересов их получателей.

Административная ответственность имеет большое предупредительное значение для области деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. Периодом отсутствия норм, позволяющих применять административные наказания за соответствующие деяния, определялась возможность неисполнения требований законодательства о саморегулируемых организациях на данном рынке. Неподкрепление их обязанностей санкциями порождало состояние, угрожающее нормальному функционированию финансового рынка. Важность наличия составов административных правонарушений в данной области связана с тем, что перспектива привлечения к административной ответственности за те или иные нарушения в данной сфере оказывает дисциплинирующее воздействие на саморегулируемые организации, заставляя воздерживаться от отклонений от заданных законодателем параметров их функционирования.

Непосредственным объектом административных правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 14.52.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) [11], являются общественные отношения, связанные с соблюдением саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка обязательных требований к их деятельности, которые предусмотрены федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Банка России. Такая формулировка объекта не в полной мере отражает потребности административно-правовой охраны правоотношений, возникающих в связи с функционированием финансового рынка.

Дело не только в том, что отсутствует саморегулирование при оказании банковских услуг. Общественные отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций актуариев, вообще не охватываются институтом административной ответственности, за исключением применения административных наказаний за нарушение общих требований информационной открытости любых саморегулируемых организаций (ст. 14.52 КоАП РФ). Официально актуарная деятельность не входит в структуру финансового рынка, будучи урегулированной отдельным федеральным законом [12]. Ее нормативно определенная дефиниция указывает на смежный с финансовой сферой характер, поскольку она предполагает анализ, а также финансовую и количественную оценку рисков и связанных с их наличием рисков финансовых обязательств, разработку методов управления финансовыми рисками и оценку их эффективности. На саморегулируемые организации актуариев не распространяются требования Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка». При этом в экономической литературе актуарная деятельность показана как перспективное направление развития финансового рынка, поскольку работой актуариев определяется эффективное функционирование как страховых организаций, так и финансового рынка в целом [13, с. 9–12]. Несмотря на разрозненное законодательное регулирование актуарной и иной деятельности на финансовых рынках, представляется возможным введение и объединение соответствующих составов административных правонарушений в ст. 14.52.2 КоАП РФ ввиду общности объекта охраняемых законом отношений.

С точки зрения объективной стороны деяния, предусмотренные данной статьей, подразделяются на два вида бланкетных составов, подразумевающих применение административных наказаний за:

1) нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка порядка осуществления контроля над деятельностью состоящих в ней членов и применения в отношении них предусмотренных законом мер;

2) непредставление либо нарушение порядка либо сроков представления данной организацией в Банк России сведений об изменении ее номеров контактных телефонов, адреса (места нахождения), официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или электронной почты, о принятых ей документах, которые определяют функционирование специализированных органов данной организации, и о внесенных в ее устав изменениях.

Бланкетность данных составов обусловлена целесообразностью вынесения соответствующих порядков и сроков за пределы административно-деликтного законодательства и обращения правоприменителя к законодательству о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и нормативным правовым актам Банка России, нормы которых могут меняться сообразно потребностям дальнейшего развития контроля над саморегулированием в рассматриваемой области.

Вместе с тем прием, который использует законодатель при осуществлении бланкетного регулирования, представляется неверным, поскольку в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» предусмотрена возможность самостоятельного регулирования этими организациями отдельных отношений, связанных с осуществлением контроля над деятельностью своих членов. То есть речь идет о двойном бланкетном регулировании. С одной стороны, смысл существования саморегулируемых организаций состоит в возможности быть регулятором в части определения порядка функционирования состоящих в ней членов, что определяется ее фактически установленным в законодательстве положением юридического лица публичного права. С другой – это не должно касаться тех правил, за неисполнение которых применяется административная ответственность.

Здесь уместно обратиться к общим положениям законодательства об административных правонарушениях, закрепляющим установление на федеральном уровне административной ответственности за нарушение норм и правил, содержащихся в федеральных законах и других нормативных правовых актах Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). Внутренние стандарты саморегулируемых организаций, в том числе в сфере финансового рынка, таковыми (то есть нормативными правовыми актами Российской Федерации) не являются. Кроме того, привлечение субъекта к административной ответственности за нарушение правил, которые он сам же принимает, не выглядит логичным, поскольку возможная угроза административного наказания не стимулирует его принимать правила, отвечающие потребностям развития рынка финансовых услуг, требованиям полноты и ясности.

Законодатель предусмотрел ряд случаев участия саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка в нормотворческой деятельности, направленной на уточнение правил осуществления контроля своих членов (ст. 14, 16 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»):

1) для установления конкретной периодичности проведения плановых проверок;

2) для установления порядка направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена в целях предоставления необходимой для проведения проверки информации и порядка ее предоставления;

3) для определения порядка рассмотрения дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации принудительных мер (предупреждение, штраф, исключение из состава членов и др.).

В первом случае наделение саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка указанным полномочием выглядит оправданным, поскольку рамочное правило о периодичности плановых проверок установлено федеральным законом (не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в год). В данном случае оно лишь конкретизируется с учетом их социального либо системного значения. В остальных случаях возникают обоснованные сомнения относительно необходимости подобных правил. Особенно это касается второго случая, так как порядок направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена ничем, кроме правил саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, не регламентируется.

В результате возникает ситуация недостаточного регулирования соответствующих отношений или его отсутствия на уровне актов рассматриваемых организаций. Например, саморегулируемой организацией «Ассоциация форекс-дилеров» были приняты 9 нормативных правовых актов, характеризующих ее как регулятора внутри собственной системы. Однако среди них отсутствуют специальные правила, определяющие порядок направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена, а в Положении о Комитете по контролю за деятельностью членов Ассоциации форекс-дилеров лишь повторяется ее законодательно установленное полномочие направлять подобные запросы [14]. Этот случай не является единичным. Документация саморегулируемой организации «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов», также состоящая из 9 нормативных правовых актов, вообще не содержит информации о порядке представления подобных запросов и ответов на них [15].

Таким образом, возникает проблема проверяемости соблюдения саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка рассматриваемых требований. Одновременно можно поставить вопрос о возможности привлечения ее к административной ответственности: как определить наличие состава административного правонарушения, если правило о порядке направления запроса является неконкретным?

Ведь порядок направления запроса и порядок направления ответа по нему предполагают наличие каких-либо сроков совершения соответствующих действий, но этих сроков в документации саморегулируемой организации в сфере финансового рынка нет. Фактически привлечь ее к административной ответственности в данной части невозможно.

Налицо также и диссонанс иного рода, когда законодатель, устанавливая правила проведения проверок деятельности членов саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, умалчивает о деталях их проведения (ст. 14 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»), указывая при этом в других положениях Закона на относимость данных правил к числу внутренних стандартов (п. 1 ч. 1 ст. 6). В то же время название ст. 14.52.2 КоАП РФ недвусмысленно говорит о нарушениях «требований федеральных законов или нормативных актов Банка России». Однако законодательные правила настолько неконкретны и носят полудекларативный характер, что их довольно сложно нарушить. Одновременно нормы о проведении проверок весьма подробно излагаются во внутренних стандартах саморегулируемых организаций. Например, саморегулируемой организацией «Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников» досконально урегулированы порядок подготовки к плановой проверке, сроки и способы уведомления о начале проведения плановых и внеплановых проверок, их особенности при наличии у юридического лица филиалов и представительств, предельные сроки проведения проверок, правила их приостановления и продления, а также основания и порядок прекращения проверок. Примечательно при этом отсутствие правил направления запросов проверяемым членам саморегулируемой организации [16], как это имеет место и в других таких организациях.

Представляется, что данные правила можно было бы обобщить на основе опыта нормотворческой деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, выявив наиболее часто используемые механизмы проверочной деятельности, в том числе и сроки проведения контрольных мероприятий. На основе лучших и эффективных практик указанных организаций можно было бы усовершенствовать законодательно установленный порядок проведения проверок их членов. Саморегулирование не должно быть абсолютным. Та часть их функционирования, которая подразумевает осуществление контроля со стороны государства, применение административно-принудительных мер, в том числе административных наказаний, к саморегулируемым организациям, должна иметь детализированную

законодательную основу. Таким образом, государство должно самостоятельно устанавливать порядок проведения проверок деятельности субъектов финансового рынка саморегулируемыми организациями, в которых они состоят, чтобы иметь возможность при помощи средств административно-правовой охраны проводить коррекцию функционирования данных организаций для приведения его в должное состояние. К тому же проверочная деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка имеет принципиальное сходство с контрольно-надзорной деятельностью, поскольку ее целью является установление факта выполнения обязанностей субъектами финансового рынка, которые предусмотрены базовыми стандартами Банка России и внутренними стандартами саморегулируемой организации, то есть обязательных для них требований. При этом содержание такой деятельности носит правоограничительный характер, поскольку проверка предполагает обязательность совершения должностными лицами контролируемых субъектов действий по предоставлению доступа к административным и иным помещениям, предоставлению документации, что, безусловно, свидетельствует об обременительности для них соответствующих мероприятий.

Особенно следует выделить возможность применения саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка принудительных мер, что также присуще государственной контрольно-надзорной деятельности [17, с. 202]. Эти меры могут носить как промежуточный (пресекательный) характер, выражаясь в предъявлении требования об устранении нарушений, так и характер итоговых карательных санкций (штраф, исключение из членов саморегулируемой организации). На правовое положение проверяемого лица это влияет так же, как и в случае с традиционным – урегулированным федеральным законодательством – порядком осуществления контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности. Законодательное регулирование позволяет установить широкий спектр гарантий защиты прав и законных интересов контролируемых субъектов [18, с. 166], отвечающих целому ряду конституционных положений (ст. 45, 46, 53 Конституции РФ). На это должна быть ориентирована правовая регламентация и контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка в отношении своих членов.

С учетом вышеизложенного можно заключить, что нормотворческая деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка должна охватывать стандарты деятельности на данном рынке, но не процессуальные правила внутреннего контроля, поскольку это может затруднить привлечение их к административной

ответственности по ч. 1 ст. 14.52.2 КоАП РФ. Установление правил, содержащих порядок осуществления контроля со стороны саморегулируемой организации в сфере финансового рынка над деятельностью ее членов и применения к ним принудительных мер, должно быть исключительной прерогативой федерального законодателя.

Список литературы:

1. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: федеральный закон от 23 июня 2020 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 26, ст. 4001.

2. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка: федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4349; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5171.

3. Гузнов, А.Г. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская. – М.: Юрайт, 2023. – 500 с.

4. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: пояснительная записка к проекту федерального закона // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (дата обращения: 16.06.2023).

5. Соколов, А.Ю. Правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности: основные тенденции и вопросы модернизации / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Государство и право. – 2022. – № 12. – С. 99–105.

6. Тихомиров, Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 5–14.

7. Единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка // Официальный сайт Банка России. – URL: <https://cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения: 16.06.2023).

8. Официальный сайт саморегулируемой организации «Национальная ассоциация участников фондового рынка». – URL: <http://naufor.ru/tree.asp?n=13092> (дата обращения: 16.06.2023).

9. Лескова, Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений / Ю.Г. Лескова. – М.: Статут, 2013. – 384 с.

10. Романовская, О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Романовская. – Казань, 2011. – 43 с.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2023. – № 25, ст. 4426.

12. Об актуарной деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 44, ст. 5632; 2021. – № 24 (ч. I), ст. 4212.

13. Сусякова, О.Н. Регулирование актуарной деятельности в России / О.Н. Сусякова // Калужский экономический вестник. – 2016. – № 1. – С. 9–12.

14. Положение о Комитете по контролю за деятельностью членов Ассоциации форекс-дилеров // Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация форекс-дилеров». – URL: <https://sroafd.ru/company/polozheniya.html> (дата обращения: 19.06.2023).

15. Официальный сайт саморегулируемой организации «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов». – URL: <http://www.narfd.ru/179631> (дата обращения: 19.06.2023).

16. Внутренний стандарт «Порядок проведения АМИКС проверок соблюдения ее членами требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Ассоциации» // Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников». URL: <https://www.sroamiks.ru/standarts/> (дата обращения: 19.06.2023).

17. Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России : в 2 ч. Ч. 1: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Юрайт, 2023. – 311 с.

18. Фесько, Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды / Д.С. Фесько // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2018. – № 3. – С. 165–171.

А.С. Хованцев,
адвокат, председатель совета
партнеров Бюро «Дудко и партнеры»,
аспирант кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

A.S. Khovantsev,
Lawyer, Chairman of the Council
of Partners of the Dudko and Partners
Bureau, Postgraduate student
of the Department of Theory of State
and Law of the Saratov State Law
Academy
aleksej.x.79@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-304-313

ОТСЫЛОЧНЫЕ НОРМЫ ПРАВА: ДЕФИНИЦИЯ И СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ПРИЗНАКИ

Аннотация: в статье проводится теоретический анализ отсылочных норм права как самостоятельной разновидности правовых предписаний. Целью исследования является выявление специфических черт отсылочных норм права. Для этого автором использовались диалектический метод, показывающий норму права в контексте абстрактного и конкретного; системный метод, отражающий место отсылочных норм в совокупности норм права; формально-юридический метод, направленный на создание дефиниции отсылочной нормы. Доказывается, что наличие в действующем законодательстве и судебной практике значительного количества отсылочных норм формирует все необходимые предпосылки для выделения отсылочных норм в качестве автономных правовых установлений. Обосновывается, что отсылочное установление – это норма права, а не нормативно-правовое предписание. Отсылочная норма права обладает рядом специфических черт. Она является результатом использования отсылки и выступает элементом отсылочного способа; способствует выстраиванию межотраслевых связей между нормами права; обеспечивает коммуникацию между источниками права и правовыми актами; обладая особой структурой, реализуется только совместно с другой нормой права. В заключение приводится авторское определение отсылочной нормы.

Ключевые слова: отсылочная норма, отсылка, источник права, отсылочный способ, конкретизация, межотраслевые связи, коммуникативная взаимосвязь, исходное положение, отсылочное положение.

REFERENCE LAW: DEFINITION AND SPECIFIC FEATURES

Abstract: the article provides a theoretical analysis of the reference norms of law as an independent kind of legal regulations. The purpose of the study is to identify the specific features of the reference norms of law. To do this, the author used dialectical, systematic and formal legal methods. It is proved that the presence in the current legislation and judicial practice of a significant number of reference norms forms all the necessary prerequisites for the allocation of reference norms as autonomous legal institutions. It is proved that the reference establishment is a rule of law, and not a normative legal prescription. The reference rule of law has a number of specific features. It is the result of the use of reference and acts as an element of the reference method; promotes the building of intersectoral links between the norms of law; provides communication between the sources

of law and legal acts; having a special structure, it is implemented only in conjunction with another norm of law. In conclusion, the author's definition of the reference norm is given.

Keywords: *reference norm, reference, source of law, reference method, concretization, intersectoral relations, communicative relationship, initial position, reference position.*

В общей теории одним из самых исследуемых понятий выступает норма права. Интерес к данному правовому явлению никогда не ослабнет, ибо, по справедливому замечанию М.И. Байтина, «нет в правовой системе другого составного элемента, который был бы связан с иными столь тесно и непосредственно, как нормы права» [1, с. 200].

В науке сформулировано множество определений нормы права, затронуты проблемы понимания ее сущности, предложены разнообразные основания классификации правовых предписаний. Вместе с тем не все виды нормативных правил были предметом теоретико-правового исследования. И ярким тому примером служат отсылочные нормы. Очевидное невнимание к отсылочным нормам права отрицательно сказывается на теории норм права, поскольку это препятствует познанию многообразия юридических предписаний и определению их роли в механизме правового регулирования.

Анализ справочных и учебных материалов показал отсутствие единства мнений о понимании отсылочной нормы. В одних изданиях отсылочную норму раскрывают как норму, которая в своей диспозиции содержит ссылку на другую статью этого же нормативного правового акта, в других – как правовую норму, не содержащую определенного правила поведения, а отсылающую к правилу другой статьи данного или иного нормативного правового акта.

В ряде учебников отсылочные нормы рассматриваются не в качестве самостоятельной разновидности норм права, а как вид диспозиции. Достаточно распространен подход к выделению наряду с прямым и бланкетным отсылочного способа изложения статьи в нормативном правовом акте. Однако подобный узкий взгляд на юридическую природу отсылочных норм существенно ограничивает их потенциал, поскольку они содержат в себе регулятивный характер.

Более чем категорично против констатации отсылочных норм выступал М.И. Байтин, который писал, что «для выделения такого вида норм нет оснований, оно происходит в результате смешения правовой нормы со статьей нормативного акта» [2, с. 264]. При этом ученый признавал существование бланкетных норм в качестве особой разновидности норм права [2, с. 264]. При всем огромном пиетете к позиции М.И. Байтина, позволим выдвинуть гипотезу об аналогии

с присутствием в праве бланкетных норм, которым также корреспондирует бланкетный способ изложения, и отсылочных норм, которые воплощаются в правовом акте посредством отсылок.

В пользу выдвинутого тезиса свидетельствует наличие в действующем законодательстве значительного количества отсылочных норм, органически встроенных в систему источников права [3–5]. Более чем активно используется названный лексический оператор в правоприменительной [6] и правоинтерпретационной практике [7]. В этой связи есть все необходимые предпосылки для выделения отсылочных норм в качестве автономных правовых установлений.

В юридической литературе среди теоретиков, которые признают наличие отсылочных норм в российском праве, отсутствует единство относительно наименования данных нормативных предписаний. К примеру, высказывается мнение о том, что их следует назвать ссылочными [8, с. 192]. С другой стороны, С.Н. Болдырев считает, что нормы, формулируемые с использованием отсылочного приема юридической техники, должны называться отсылочными [9, с. 27].

На наш взгляд, термин «отсылочный» больше подходит к исследуемой разновидности норм, поскольку в последних содержится именно отсылка, а не ссылка, которая имеет иное значение. Справедливости ради следует отметить, что законодатель и судебная практика также придерживаются тенденции использовать в своих правовых документах лексический оборот «отсылочные нормы».

В то же время иногда в правотворческой и правоприменительной практике наряду с лексемой «отсылочные нормы» встречаются такие словосочетания, как «нормативно-правовое предписание отсылочного характера» [10], «отсылочное предписание» [11]. В этой связи возникает вопрос: можно ли отсылочную норму называть именно нормой права или это нормативно-правовое предписание?

В настоящее время категория «нормативно-правовое предписание» используется для поиска ответа на вопросы правового характера, которые не представляется возможным разрешить с позиции классической теории нормы права. М.Л. Давыдова, детально занимающаяся исследованием данной концепции, считает, что под нормативно-правовым предписанием следует понимать «минимальную смысловую часть текста нормативного правового акта, представляющую собой элементарное властное веление общего характера, обладающее формальной определенностью, целостностью и логической завершенностью» [12, с. 173]. В таком контексте нормативно-правовое предписание можно представить в виде отдельного структурного элемента нормы права: гипотезы или диспозиции. Исходя из этого, можно сделать

вывод о том, что нормативно-правовое предписание и норма права – разнопорядковые понятия, соотносящиеся между собой как часть и целое. Нормативно-правовые предписание можно рассматривать как форму текстуального выражения частей правовых норм и других велений законодательства.

Традиционно к нормам права нельзя отнести такие положения, как правовые дефиниции, принципы, декларации, правила аналогии, презумпции, фикции, аксиомы и др., которые, несмотря на свою внешнюю формализацию в тексте нормативного правового акта, не имеют стандартной классической трехэлементной структуры нормы права. Между тем исследование вышеуказанных феноменов представляется возможным посредством учения о нормативно-правовом предписании.

В свою очередь В.М. Сырых к нормативно-правовым предписаниям относит, помимо вышеперечисленного, еще отсылочные и бланкетные предписания [13, с. 129-131]. Однако с этим не согласен А.П. Чирков, который считает «причисление к видам нормативно-правовых предписаний отсылочных и бланкетных предписаний нельзя признать обоснованным, поскольку это не предписания, а способы законодательной техники» [14, с. 35].

Действительно, отсылочные нормы нельзя относить к нормативно-правовым предписаниям. Отсылочные правила в своей структуре не содержат полного изложения нормативных предписаний. Гипотеза, диспозиция и санкция отсылочного предписания никогда не находятся в одной статье нормативного правового акта, они располагаются в разных частях этого или иного нормативного правового акта. В этой связи считаем отсылочное установление сложным образованием, которое включает в себя два компонента: исходное положение и отсылочное положение к другой статье какого-либо источника права. По этой причине получить четкое, исчерпывающее представление обо всех признаках отсылочного установления, основываясь на минимальной единице – одной статье нормативного правового акта или иного источника права, какой является нормативно-правовое предписание, невозможно. Следовательно, отсылочное установление – это норма права, а не нормативно-правовое предписание.

