

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);

– пристатейный 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 20606Ш110238)

КБК 0000000000000000440; ОКТМО 63701000

р/сч 03214643000000016000

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

БИК 016311121

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

Подписной индекс издания 44007.
Размещение в электронном подписном каталоге
ГК «Урал-Пресс» – на сайте www.ural-press.ru
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

УЧРЕДИТЕЛИ:

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*

4 (94) • 2023

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. Абанина*, 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; *Л.В. Бертовский*, д.ю.н., профессор; *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. Каплунов*, 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. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *С.Ж. Соловых*, д.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьева*, д.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., профессор; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор

Редакционный совет:

А.Н. Савенков (председатель редакционного совета), д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *А.И. Абдуллин*, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин*, д.ю.н., профессор; *Э.Б. Базарбаев* (Кыргызстан), д.ю.н., профессор; *С.А. Балащенко* (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. Ваулин*, 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. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов*, д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. 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. Dubrovini* (executive secretary); *E. N. Abanina*, 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; *L. V. Bertovskiy*, Doctor of Law, Professor; *A. G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *S. V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *O. V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *A. I. Kaplunov*, Doctor of Law, Professor; *N. N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *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. S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T. A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B. T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M. B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Zh. Solovykh*, Doctor of Law, Associate professor; *T. A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *L. K. Tereshchenko*, Doctor of Law, Associate professor; *V. V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A. E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, 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. N. Savenkov (Chairman of the Editorial council), Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *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. Rudkovskiy*, Doctor of Law, Professor; *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

I. ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА

- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
100-летие профессора Василия Михайловича Манохина 14
- Аржанов В.В. (Саратов, СГЮА)*
Понятие административно-правового статуса организации . . . 22
- Дехтярь И.Н. (Саратов, СГЮА)*
Некоторые вопросы правового регулирования
государственной службы иных видов в аспекте соответствия
принципу единства организационных и правовых основ
государственной службы 30
- Зайкова С.Н. (Саратов, СГЮА)*
Вопросы безопасности
в трудах профессора В.М. Манохина 39
- Кротов К.С. (Саратов, СГЮА)*
О перспективах развития процессуального законодательства
об административных правонарушениях в свете наследия
профессора Василия Михайловича Манохина 47
- Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА)*
Меры административного принуждения, направленные
на обеспечение соблюдения законодательства
о государственном оборонном заказе 55

II. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Применение принудительных мер в сфере миграции:
основные тенденции правовой политики 61
- Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика Российской Федерации в сфере обращения
с твердыми коммунальными отходами в контексте охраны
и рационального использования земель 73
- Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика в сфере организации нетипичных
субъектов управления территориями с особым режимом
хозяйствования 83
- Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Транснациональная преступность:
признаки и юридическая стратегия борьбы 92
-

<i>Агамагомедова С.А. (Москва, ИГП РАН)</i> Административная амнистия как инструмент правовой политики	100
<i>Артанова Е.Н. (Саратов, СГЮА)</i> О субъектах права законодательной инициативы в Российской Федерации и Бразилии	110
<i>Чеботарева Т.В. (Саратов, СГЮА)</i> Правовая политика российского государства в сфере защиты прав потерпевших от преступлений против половой неприкосновенности	119

III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Габов А.В. (Москва, ИГП РАН)</i> Распределение обнаруженного имущества прекращенного юридического лица	124
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН),</i> <i>Яковлева А.П. (Саратов, ПИУ имени П.А. Столыпина)</i> К вопросу о сущности административной юстиции как вида управленческого административного процесса	146
<i>Землянская Н.И., Лисовина О.А. (Саратов, СГЮА)</i> О финансово-правовом регулировании закупки для инвалидов лекарственных средств иностранного происхождения	157
<i>Куликова О.В., Сорокина Ю.В. (Саратов, СГЮА)</i> К вопросу о развитии природоресурсных отраслей промышленности в современных условиях	164
<i>Рабданов А.С. (Саратов, СГЮА)</i> Уголовно-правовые гарантии: решение исследовательской задачи	171
<i>Толочкова И.А. (Саратов, СГЮА)</i> О необходимости законодательного закрепления специального статуса некоторых субъектов права на образование: семейно-правовой аспект.	179
<i>Устинова А.Н. (Саратов, СГЮА)</i> Защита лесов: особенности правового регулирования	185

IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)</i> Формирование современной правовой государственности. К 30-летию Конституции Российской Федерации	191
--	-----