Отсылочная норма права обладает особой юридической природой, что подтверждается наличием рядом специфических черт, присущих только ей.

Во-первых, отсылочные нормы являются результатом использования отсылки как приема юридической техники и выступают элементом отсылочного способа. Отсылки в праве как детерминанта существования отсылочных норм способствуют установлению юридически зна-

чимой связи между двумя и более нормами права. Отсылка содержит разный объем конкретизации, который как раз и позволяет разграничить отсылочные и бланкетные нормы. По своей сути отсылочные нормы направлены на конкретизацию содержания юридического предписания. Содержа отсылку к конкретному предписанию какого-либо источника права, отсылочная норма, является казуистичной, что дает возможность учитывать фактические обстоятельства в процессе создания и применения юридического предписания.

Конкретизация содержания отдельного элемента нормы права происходит посредством отсылочного способа. Результатом применения отсылочного способа выступает повышение степени конкретности содержания правовой нормы ввиду отсутствия недостающего элемента в исходном положении. При этом названный способ формирования предполагает раскрытие более глубокого полного смысла правовой нормы. Содержание нормы права, к которой сделана отсылка, вытекает из смысла исходного отсылочного положения.

Вместе с тем отсылочные нормы могут содержать отсылку к конкретному предписанию нормативного правового акта, которое по своей сути является абстрактным положением. К примеру, п. 10¹ Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [15] содержит отсылку к пункту 3 части 2 статьи 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [16], в соответствии с которым контрольный (надзорный) орган обязан направить информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. В этой связи можно сделать вывод о том, что отсылочные нормы, сформированные посредством отсылочного способа, по своей сущности более конкретны, казуальны, хотя и не исключают существования абстрактности. Однако конкретность в отсылочной норме доминирует над абстрактностью. Абстрактные начала не чужды отсылочной норме, но они находятся на втором плане.

Во-вторых, отсылочные нормы способствуют выстраиванию межсистемных, межотраслевых связей между нормами права. Норма права отдельно не может упорядочить общественные отношения, она, входя в институт права или отрасль права, находится в тесных взаимосвязях с нормами своего или другого института и даже отраслей права. Право существует в виде системы отраслей, подотраслей,

институтов, субинститутов и нормы права, в т.ч. отсылочных норм, взаимодействие между которыми порождает комплекс межотраслевых связей. Последние, по мнению М. Ю. Челышева, принято определять как «отношения взаимной зависимости, обусловленности и общности между различными правовыми отраслями, включая их отдельные части» [17, с. 56]. При этом А. П. Смирнов вполне прав, утверждая о том, что межотраслевые связи должны быть опосредованы определенными правовыми средствами [18, с. 1579], одним из которых являются отсылочные нормы.

Системность отсылочных норм права отражает процесс взаимодействия, взаимного влияния исходной нормы с иным юридическим предписанием, которое может относиться к одной и той же или иной отрасли права. Вместе с тем в юридической науке бытует мнение, согласно которому отсылочные нормы, в отличие от бланкетных, выступают «средством внутриотраслевой коммуникации и не оказывают воздействия на установление и развитие межотраслевых связей» [19, с. 103]. Однако с таким высказыванием нельзя согласиться. Анализ отсылочных установлений показал наличие как внутриотраслевого, так и межотраслевого взаимодействия отсылочных норм права. Безусловно, в подавляющем большинстве случаев отсылочные нормы обеспечивают внутриотраслевую взаимосвязь. Особенно ярко такая тенденция просматривается при регулировании однородных общественных отношений как на федеральном, так и региональном уровнях. В качестве примера можно привести части 1 и 3 статьи 12 Закона Пензенской области от 9 марта 2005 г. № 751-ЗПО «О государственной гражданской службе Пензенской области», которые содержат отсылки к нормам Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Между тем отсылочные нормы не исключают межотраслевого взаимодействия. В частности, в соответствии с абз. 7 статьи 81 Трудового кодекса РФ сведения о применении к работнику дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия включаются работодателем в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Именно в последнем юридическом предписании раскрываются требования, предъявляемые к размещению реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Приведенный пример наиболее ярко показывает взаимосвязь трудового права с административным и уголовным, а, по мнению некоторых исследователей, антикоррупционного права, для которого характерны межотраслевые связи и зависимости юридических норм

разной отраслевой принадлежности [20, с. 136]. Более того, данный пример примечателен еще и тем, что исходное положение отсылочной нормы внутри частного права взаимосвязано с отраслями публично-го права, что подтверждает наличие межотраслевых связей с более крупными правовыми образованиями – публичным и частным правом. Таким образом, межсистемные и межотраслевые связи отсылочных норм способствуют построению нормативного материала.

В-третьих, отсылочные нормы можно рассматривать как особое средство коммуникации между различными источниками права и правовыми актами. Традиционно под правовой коммуникацией понимается особый вид общения между государством и социумом, определенный порядок взаимодействия субъектов, основанный на юридических нормах и связанный с обменом правовой информации, необходимой для удовлетворения их потребностей и законных интересов [21, с. 13].

Право в целом и все его составные части не могут существовать без коммуникации. Любая правовая норма, находя свою внешнюю объективацию в правовых текстах нормативных правовых актов, нормативных договоров и др. источников права, обеспечивает передачу информации о своем содержании или содержании иного правового предписания, об условиях реализации нормы в общественном отношении, урегулированной иным правовым предписанием. По верному замечанию С.А. Белова, задача норм заключается в обеспечении коммуникативного воздействия на социальное поведение субъектов общественных отношений и «упорядочивание этого поведения в соответствии с теми правовыми нормами, которые транслируются правовым текстом» [22, с. 846]. При этом юридические предписания могут содержаться в различных актах правовой коммуникации, имеющих нормативный характер.

Зачастую отсылочные нормы обеспечивают тесную взаимосвязь нормативных правовых актов между собой. Однако радиус действия исследуемых правовых установлений нормативными правовыми актами не ограничивается. Коммуникативное взаимодействие отсылочных норм возможно проследить и на примере нормативных договоров. При этом отсылочные нормы могут содержать отсылки к конкретным предписаниям, содержащимся как в этом же нормативном договоре [23, п. 1], так и в ином источнике права [24, ст. 32].

С.А. Белов убежден, что к актам правовой коммуникации относятся не только нормативные акты, договоры, но и односторонние действия, имеющие юридические последствия [22, с. 853]. Соглашаясь в целом с приведенным тезисом, уточним, что отсылочные нормы обе-

спечивают коммуникативное взаимодействие между нормативными правовыми актами и нормативными договорами. Но этим коммуникативная взаимосвязь отсылочных норм не ограничивается. Содержание отсылочных норм, нашедших свою материализацию в нормативных правовых актах и нормативных договорах, неизбежно отражается на правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности [25, п. 21].

В-четвертых, отсылочная норма, обладая особой структурой, может быть реализована только совместно с другой нормой права, к которой делается отсылка. Отсылочное установление, выступая связующим звеном между различными нормами права и источниками права, в силу своих структурных особенностей не может применяться самостоятельно. Оно всегда реализуется в совокупности с какой-либо нормой права. При этом отсылочное предписание конкретизирует, с какой именно нормой права оно совместно воплощается в объективную действительность.

Данная специфика вытекает из особенностей структуры отсылочного установления. По справедливому замечанию В.В. Трынкина, отсылочная норма не имеет традиционной структуры нормы права. Она не обладает гипотезой, диспозицией и санкцией [26, с. 292]. В этой связи считаем отсылочную норму сложным образованием, которое включает в себя два компонента: исходное положение и отсылочное положение. Именно в последнем содержится отсылка к конкретной норме права, уточняются и детализируются фактические и юридические обстоятельства жизненной ситуации, конкретизируется объем действия исходного положения. В этой связи отсылочная норма представляет собой правовое предписание, элементы которого могут быть выражены в положениях, содержащихся в двух и более юридических нормах. Отсылочная норма выражена посредством нескольких положений, одно из которых является отсылочным к конкретной статье этого или иного источника права.

Таким образом, отсылочную норму можно рассматривать как некое консолидирующее сложное предписание, которое воедино собирает некоторые элементы правовой нормы, находящиеся в разных частях одного и того же или разных источников права.

Исходя из вышеизложенного, можно предложить следующее определение отсылочной нормы: это самостоятельное, общеобязательное, формально-определенное, установленное государством и обеспечиваемое силой государственного принуждения правовое установление, содержащее отсылочное положение к конкретным нормам права, выступающее особым средством правового регулирования, отража-

ющее тесную взаимосвязь источников права и способствующее выстраиванию межсистемных связей между различными юридическими предписаниями.

Список литературы:

1. Байтин, М.И. Нормы права / М.И. Байтин // Вопросы общей теории государства и права. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – С. 200–222.

2. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Изд. 2-е, доп. – М.: Право и государство, 2005. – 544 с.

3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) // Рос. газ. – 2010. – 5 марта.

4. О нормативных правовых актах Липецкой области : закон Липецкой области от 22 декабря 2020 г. № 485-ОЗ // Липецкая газета. – 2020. – 25 дек.

5. Общероссийские антидопинговые правила (утв. Приказом Министерства спорта РФ от 24 июня 2021 г. № 464) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201508030043> (дата обращения: 20.05.2023).

6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ваца Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью первой статьи 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 1571-О // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision697718.pdf> (дата обращения: 05.07.2023).

7. Официальные разъяснения № 1 по вопросам применения Указа Президента Российской Федерации от 8 сентября 2022 г. № 618 : письмо Минфина России от 13 октября 2022 г. № 05-06-14PM/99138 // СПС «Гарант» (документ официально опубликован не был).

8. Общая теория государства и права: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 520 с.

9. Болдырев, С.Н. Отсылка как прием юридической техники / С.Н. Болдырев // Философия права. – 2014. – № 5 (66). – С. 27–30.

10. О нормативных правовых актах Республики Алтай : закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-ПЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2008. – № 47(53).

11. Об утверждении требований энергетической эффективности для зданий, строений, сооружений и Правил определения класса энергетической эффективности многоквартирных домов : заключение Минэкономразвития РФ об оценке регулирующего воздействия на проект Приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 10 июня 2021 г. № 18188-АХ/Д26и // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

12. Давыдова, М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография / М.Л. Давыдова. – Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2009. – 317 с.

13. Сырых, В.М. Теория государства и права: учебник / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2001. – 591 с.

14. Чирков, А.П. Нормативно-правовое предписание: общетеоретический и уголовно-правовой аспект / А.П. Чирков // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. – 2009. – Вып. 9. – С. 33-37.

15. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 11, ст. 1715.

16. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007.

17. Чельшев, М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права / М.Ю. Чельшев. – Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 2008. – 205 с.

18. Смирнов, А.П. Проблемы межотраслевых связей и межотраслевой адаптации юридических средств в праве / А.П. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45). – С. 1577–1580.

19. Кипарисов, Ф.Г. Бланкетные нормы российского права (доктрина, практика, техника) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ф.Г. Кипарисов. – Н. Новгород, 2021. – 360 с.

20. Лахман, А.Г. Антикоррупционное право: комплексная отрасль российского права / А.Г. Лахман // Власть и управление на Востоке России. – 2013. – № 2. – С. 132–139.

21. Усманова, Е.Ф. Понятие и элементы правовой коммуникации / Е.Ф. Усманова // Мир науки и образования. – 2018. – № 1 (13).

22. Белов, С.А. Параметры правовой коммуникации правовых актов / С.А. Белов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2022. – Т. 13. – № 4. – С. 841–859.

23. О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54-28 // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 13.06.2023).

24. Конвенция о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам (Лугано, 16 сентября 1988 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2000. – № 10.

25. Обзор практики рассмотрения дел по спорам, связанным с прекращением трудового договора по инициативе работодателя : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 9 декабря 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2021. – № 4.

26. Трынкин, В.В. Мерцания правового поля / В.В. Трынкин. – М.: Спутник+, 2020. – 691 с.

М.И. Шевченко,
*студент 3-го курса аспирантуры
Юридического института
Российского университета
дружбы народов*

M.I. Shevchenko
*Third year post-graduate student
in Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia
m.sh.1997@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-314-319

РЕФОРМА АКТА О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА 1998 ГОДА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ОБЩЕСТВЕННАЯ РЕАКЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ НОВОГО БИЛЛЯ О ПРАВАХ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена проходящими в Великобритании политическими процессами, способными привести к существенным изменениям действующей системы прав и свобод. Инициированная британским Правительством конституционная реформа не получила общественной поддержки. Цель статьи – проанализировать общественную реакцию на правительственную законодательную инициативу и определить ее дальнейшие перспективы. Поставленные задачи были реализованы посредством использования диалектического, системного, формально-юридического и статистического методов. В результате исследования автор приходит к выводу, что основными причинами общественной критики являются потенциальная возможность снижения уровня правовой защищенности в стране, равно как деградации принципа верховенства права и всей системы публичного управления. Широкая общественная реакция привела к приостановлению дальнейшего законодательного процесса по данному вопросу. Однако не исключается его потенциальное возобновление в будущем.

Ключевые слова: конституция, права и свободы человека, верховенство права, конституционная реформа.

REFORM OF THE HUMAN RIGHTS ACT 1998 IN THE UK: PUBLIC REACTION AND PROSPECTS FOR A NEW BILL OF RIGHTS

Abstract: the relevance of the article is determined by the ongoing political processes in the UK, which may lead to significant changes in the current system of rights and freedoms. The constitutional reform initiated by the British Government has not received public support. The aim of the article is to analyze the public reaction to the government's legislative initiative and to determine its prospects. The tasks were implemented using the methods of dialectical, systematic, formal-legal and statistical methods. As a result of the study, the author concludes that the main reasons for public criticism are the potential for reducing the level of legal protection, as well as the degradation of the rule of law and the entire system of public governance. The widespread public reaction led to the suspension of further legislative process. However, its potential resumption in the future is not excluded.

Keywords: constitution, human rights and freedoms, rule of law, constitutional reform.

В последние несколько лет, после не удавшейся попытки принятия «Британского билля о правах» правительства Дэвида Кэмерона, а также и выхода Великобритании из Европейского союза, идея отмены Акта о правах человека 1998 г. (далее – Акт) и принятия нового регулирования в данной области вновь стала актуальным вопросом повестки дня. Поводом активизировать и ускорить процесс внесения в действующее законодательство соответствующих изменений стал недавний случай непосредственного вмешательства Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) в реализацию планов британских властей по депортации иностранных граждан.

14 июня 2022 г. ЕСПЧ, руководствуясь правилом 39 Регламента ЕСПЧ [1], принял решение о введении срочной обеспечительной меры (*urgent interim measure*) по делу *N.S.K. v. the UK* (жалоба № 28774/22) [2]. Суд указал Великобритании на недопустимость депортации из страны гражданина Ирака, просившего убежища, в Руанду до истечения трех недель после вынесения окончательного решения в национальном суде. Соответствующие указания ЕСПЧ не позволили британским властям провести запланированную высылку из страны иностранных граждан и закономерно столкнулись с критикой со стороны политического руководства страны, в частности премьер-министра Б. Джонсона и министра внутренних дел П. Патель [3].

Между тем уже 22 июня 2022 г. в Палату общин был внесен правительственный законопроект «Билль о правах» (далее – Билль), которым предлагается отменить Акт и принять новое правовое регулирование, существенным образом изменяющее действующую систему защиты прав и свобод человека в Великобритании [4]. Предлагаемое регулирование, хотя и сохраняет существующий перечень конвенционных прав, предусматриваемых Актом, призвано кардинально изменить действующие конституционные основы функционирования принципа верховенства права и сложившийся баланс частных и публичных интересов [5].

В таких условиях Правительство Великобритании закономерно столкнулось с серьезной критикой со стороны юридического сообщества. В данном контексте прослеживается существенная консолидация мнений, указывающих как на отсутствие реальных причин отмены Акта, так и преимущественно негативные последствия, которые могут возникнуть в результате успешного проведения предлагаемой правовой реформы.

Объединенный комитет по правам человека, выступая одним из ключевых субъектов предварительной оценки предлагаемых

к принятию законодательных инициатив, провел подробный анализ Билля, направив Правительству Великобритании критический отзыв на законопроект [6]. В нем он подвергнул сомнению действительную необходимость внесения большинства предлагаемых нововведений, раскритиковав правительственный подход относительно дальнейшего развития национальной системы прав и свобод человека.

Юридическое сообщество Англии и Уэльса, созданное еще в 1825 г., также не усмотрело необходимости отмены Акта, обеспечивающего надежную защиту прав и свобод человека в Великобритании и устанавливавшего надлежащий баланс публичных полномочий. Принятие же Билля, как полагает сообщество, нанесет существенный ущерб принципу верховенства права и затруднит возможность получения правовой защиты [7].

В то же время довольно примечательной в данном контексте является позиция профессора публичного права Кембриджского университета М. Эллиота, который выразил серьезные опасения относительно потенциально существенного негативного влияния предлагаемого регулирования на уровень соблюдения прав и свобод человека в Великобритании. В частности, проанализировав положения Билля, он полагает, что вопреки мнению Правительства Великобритании, Билль, хотя и сохраняя тот же перечень конвенционных прав, которые закреплены в Акте, в действительности не будет способствовать усилению защиты прав и свобод человека, а приведет к существенному снижению объема и способов такой защиты на национальном уровне [8].

Тем самым, принимая во внимание анализ положений Билля и их оценку со стороны экспертного сообщества, представляется, что предложенная Правительством Великобритании правовая реформа способна нивелировать и поставить под сомнение достигнутые в результате более чем двадцатилетнего действия Акта достижения в области защиты прав и свобод человека.

Предложенная Правительством Великобритании правовая реформа, равно как и обоснование необходимости ее проведения, отчетливо демонстрируют стремление не обеспечить качественный рост уровня соблюдения и защиты прав и свобод, а создать более удобные и подходящие для исполнительной власти условия реализации своих полномочий, не отягощенные «чрезмерным» судебным и общественным контролем и соблюдением международных обязательств Великобритании в соответствии с Конвенцией.

Углубляясь в истинные первопричины данной законодательной инициативы, М. Эллиот, как представляется, закономерно приходит

к выводу о ее существенной политизированности и направленности на снижение «препятствий» для реализации внутренней политики. По его мнению, несмотря на то, что заявленной целью предлагаемых изменений является укрепление «парламентской демократии», очевидно, что истинное намерение заключается в укреплении формы гегемонии исполнительной власти, которая проявляется в авторитарном сопротивлении общественному контролю и противоречит лучшим традициям британской конституции [8].

Оценивая потенциальную возможность принятия Билля в данном контексте, следует учитывать ведущую роль Правительства Великобритании в разработке и принятии ключевых политических решений на современном этапе. В данном контексте Э.В. Брэдли и К.Д. Юинг отмечали, что положение Парламента Великобритании, выступавшего на рубеже XX в. наиболее независимым органом, избирающим, поддерживающим и контролирующим исполнительную власть, в начале XXI в. позволяет правительству в большинстве случаев иметь уверенность в принятии того или иного продвигаемого законопроекта, несмотря на наличие в отдельных случаях сопротивления в Палате общин и Палате лордов [9].

Подобное положение вещей наглядно отражается в сложившейся на современном этапе конституционной практике, в частности, в количестве отклоненных парламентом предложенных правительством законодательных поправок («government defeats»). Как следует из официальной статистики об итогах прохождения законотворческого процесса в Палате общин и Палате лордов правительственных законопроектов (government bills), представленных на официальном интернет-сайте Парламента Великобритании [10], количество получивших парламентскую поддержку предлагаемых Правительством Великобритании поправок в законодательство несоизмеримо выше тех, которые были отклонены.

Как следует из проанализированных данных о результатах прохождения правительственных законопроектов в Парламенте Великобритании, законотворческая результативность Правительства Великобритании находится на предельно высоком уровне. Так, с 1999 по 2021 г. из 35 874 предложенных Правительством Великобритании поправок в действующее законодательство в рамках 641 законопроекта не были поддержаны только 644 поправки, что составляет 1,8 % от общего числа поправок. Кроме того, чрезвычайно низким оказывается и уровень отклонения правительственных законопроектов Парламентом Великобритании – за указанный период были отклонены всего 4,8 % таких законопроектов. Данные показатели указывают

на наличие у британского Правительства фактической возможности реализации практически любой законодательной инициативы.