Заметина Т.В., Комбарова Е.В. (Саратов, СГЮА)	
Конституционализация юридического образования	197
Бундин М.В., Ширеева Е.В. (Нижегород, ННГУ им. Н.И. Лобачевского)	
Креативные кластеры и креативные пространства: правовой статус и проблемы правового регулирования	205
Якимова Е.М. (Иркутск, Байкальский государственный университет)	
Роль Конституционного Суда Российской Федерации в поддержании равновесия в экономической системе	217

V. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН)	
Понятие и назначение следственного распознавания	224
Емельянова Е.В., Ванин Д.В., Калинин А.В. (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургская академия СК)	
Диалектика условий и оснований первоначального следственного обвинения в стадии предварительного расследования	231

VI. ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ: КАФЕДРА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И КРИМИНОЛОГИИ САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

Кафедра прокурорского надзора и криминологии	242
Артамонов А.К. (Саратов, СГЮА)	
Криминологическая классификация и типология личности преступника: современное состояние проблемы	244
Богатова Е.В. (Саратов, СГЮА)	
Координационная деятельность органов прокуратуры как способ защиты прав граждан на досудебных стадиях уголовного процесса	248
Бытко С.Ю. (Саратов, СГЮА)	
Бюрократизация правоохранительной системы как криминогенный фактор.	252
Варыгин А.Н. (Саратов, СГЮА)	
Профилактика преступлений: что с ней не так?	257
Гончаров Ю.Н. (Саратов, СГЮА, аспирант)	
Место и роль юридических конфликтов в обществе	263
Грачёва О.А. (Саратов, СГЮА)	
Профилактика правонарушений как важнейший аспект прокурорской деятельности	268

<i>Ефремова И.А., Маслов Е.Т. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i> Криминологическая характеристика женской преступности . . . . .	.274
<i>Колесникова Т.В. (Саратов, СГЮА)</i> Соотношение прокурорского надзора и правосудия . . . . .	.278
<i>Кувардин В.В. (Саратов, СГЮА)</i> Роль органов прокуратуры в обеспечении безопасности лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг . . . . .	.287
<i>Подорожний П.К. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i> Феномен «колумбайн» как угроза национальной безопасности Российской Федерации . . . . .	.293
<i>Сорокин Р.С. (Саратов, СГЮА)</i> Роль прокуратуры в обеспечении налоговой безопасности . . . . .	.298
<i>Луцик Т.Ю. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i> Особенности детерминант пенитенциарной преступности . . . . .	.304
<i>Ахтименко Ю.Н. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i> Криминологические особенности лиц пожилого возраста . . . . .	.308
<i>Тришкина В.С. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i> Меры специально-криминологического предупреждения насильственных преступлений, совершаемых осужденными по мотивам утверждения или самоутверждения . . . . .	.313
<i>Тупикова К.Н. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i> Возникновение и становление уголовной ответственности за преступления, связанные с проституцией (до 1960 года) . . . . .	.318
<i>Асташкина Е.Н. (Саратов, СГЮА)</i> Роль прокурорского надзора в обеспечении конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь . . . . .	.324
<i>Вишневецкая И.Н. (Саратов, СГЮА)</i> Кибернасильственная преступность в отношении женщин . . . . .	.331
<i>Якушева С.Е. (Саратов, СГЮА)</i> О некоторых особенностях проведения прокурорских проверок соблюдения прав несовершеннолетних органами военной прокуратуры . . . . .	.338

<i>Паршин Н.М. (Москва, РАНХиГС при Президенте РФ), Шляпникова О.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Причины и условия безнадзорности и беспризорности в России	346

VII. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Зубков А.С. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
К вопросу о системном характере деятельности органов публичной власти, применяющих меры административного принуждения в области строительства.	356
<i>Хайрединов В.А. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
К вопросу о понятии эколого-правовой ответственности в целях устойчивого развития.	366

VIII. ВЕДУЩИЕ ПРАВОВЕДЫ РОССИИ

<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)</i>	
А.И. Елистратов о предмете науки административного права и соотношении с родственными науками	372

IX. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Соколов А.Ю., Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Обзор круглого стола с международным участием «Правовая политика в сфере романского (процедурный) и немецко-австрийского (институциональный) процесса: развитие и влияние»: 19.10.2023.	386
<i>Соколов А.Ю., Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Развитие международного права в современных условиях: вопросы российской правовой политики: обзор мероприятия 22 июня 2023 года.	395