Тем самым Правительство Великобритании обладает реальной возможностью в подавляющем большинстве случаев обеспечивать принятие тех или иных необходимых ей законодательных актов, в том числе затрагивающих права и свободы человека, для достижения определенных политических целей. Однако действие Акта, закрепляющего конституционные основы принципа верховенства права, не позволяет исполнительной власти действовать в нарушение конвенционных прав, а также в результате реализации судами своих полномочий по толкованию правовых норм и принятию декларации о несовместимости препятствует произвольному смещению баланса частных и публичных интересов в сторону последних.

В этой связи Правительство Великобритании, хотя и имея широкие возможности в части разработки и принятия необходимого правового регулирования, все еще существенным образом ограничено конституционными рамками. Учитывая характер и цели Билля, можно предположить, что предлагаемая правовая реформа призвана устранить обусловленные необходимостью всестороннего соблюдения прав и свобод человека «препятствия» на пути следования политической целесообразности и избранному политическому курсу. Подобные изменения вкупе с упомянутой чрезвычайной законодательной результативностью Правительства Великобритании, вполне вероятно, способны привести к деградации принципа верховенства права и всей системы публичного управления.

В то же время Правительство Великобритании 27 июля 2023 г. отозвало внесенный в британский Парламент проект Билля. В этой связи занимающий должности лорда-канцлера и министра юстиции Великобритании Алекс Чок на заседании Палаты общин 27 июня 2023 г. заявил, что, несмотря на отказ от дальнейшей реализации данной законодательной инициативы в ее текущем варианте, Правительство Великобритании продолжает и будет продолжать следовать избранному курсу на «перекалибровку и перебалансирование» британской Конституции [11]. Подобное решение Правительства Великобритании, по всей видимости, было продиктовано негативной реакцией профессионального юридического сообщества и Объединенного комитета по правам человека, существенным образом затруднившей дальнейшее продвижение законопроекта в британском Парламенте.

Однако, принимая во внимание неоднократность попыток отмены Акта со стороны исполнительной власти, равно как последовательно отстаиваемую политическим руководством страны позицию о не-

обходимости изменения существующего подхода в сфере прав и свобод, нельзя исключить возможность возобновления Правительством Великобритании усилий по проведению соответствующей конституционной реформы. Во всяком случае, учитывая особую значимость для правопорядка действия Акта, формирующего конституционную основу принципа верховенства права на современном этапе, возвращение к практической реализации идеи его отмены или изменения будет сопряжено с необходимостью приложения огромных усилий по выработке сбалансированного варианта предлагаемого регулирования с точки зрения соотношения частных и публичных интересов и достижению общественного консенсуса относительно действительной необходимости соответствующих преобразований.

Список литературы:

1. Rules of Court. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (дата обращения: 01.06.2023).
2. European Court of Human Rights. Interim measure. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7359967-10054452%22%7D> (дата обращения: 25.07.2023).
3. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/live/2022/jun/14/rwanda-flights-asylum-seekers-priti-patel-liz-truss-conservatives-uk-politics-latest> (дата обращения: 25.07.2023).
4. Bill of Rights Bill (Bill 117 2022-2023). URL: <https://bills.parliament.uk/bills/3227> (дата обращения: 25.07.2023).
5. Шевченко, М.И. Реформа Акта о правах человека 1998 года в Великобритании: как изменится баланс частных и публичных интересов? / М.И. Шевченко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – №. 1. – С. 255–265.
6. Joint Committee on Human Rights. Human Rights Act Reform. Thirteenth Report of Session 2021–22. – URL: <https://committees.parliament.uk/publications/9597/documents/162420/default/> (дата обращения: 25.07.2023).
7. Law Society of England and Wales. – URL: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/human-rights/human-rights-act-reforms> (дата обращения: 25.07.2023).
8. Elliott, M. The UK's (new) Bill of Rights. – URL: <https://publiclawforeveryone.com/2022/06/22/the-uks-new-bill-of-rights/> (дата обращения: 25.07.2023).
9. Bradley, A.W. Constitutional Law and Administrative Law / A.W. Bradley, K.D. Ewing. – Prentice Hall. UK, 1993.
10. UK Parliament. Public Bill statistics. – URL: <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics/> (дата обращения: 25.07.2023).
11. UK Parliament. Hansard. Volume 735: debated on Tuesday 27 June 2023. – URL: <https://hansard.parliament.uk/commons/2023-06-27/debates/FE807865-51C0-4E01-AE13-42E219714C99/TopicalQuestions#> (дата обращения: 25.07.2023).

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-320-328

**ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА
«ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОГО ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА:
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ»: 18 МАЯ 2023 ГОДА**

Аннотация: 18 мая 2023 г. Саратовским филиалом Института государства и права РАН на базе Саратовской государственной юридической академии проведен круглый стол с международным участием «Правовая политика в сфере реформирования российского цивилистического процесса: тенденции и проблемы». В ходе мероприятия рассматривались ключевые политико-правовые проблемы современного цивилистического процесса как в России, так и в странах Ближнего Зарубежья, а также перспективы развития данной области законодательства. В настоящей статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, цивилистический процесс.

**REVIEW OF THE ROUND TABLE
“LEGAL POLICY IN THE FIELD OF REFORMING
THE RUSSIAN CIVIL PROCESS:
TRENDS AND CHALLENGES”: MAY 18, 2023**

Abstract: on May 18, 2023, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, on the basis of the Saratov State Law Academy, held a round table with international participation “Legal policy in the field of reforming the Russian civil process: trends and problems”. During the event, the key political and legal problems of the modern civil process were considered both in Russia and in the countries of the Near Abroad, as well as the prospects for the development of this area of legislation.

The article provides a brief overview of the participants' speeches.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, civil process.

18 мая 2023 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН (далее – ИГП РАН) на базе Саратовской государственной юридической академии (далее – СГЮА) провел круглый стол с международным участием «*Правовая политика в сфере реформирования российского цивилистического процесса: тенденции и проблемы*». Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

Открыл работу круглого стола директор Саратовского филиала ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов**. С приветственным словом к участникам обратилась врио первого заместителя директора ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**.

Модератором выступил заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса СГЮА, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**, который осветил *отдельные вопросы реформирования видов производства цивилистического процесса как одного из направлений современной правовой политики*. Сергей Федорович отметил, что современная правовая политика в сфере отечественного цивилистического процесса характеризуется сложностью и многовекторностью, поскольку, с одной стороны, наблюдается унификация различных традиционных институций самого процесса (таких, как лица, участвующие в деле, стадии судебного производства, пересмотр судебных актов и др.). С другой стороны, в последнее время действующее цивилистическое процессуальное законодательство, в целом выраженное в нормах АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ, во многом основано на дифференцированном подходе, который предполагает наличие тех или иных процедур, в частности ориентированных на ускорение производства по гражданским и административным делам, а также экономическим спорам (заочное, упрощенное и приказное производство). Докладчик посчитал вполне понятным, что унификация и дифференциация, если они являются разнонаправленными, положительно не сказываются на системе процессуальных правоотношений, пронизывающих весь отраслевой нормативный материал. Как следствие, в рамках проводимой государством правовой политики, весьма важно сбалансировать разные методологические подходы, что, безусловно, будет способствовать гармонизации процессуального законодательства и повышать эффективность практики его применения.

О процессуальном статусе прокурора в цивилистическом процессе рассказала главный научный сотрудник сектора процессуального права ИГП РАН, доктор юридических наук **Екатерина Владимировна**

Михайлова. По ее мнению, в современный период роль прокурора в обеспечении защиты прав и интересов государства в сфере гражданской юрисдикции должна достичь максимального значения, поскольку в период беспрецедентного незаконного экономического давления на наше государство именно в гражданско-правовых отношениях экономические интересы государства должны получить наибольшую защиту. Пожалуй, сейчас это даже важнее, чем совершенствование функции уголовного преследования. Сознавая это, законодатель принимает должные меры, в частности, в ст. 45 ГПК РФ, регулирующей участие прокурора в гражданском процессе, появилась ч. 4, согласно которой прокурор может по собственной инициативе вступить на любой стадии в дела, касающиеся нарушений законодательства о специальных экономических мерах воздействия на недружественные действия иностранных государств, в дела о выдаче исполнительных листов на решения третейских судов, иностранных государств, иностранных арбитражных решений и т. д. По мнению Е. В. Михайловой, будет правильным также закрепить в действующем процессуальном законодательстве участие прокурора при рассмотрении и разрешении дел по искам призванных для прохождения военной службы в рамках частичной мобилизации граждан – и в целом при рассмотрении дел о защите прав и интересов военнослужащих в сфере гражданской юрисдикции. Помимо этого, требуется изменить подход к статусу заключения прокурора по делу: при несогласии суда с выводами, содержащимися в нем, следует обязать суд мотивировать свою позицию. Что касается арбитражного судопроизводства, то здесь в качестве ключевой проблемы участия в нем прокурора Екатерина Владимировна выделила отсутствие у него права обратиться с заявлением в защиту прав, свобод и интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Этот «пробел» нужно устранить, так как защита прокурором прав и интересов субъектов, которые по объективным причинам не могут обратиться в арбитражный суд самостоятельно, в конечном счете будет способствовать развитию экономического оборота, прав и интересов нашего государства.

Главный научный сотрудник сектора процессуального права ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Сергей Юрьевич Чуча** в сообщении *«Экономика правосудия как индикатор эффективности процессуальных форм»* предпринял попытку ответить на вопрос, чем общество готово пожертвовать экономически для достижения необходимого качества разрешения споров, так как правосудие – удовольствие не из дешевых. На основе анализа показателей работы Арбитражного суда г. Москвы за несколько лет (количество

и качество рассмотренных дел, нагрузка, финансирование и др.) и их динамики, ученый пришел к выводу, что средняя стоимость рассмотрения дела очевидно не должна стать ведущим показателем, определяющим судебную политику, а тем более – оценку деятельности судов и судей. Во многом этот показатель зависит от размера суда – в малосоставных судах он будет заведомо завышен. Однако при решении проблем финансирования судебной системы и ее элементов, отнесения к судебной подведомственности тех или иных вопросов, регламентации процессуальной стороны рассмотрения судебных дел, внедрения современных достижений науки в практику правосудия этот экономический показатель будет не бесполезен. Если мы не будем учитывать в правовой политике экономическую сторону правосудия, мы не сможем контролировать развитие и внедрение новых процессуальных форм. Докладчик предположил, что экономические показатели могут стать опосредованным триггером внедрения новых технологий в судопроизводство. Когда говорят о внедрении, например, искусственного интеллекта в судебную деятельность, спорят о допустимости или недопустимости осуществления правосудия не человеком, этической стороне вопроса. Представляется, что нейросети по факту уже применяются и будут все шире применяться в судебной деятельности независимо от их официального восприятия судебной бюрократией, просто исходя из потребностей оптимизации работы судьи и аппарата суда, а перефразировать текст иска или обвинительного заключения при минимальном обучении способны даже уже действующие некоммерческие общедоступные нейросети.

О некоторых вопросах *современного административного судопроизводства на примере Узбекистана* рассказал старший научный сотрудник Отдела административного и уголовного права Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан, доцент кафедры «Правовые и гуманитарные дисциплины» Ташкентского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова, кандидат философских наук, доцент **Равшан Ринатович Назаров**. В выступлении он коснулся порядка административного судопроизводства, уделив внимание категориям дел, рассматриваемых административными судами: по жалобам на действия (решения) избирательной комиссии, по жалобам на отказ либо неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния; по заявлению прокурора о признании правового акта незаконным; по заявлению компетентного органа в интересах физических и юридических лиц; по заявлениям о признании недействительным акта госоргана, органа самоуправления граждан. Докладчик отметил, что в Узбекистане пока

сравнительно мало юристов, имеющих практический опыт участия именно в административном судопроизводстве. Среди основных проблем назвал анализ ситуаций; обжалование незаконных решений, действия (бездействия) административных органов (министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, центры, инспекции); обжалование решений, принятых территориальными органами, органами исполнительной власти на местах, органами самоуправления граждан, а также иными организациями и специально образованными комиссиями, наделенными административно-управленческой компетенцией.

Доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук **Симма Махмудовна Амбалова** в докладе *«Мотивировочная часть судебного решения как основа правосудия»* подчеркнула, что среди всех принимаемых судебных актов, судебное решение занимает особое место в правоприменении, поскольку является завершающим актом правоприменения, трансформирует спорное правоотношение в бесспорное, становясь обязательным для спорящих сторон. Симма Махмудовна констатировала, что в современных условиях судебное решение влияет на правовое положение личности, его репутацию, его права и свободы, в конечном счете – на существующий правовой порядок в обществе. Конечно, судебное решение имеет зависимый характер, поскольку является подзаконным актом правоприменения. Разумеется, право является содержанием законности, но проявляется этот принцип не только в нормотворческой деятельности государства, но и в неукоснительном соблюдении и применении правового материала. Интересы существования правового государства требуют ясного осознания субъектами важности правомерного поведения, поэтому ученые-процессуалисты неоднократно обращаются к вопросам принятия судебных актов, а также их мотивированности. В этом аспекте правовая политика, как представляется, должна быть единообразной, т. е. все судебные акты должны обладать мотивировочной частью, несмотря на то что сегодня законодатель делает из этого правила отдельные исключения.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС), доцент кафедры арбитражного процесса СГЮА, кандидат юридических наук, доцент **Анна Петровна Яковлева** исследовала вопросы *квинтэссенции административного процесса, административной юстиции и административного судопроизводства*, отметив, что

с принятием КАС РФ не только не завершилась дискуссия относительно того, что же представляет собой административное судопроизводство, но и зародились чрезвычайно противоречивые суждения относительно его природы: входит ли КАС РФ в сферу административно-процессуального права, опосредует ли он административную юстицию в РФ или же относится к цивилистическому процессуальному законодательству. К сожалению, по мнению докладчика, в научной и учебной литературе отсутствует единое доктринальное определение административного процесса, административной юстиции, а также ведутся споры относительно административного судопроизводства. Административная юстиция, являя собой решение конфликтов в области административной деятельности, представляет все же управленческий административный процесс, поскольку в компетенцию публично-властных органов наряду с другими полномочиями входит и рассмотрение конфликтных вопросов, связанных с деятельностью администрации; также в административном судопроизводстве, урегулированном нормами КАС РФ, разрешаются дела, возникающие не только из административных, но и иных публичных правоотношений, что значительно шире, чем спор с администрацией; и подход к вопросам административной юстиции как к административному судопроизводству совершенно не учитывает порядок разрешения публично-правовых конфликтов в арбитражных судах, где также разрешаются споры, в основе которых лежит тот же публично-правовой конфликт.

С докладом *«К вопросу о механизме определения предмета доказывания в цивилистическом процессе»* выступила доцент кафедры гражданского процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (СЗФ РГУП), докторант кафедры арбитражного процесса СГЮА **Елена Александровна Нахова**. Механизм определения предмета доказывания понимается докладчиком как процессуально-правовое явление, включающее в себя систему взаимодействующих элементов. Элементы механизма определения предмета доказывания следующие: юридическая квалификация спорного материального правоотношения; структура нормы материального права как фактор, влияющий на определение предмета доказывания по делу; конкретизация как форма судебного усмотрения при определении предмета доказывания; процессуальные полномочия суда при определении предмета доказывания; требования и возражения лиц, участвующих в деле, в судебном познании; фактический состав правоотношения и его динамика; ошибки в определении фактического состава; этапы

определения предмета доказывания. Елена Александровна предложила законодательно закрепить в действующем процессуальном законодательстве предмет доказывания и механизм его определения с учетом наличия в материальном праве индивидуально-определяемых фактов, а также составов с элементом-конкретизатором, которые предопределяют разработку механизма определения предмета доказывания с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела. Она отметила, что механизм определения предмета доказывания включает в себя общие и частные правила определения предмета доказывания. В качестве общего правила определения представляется правильным установить положение, согласно которому суд обязан определить предмет доказывания с учетом подлежащих применению норм материального и процессуального права, исходя из оснований требований и возражений лиц, участвующих в деле, и с учетом обстоятельств, от которых зависит конкретизация прав и обязанностей лиц, участвующих в деле. Указанное правило охватывает исковое производство, производство, возникающее из административных и иных публичных правоотношений по АПК РФ, производство по отдельным категориям административных дел по КАС РФ, особое производство, упрощенное производство, иные виды производств. Частные правила определения предмета доказывания установлены для искового производства, поскольку одной из существенных черт данного производства является наличие спора о праве. В исковом производстве предмет доказывания определяется с учетом применимой нормы материального и процессуального права к спорным правоотношениям, оснований иска и возражений против него и с учетом обстоятельств, от которых зависит конкретизация прав и обязанностей лиц, участвующих в деле. В завершении своего выступления Елена Александровна подчеркнула, что начало действия механизма определения предмета доказывания возникает с момента возбуждения производства по делу и установления фактического состава основания иска (требования), а окончание механизма определения предмета доказывания дифференцируется в зависимости от наличия судебной ошибки суда первой инстанции при определении предмета доказывания: 1) при отсутствии судебной ошибки в определении предмета доказывания момент окончания действия механизма определения предмета доказывания определяется вступлением судебного акта в законную силу; 2) при наличии судебной ошибки в определении предмета доказывания момент окончания действия механизма определения предмета доказывания определяется вступлением судебного акта суда апелляционной инстанции в законную силу.

Доцент Центра гражданско-правовых дисциплин Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан, кандидат юридических наук **Руслан Рамазанович Султанов** посвятил свое выступление вопросам *нравственного содержания деятельности судебной власти*, акцентировав внимание на том, что в настоящее время расширение состязательных начал гражданского процесса и равноправие сторон нельзя обеспечить без соблюдения участниками судебного процесса этических норм. К сожалению, декларирование в различных документах необходимости соответствия моральным качествам не означает и не гарантирует их соблюдения. Количество обращений и жалоб с критикой судебной власти и отдельных судей из года в год не сокращается. Согласно мнению докладчика, ключевым фактором, направленным на повышение общественного доверия к судам, является продолжение реформ по обеспечению равноправия судей в коллегиальном составе суда, созданию такой моральной обстановки, в которой каждый мог бы свободно высказать свое мнение, основанное на внутреннем убеждении. Руслан Рамазанович предположил, что по примеру ведущих европейских стран и США необходимо изменить существующую в Казахстане практику по назначению судей с включением принципа общественного контроля судебной системы. В настоящее время общество никак не может воздействовать на качественный состав судейского корпуса, в связи с чем отсутствует доверие и взаимосвязь между судебной системой и обществом. Существующая практика закрытой судебной системы изживает себя, необходимо активнее внедрять прозрачные и эффективные методы изучения жалоб граждан на поведение судей. Руслан Рамазанович подчеркнул, что судейская этика – это не право, а нравственная обязанность судьи, которая должна исключить чисто формальный подход к рассмотрению любой спорной ситуации. Она должна включать в себя такое обязательное и серьезное нравственное условие, как необходимость думать о других, пытаться понять происходящее с другим человеком, вникнуть в суть проблемы, определиться в правовой позиции. Докладчик высказал убеждение, что доверие и уважительное отношение к судебной системе и судам – результат слаженного взаимодействия между судом и обществом. При этом основным критерием, определяющим уровень доверия к судам, должен стать результат оценки гражданами работы судов, так как воздействовать на качество судебной системы можно лишь путем расширения участия общественности.

Старший преподаватель кафедры теории государства и права СГЮА, кандидат юридических наук **Анастасия Игоревна Переплетчикова** уделила внимание *правовой фикции в цивилисти-*

ческом процессе. В ходе выступления она рассмотрела юридическую фикцию как один из эффективных способов устранения проблемы правовой неопределенности, привела аргументы, обосновывающие данную позицию, а также установила специфику процессуальных фикций, их отличие от фикций в материальных отраслях права. Анастасия Игоревна обстоятельно проанализировала примеры из гражданского процессуального законодательства, иллюстрирующие характерные черты и значение юридических фикций в гражданском процессе. В частности, докладчиком подчеркнута их положительная роль в вопросе разрешения пробелов в правовом опосредовании общественных отношений в рамках гражданского судопроизводства.

Преподаватель кафедры арбитражного процесса СГЮА, кандидат юридических наук **Анна Алексеевна Токарева** представила доклад «*Процессуальные особенности разрешения судами споров при конкуренции исков о присуждении*», посвященный теоретико-практическим аспектам реализации права на обращение в суд при конкуренции исков о присуждении. Докладчик констатировал, что по настоящее время в правовой доктрине и правоприменительной практике отсутствует единый подход к решению обозначенной проблемы, что отражается на эффективности защиты нарушенных субъективных прав и законных интересов. Подводя итог сказанному, Анна Алексеевна подчеркнула, что совместное и последовательное предъявление и удовлетворение исков о присуждении при их конкуренции значило бы отступление от принципа непозволительности двойной ответственности.

Значительный интерес аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и другие выступления участников. Хочется отметить высокий профессиональный уровень выступающих, все доклады были конструктивными и содержательными.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-3-329-340

**«ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ»:
ОБЗОР МЕРОПРИЯТИЯ 08.06.2023**

Аннотация: 8 июня 2023 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук совместно с Саратовской государственной юридической академией в рамках III Саратовского юридического форума организована и проведена научно-дискуссионная площадка «Публичная власть в современной России: реальность и перспективы», объединившая ведущих ученых-административистов России и стран Ближнего Зарубежья.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, административное право, законодательство, модернизация правовой системы, публичная власть.

**«PUBLIC POWER IN MODERN RUSSIA:
REALITY AND PROSPECTS»:
EVENT OVERVIEW 08.06.2023**

Abstract: on June 8, 2023, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, together with the Saratov State Law Academy, organized and held a scientific discussion platform “Public Power in Modern Russia: Reality and Prospects”, which brought together leading scientists - administrative specialists in Russia and the countries of the Near Abroad.

The article provides a brief overview of the participants’ speeches.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system.

8 июня 2023 года в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» была проведена научно-дискуссионная площадка

«Публичная власть в современной России: реальность и перспективы»», посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина. Организаторами выступили Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук и Саратовская государственная юридическая академия. Мероприятие проходило в очном формате с использованием технологий дистанционного взаимодействия.

Открыл работу площадки директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов**. Он осветил основные вехи творческого пути профессора Манохина, который более полувека вел успешную преподавательскую и научную деятельность в стенах Саратовской государственной юридической академии, на протяжении 38 лет являлся бессменным заведующим кафедрой административного и муниципального права, внес значительный вклад в развитие науки отечественного административного права, оставив после себя весомое научное наследие: более 120 работ, 12 из них монографии. По сей день труды ученого не теряют своей актуальности и служат основой научной деятельности административистов. Александр Юрьевич подчеркнул важность проводимого мероприятия и пожелал всем участникам продуктивной работы, интересных дискуссий и новых научных результатов.

С приветственным словом к участникам обратились представители высших учебных заведений России и Казахстана: **Сергей Александрович Белоусов** – проректор по научной работе Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук профессор и **Зауреш Хамитовна Баймолдина** – ректор Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан, к.ю.н., профессор.

Первым докладчиком выступил **Юрий Николаевич Стариков** – декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Юрий Николаевич представил доклад *«Взаимосвязанная правовая политика в области конституционного и административного права и процесса»*. В центр исследования докладчик вывел консервативный подход к развитию сферы административных и иных публичных правоотношений, основанный на традиционных принципах как верховенства права, так

и правового государства, учитывающий национальные, исторические, социальные, правовые, государственные стандарты и представления о предназначении государственной власти, публичной администрации, государственной службы, надлежющего публичного управления, эффективной судебной защиты. Юрий Николаевич обозначил существующие проблемы, среди которых: установление конституционно-правовых стандартов функционирования административных органов и осуществления должностных обязанностей должностными лицами; вопрос о единстве административной практики.

По мнению докладчика, административное правовое регулирование испытывает на себе значительное воздействие со стороны политического процесса, многочисленных институтов политической власти и соответствующих процедур. При этом прогресс в сфере административных и иных публичных отношений достигается посредством актуализации административного законодательства и обеспечивается усилиями по отстаиванию идей приверженности традиционным ценностям, правовым порядкам, социальным, нравственным и культурным учениям.

Докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук **Сергей Михайлович Рукавишников** посвятил свой доклад *отдельным вопросам лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования*. Среди общих тенденций процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования Сергей Михайлович отметил цифровизацию и применение принципов риск-ориентированного подхода, которые в настоящее время присущи современному государственному управлению в целом. Докладчик проанализировал предложения об усилении государственного контроля за деятельностью частных преподавателей, которая не охватывается положениями действующего законодательства о лицензировании образовательной деятельности. Наиболее рациональным, по мнению Сергея Михайловича, выглядит установление специальных обязанностей применительно к частным преподавателям сообщать получателям услуг достоверные сведения об уровне образования – невыполнение такой обязанности будет охватываться уже существующими механизмами привлечения к административной ответственности.

Ученый полагает, что, принимая во внимание специфику наиболее заинтересованного корпоративного сектора, контроль в данной сфере следует развивать на началах государственно-частного партнерства. Перспективными и успешными практиками в этом отношении следует

признать механизмы общественной аккредитации, а также комплаенс-практики – здесь также можно видеть прямой диалог частных субъектов и представителей государственного регулятора, когда возможности рычагов государственного регулирования дополняются общественной инициативой, существенно повышающей эффективность государственного контроля.

Елена Валерьевна Виноградова – врио первого заместителя директора Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор – в своем выступлении представила исследование подходов к *формированию публичной власти в формате системы сакральное-профанное*.

Подробно рассматривая систему сакральное-профанное ценностей, Елена Валерьевна обратила внимание, что последняя, обладая своеобразием для каждой страны, проецируется на право, создавая при этом теоретические предпосылки для трансформации основ государственной идентичности. Профанное ориентировано на материальный мир повседневности, в то время как сакральное прикосновенно к высшим идеалам. Вместе с тем сакральное и профанное не только взаимодействуют, их границы внутри единой системы весьма подвижны. В рамках выступления Елена Валерьевна предложила модель, предопределяемую представлениями о гарантии реализации прав человека, обеспечение которых, в соответствии с положениями конституционных текстов многих стран, является целью, задачей и смыслом деятельности публичной власти.

Елена Валерьевна отметила, что сакральные и профанное ценности, оказывая воздействие на социум, становятся ценностными ориентирами общества. Содержание и смысл понятий сакральное и профанное, как и их социальный статус, меняются, регулируются законами общества, которые складываются в конкретную историческую эпоху с учетом ее традиций и аксиологических основ. Очевидность необходимости изучения аспектов системы сакральное – профанное в процессах формирования власти обусловлена тем, что она атрибутирует пространство конкретной страны, учитывая ее исторические, философские, правовые традиции, обуславливая ее идентичность. Гарантии реализации профанное потребностей обеспечиваются совместными усилиями на уровнях внутригосударственном и надгосударственном. Что касается прав сакральное, то здесь важно сделать акцент на том, что сакральные потребности реализуются исключительно возможностями внутреннего права.

Алексей Алексеевич Гришковец – ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор – в докладе на тему «*Поручение президента Российской Федерации как форма властного волеизъявления главы государства (теория и практика)*» отмечает, что право давать поручение является статусным правом Президента Российской Федерации. Констатируется, что официальное обнародование поручений Президента Российской Федерации (а поручение, несомненно, документ) – исключительная прерогатива президентской Администрации. В связи с этим Алексей Алексеевич поднимает закономерный вопрос: какое должностное лицо Администрации и в каком порядке принимает решение обнародовать или нет то или иное президентское поручение? Докладчик обращает внимание на то, что, по действующему законодательству, публикация поручений, в отличие от тех же указов или распоряжений Президента Российской Федерации, которые однозначно являются правовыми актами, не считается обязательной. При этом подчеркивается, что в результате поручения Президента Российской Федерации оказываются не самыми доступными для изучения документами, поэтому порядок их обнародования не регламентирован. Данный тезис автор иллюстрирует многочисленными примерами из практики. Далее докладчик рассуждает о существовании поручительского права и критически оценивает сложившиеся доктринальные представления о нем. Кроме того, в докладе освещен вопрос об оформлении проекта поручения (перечня поручений) Президента Российской Федерации.

В завершении выступления Алексей Алексеевич заключает, что поручение Президента Российской Федерации было изначально и продолжает оставаться в настоящее время формой властного волеизъявления Главы государства, которая призвана способствовать реализации его конституционных полномочий, повышает эффективность деятельности органов публичной власти современной России.

Анатолий Михайлович Кононов – главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации – выступил с докладом «*Партисипативность в административно-политической сфере публичного управления*». Не оспаривая доминирование государственных и муниципальных начал в субъектном составе публичного управления, Анатолий Михайлович отметил, что на сегодняшний день представляется вполне справедливым рассматривать в качестве элементов публичного управления общественные институты, некоммерческие организации и отдельных граждан, активно участвующих в процессе выработки и принятия властных решений,

либо реализующих их в пределах делегированных им полномочий. Докладчик пояснил, что участие институтов гражданского общества, некоммерческих организаций, их представителей в управлении всеми сферами общественной жизни позволяет не только согласовывать общественные интересы с интересами государства, но и создает условия для расширения прав и свобод граждан, повышения гражданской активности и эффективности публичного управления. Соответственно, реализуемая в нашей стране модель публичного управления строится, в том числе, с учетом использования элементов партисипативности. Анатолий Михайлович подчеркнул, что применительно к публичному управлению суть теории партисипативности заключается в раскрытии потенциала гражданской активности как можно большего числа членов общества, вовлекаемых в процесс выработки, принятия и реализации решений органов государственной власти и местного самоуправления на основе взаимного доверия и ответственности. В ходе выступления ученый также выделил характерные черты партисипативности и детально проанализировал проявление различных ее форм в управлении внутренними делами: участие в нормотворческой деятельности; общественный мониторинг правоприменения; общественный контроль за деятельностью органов и подразделений системы МВД России и другие.

Сергей Евгеньевич Чаннов – заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (филиала РАНХиГС), профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор – посвятил свой доклад вопросам *правового регулирования организации государственной и муниципальной службы на новых территориях РФ*. Сергей Евгеньевич привел анализ правовой базы интеграции государственной и муниципальной службы регионов, вошедших в состав Российской Федерации в 2022 году, остановившись на некоторых спорных моментах. Так, что касается Херсонской и Запорожской областей, то в данных областях до формирования законодательных (представительных) органов правовое регулирование всех вопросов региональной государственной гражданской службы может осуществляться подзаконными актами, вместе с тем остается неясным срок действия этих подзаконных актов после формирования законодательных (представительных) органов. Обратившись к соответствующим федеральным конституционным законам, докладчик отметил, что такие нормативные правовые акты действуют до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации,

при этом привязка к окончанию переходного периода отсутствует. Следовательно, действовать они могут еще очень длительное время, что не в полной мере соответствует концепции единого правового пространства Российской Федерации.

Иначе обстоит дело с развитием регионального нормотворчества в области муниципальной службы. Здесь Сергей Евгеньевич акцентировал внимание на проблеме подмены местного самоуправления муниципальным управлением, что, несомненно, должно учитываться при формировании системы местного самоуправления новых территорий. Подытожив сказанное, докладчик высказал уверенность, что правовая база муниципальной службы в новых регионах Российской Федерации станет активно формироваться уже после 10 сентября 2023 года, когда будут проведены выборы не только депутатов законодательных (представительных) органов этих субъектов, но и выборы депутатов представительных органов муниципальных образований.

Юлия Александровна Амельчя – советник судьи Суда Евразийского экономического союза, кандидат юридических наук, доцент – в докладе «*Типизация условий договоров в сфере государственных закупок*» обратила внимание, что на сегодняшний день Правительством Республики Беларусь (далее – РБ) не реализовано полномочие на установление типовых форм договоров, закрепленное за компетенцией Совета Министров РБ. Юлия Александровна полагает, что отсутствие утвержденных Советом Министров Республики Беларусь типовых форм договоров обусловлено сложностью правовой конструкции договора государственной закупки, включающего как общегражданские условия для договора в зависимости от предмета государственной закупки, так и специальных, в т.ч. обусловленных бюджетным финансированием. Между тем для правовой системы Республики Беларусь предпочтительной является скорее разработка и утверждение для регулятивных договоров, регулирующих отношения, возникающие по результатам проводимых процедур государственных закупок, – договора государственной закупки, а также биржевого договора, не типовых договоров, а типовых условий договоров на уровне Совета Министров Республики Беларусь, которые будут использоваться заказчиками с одновременной возможностью включения иных условий.

Для полноценного применения типовых условий договоров в сфере государственных закупок докладчиком предложено в Законе Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» предусмотреть норму, закрепляющую полномочие Совета Министров Республики Беларусь устанавливать

типовые условия договоров в сфере государственных закупок, включая договор государственной закупки и иные договоры, опосредующие процесс осуществления государственных закупок.

Доцент кафедры теории истории государства и права юридического факультета Таджикского национального университета, кандидат юридических наук, доцент **Исматулло Рахматуллозод Шодиен** в докладе *«Суд и разделение властей в Таджикистане»* остановился на обзоре изменений, связанных с историей судебной реформы в Таджикистане, выделил ряд государственных программ, направленных на совершенствование структуры судов, укрепление их деятельности по защите прав и свобод и совершенствование судостроительства, что свидетельствует о серьезном продвижении Республики к реализации принципа верховенства права, закрепляемых в нем идей свободы, равенства и справедливости. Вместе с тем докладчик полагает необходимым сгруппировать всю совокупность судов в три подсистемы (блока). В одну из них входит Конституционный суд Республики Таджикистан (далее – РТ), в другую – Верховный Суд РТ и суды общей юрисдикции, а в третью – Высший экономический суд РТ и система экономических судов РТ. Также Исматулло Рахматуллозод предложил переименовать в соответствии с формированием концепции разделения властей и ст. 9 Конституции РТ главу 8 Конституции РТ «Суд» на «Судебная власть», а также уделить должное внимание вопросам повышения квалификации судей, улучшения доступа граждан к правосудию и реализации принципов правового государства, что просто необходимо для полного развития независимой и эффективной судебной власти в Таджикистане.

Старший преподаватель, докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Сергей Михайлович Рукавишников** представил доклад на тему *«Меры административного принуждения, применяемые за нарушение законодательства о государственном оборонном заказе»*, уделив внимание таким административно-предупредительным мерам, как включение информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); введение в условиях военного положения внешнего управления в хозяйственном обществе с приостановлением прав участников (акционеров), а также полномочий его органов управления в случае нарушения таким хозяйственным обществом обязательств по государственному контракту (контракту) по государственному оборонному заказу, в том числе непринятия мер по обеспечению поставок продукции (выполнения

работ, оказания услуг) по государственному оборонному заказу (данная мера введена Указом Президента РФ от 03 марта 2023 г. № 139 «О некоторых вопросах осуществления деятельности хозяйственных обществ, участвующих в выполнении государственного оборонного заказа»).

Докладчик отметил, что рассмотренные административно-предупредительные меры дополняют друг друга. Так, при осуществлении закупок товаров, которые могут быть поставлены многими участниками рынка, включение информации о лице в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) позволяет не допустить недобросовестного поставщика к участию в закупке по государственному оборонному заказу. Если же хозяйственным обществом выпускается уникальная продукция, то, в целях оперативного и бесперебойного обеспечения исполнения по государственному оборонному заказу, используется процедура введения внешнего управления.

Денис Васильевич Абакумов – доцент кафедры муниципального и административного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук – посвятил доклад «**К вопросу о принципе гражданственности на государственной службе**» сравнению понятий гражданства и гражданственности, применяемых на государственной службе. В частности, Денис Васильевич рассмотрел возможность использования гражданственности в качестве основополагающего начала в правовом регулировании и функционировании государственной службы. По мнению докладчика, принцип гражданства, являющийся необходимым основанием для замещения должностей государственной службы, реализован через принцип равного доступа к государственной службе. Наряду с этим Денис Васильевич подчеркнул, что само наличие гражданства является лишь формально-определенным требованием, так как для государства как нанимателя важнее наличие гражданственности у государственного служащего как личного качества, выраженного в глубоком осознании человеком своей принадлежности к обществу и государству, в котором он живет, а также в осознании совокупности своих прав, обязанностей по отношению к ним и в готовности добровольно следовать предписаниям его морали и закона.

Также в докладе была рассмотрена возможность привлечения государственных служащих к ответственности по основанию отсутствия гражданственности как одного из традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Светлана Николаевна Зайкова – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной

юридической академии, кандидат юридических наук, доцент – в докладе *«Транспортная безопасность в структуре безопасности на водном транспорте: понятие и особенности»* пришла к выводу, что безопасность внутреннего водного транспорта включает в себя безопасность судоходства, внутренних водных путей и расположенной на них инфраструктуры, и не выделяет в качестве обязательной составной части транспортную безопасность. Отсутствие в Кодексе внутреннего водного транспорта РФ (далее – КВВТ РФ) правовых норм, регламентирующих транспортную безопасность, не позволяет говорить о комплексной безопасности внутреннего водного транспорта, о созданном правовом механизме защиты указанного вида транспорта от различных видов угроз, в том числе от актов незаконного вмешательства. Светлана Николаевна видит возможным дополнить КВВТ РФ правовыми положениями в части обеспечения транспортной безопасности судовладельцами, владельцами сооружений, расположенных на внутренних водных путях, администрациями бассейнов в порядке, установленном законодательством о транспортной безопасности.

Олег Анатольевич Лакаев – старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук – посвятил свое выступление *отдельным вопросам правового регулирования территорий с особым режимом осуществления экономической деятельности*. Докладчик обратил внимание на отсутствие систематизированного законодательного регулирования соответствующих правоотношений и непоследовательность деятельности законодателя в данном направлении. Законодатель продолжает идти по пути выявления потребностей развития отдельных территорий, разбивая режимы либо по территориальному принципу, либо на основе внедрения их новых наименований с содержанием, схожим со всеми остальными особыми режимами осуществления экономической деятельности. Однако большой набор таких режимов порождает их путаницу, делает их зачастую неотличимыми друг от друга. Нельзя обойти стороной и факт невостребованности такого режима, как режим зон территориального развития (за более чем десятилетний период действия соответствующего законодательства не было создано ни одной такой зоны).

Учитывая изложенное, докладчик акцентировал внимание на необходимости систематизации законодательных правил с определением общих начал режимного регулирования экономически стимулирующего типа и публичного управления на соответствующих территориях,

а также структурированием режимов в зависимости от вида и характера поощряемой хозяйственной деятельности и объема применяемых преференций.

Кирилл Сергеевич Кротов – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук – в докладе *«Административное регулирование социальной ответственности зарубежных компаний, покинувших российский рынок: реальность и перспективы»* поставил вопрос о возможности, целесообразности и перспективах возможных управленческих решений, направленных на минимизацию соответствующих негативных эффектов вместе с поддержкой отечественных предпринимателей. В качестве первоочередной задачи в данных условиях Кирилл Сергеевич выделяет адаптацию права под новые реалии таким образом, чтобы обеспечить максимально высокий уровень гарантий для прав граждан России. На фоне оправданного внимания государственной политики к вопросам развития социально-ответственного бизнеса и обеспечения соответствующих мер поддержки уместно говорить о социально «безответственном» бизнесе, что не может не учитываться при будущем взаимодействии. Возможным решением представляется ведение соответствующего реестра по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков по смыслу Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Евгения Григорьевна Афонина – преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова – представила доклад на тему *«Формы взаимодействия госавтоинспекции с некоммерческими организациями и гражданами в сфере предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма»*, в рамках которого на основе анализа правовых норм и научной литературы выявила следующие основные формы взаимодействия Госавтоинспекции с общественностью по вопросам обеспечения безопасности детей на дорогах:

1. содействие Госавтоинспекции в реализации основных функций по обеспечению безопасности дорожного движения построенное посредством работы через общественные советы при МВД России и его территориальных органах;

2. проводимые на плановой основе совещания с привлечением представителей гражданского общества;

3. непосредственное участие общественности в профилактических мероприятиях, целью которых является предупреждение детского дорожно-транспортного травматизма;

4. вовлечение в совместное участие в социальных акциях, кампаниях, лекциях на тему обеспечения детской дорожной безопасности, участие в репортажах на эту тему в теле-радио эфирах.

Значительный интерес аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и другие выступления.

В завершении все участники круглого стола отметили конструктивную обстановку научной дискуссии, способствовавшую поиску новых подходов к решению актуальных проблем в области административного права.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

3 (93) • 2023

Редакторы:
Е.А. Дододыченко, Н.Г. Шаповалова
Обложка художника *В.К. Иванова*
Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Подписано в печать 25.09.2023. Выход в свет 30.09.2023. Формат 60x84^{1/2} мм.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 19,8. Уч.-изд. л. 19,9.
Тираж 300 экз. Заказ № 364.

Издательство
Саратовской государственной юридической академии.
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

ISSN 1608-8794



9 771 608 879 008 >