CONTENT

I. IN MEMORY OF PROFESSOR VASILY MIKHAILOVICH MANOHIN

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> 100 th anniversary of Professor Vasily Mikhailovich Manohin	14
<i>Arzhanov V.V. (Saratov)</i> The concept of the administrative and legal status of the organization.	22
<i>Dekhtyar I.N. (Saratov)</i> Some issues of legal regulation of other types of civil service in terms of compliance with the principle of unity of organizational and legal foundations of civil service.	30
<i>Zajkova S.N. (Saratov)</i> Security issues in the works of V.M. Manohin	39
<i>Krotov K.S. (Saratov)</i> On the development prospects of the procedural legislation on administrative offences on the basis of heritage of the Professor Vasily Mikhailovich Manohin	47
<i>Rukavishnikov S.M. (Saratov)</i> Administrative enforcement measures aimed at ensuring compliance with the legislation on the state defense order	55

II. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> Application of coercive measures in the field of migration: main trends in legal policy	61
<i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i> Legal policy of the Russian Federation in the field of solid municipal waste management	73
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i> Legal policy in the field of organization of atypical subjects of management of territories with a special economic regime.	83
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i> Transnational crime: features legal strategy of combat.	92
<i>Agamagomedova S.A. (Moscow)</i> Administrative amnesty as an instrument of legal policy	100
<i>Artanova E.N. (Saratov)</i> On the subjects of the right of legislative initiative in the Russian Federation and Brazil	110

Chebotareva T.V. (Saratov)

Legal policy of the Russian state in the field of protecting the rights
of victims from crimes against sexual integrity 119

III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Gabov A.V. (Moscow)

Distribution of discovered property
of a discontinued legal entity 124

Afanasiev S.F., Yakovleva A.P. (Saratov)

On the issue of the essence of administrative justice
as a type of managerial administrative process 146

Zemlyanskaya N.I., Lisovina O.A. (Saratov)

On financial and legal regulation of procurement
of medicines of foreign origin for the disabled 157

Kulikova O.V., Sorokina Yu.V. (Saratov)

On the development of natural resource industries
in modern conditions 164

Rabadanov A.S. (Saratov)

Criminal legal guarantees: solving the research problem 171

Tolochkova I.A. (Saratov)

On the need for legislative consolidation
of the special status of some subjects of the right to education:
family-legal aspect 179

Ustinova A.N. (Saratov)

Forest protection: features of legal regulation 185

IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vinogradova E.V. (Moscow)

Formation of modern legal statehood. To the 30th anniversary
of the Constitution of the Russian Federation 191

Zametina T.V., Kombarova E.V. (Saratov)

Constitutionalization of legal education 197

Bundin M.V., Shireeva E.V. (Nizhny Novgorod)

Creative technology parks:
legal status and problems of legal regulation 205

Yakimova E.M. (Irkutsk)

The role of the Constitutional Court of the Russian Federation
in maintaining equilibrium in the economic system 217

V. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

- Glazunova I.V. (Moscow)*
Concept and purposeinvestigative recognition. 224
- Emelyanova E.V., Vanin D.V., Kalinkin A.V. (Sankt-Peterburg)*
Dialectics of the conditions and grounds of the initial investigative
charge at the stage of preliminary investigation 231

VI. PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: DEPARTMENT OF PROSECUTORIAL SUPERVISION AND CRIMINOLOGY OF THE SARATOV STATE LAW ACADEMY

- Department of prosecutorial supervision and criminology. 242
- Artamonov A.K. (Saratov)*
Criminological classification and typology
of the criminal's personality: the current state of the problem . . . 244
- Bogatova E.V. (Saratov)*
Coordinating activities of prosecution bodies
as a way to protect the rights of citizens at the pre-trial stages
of criminal proceedings. 248
- Bytko S.Yu. (Saratov)*
Bureaucratization of the law enforcement system
as a criminogenic factor 252
- Varygin A.N. (Saratov)*
Crime prevention: what's wrong with it? 257
- Goncharov Yu.N. (Saratov)*
The place and role of legal conflicts in society 263
- Gracheva O.A. (Saratov)*
Prevention of offenses as the most important aspect
of prosecutorial activity. 268
- Efremova I.A., Maslov E.T. (Saratov)*
Criminological characteristics women's crime. 274
- Kolesnikova T.V. (Saratov)*
The ratio of prosecutorial supervision and justice 278
- Kuvaridin V.V. (Saratov)*
The role of the prosecutor's office in ensuring the safety
of persons performing official activities or performing
public duty 287
- Podorozhny P.K. (Saratov)*
Columbine phenomenon as a threat to the national security
of the Russian Federation. 293
-

Sorokin R.S. (Saratov)	
The role of the prosecutor's office in ensuring tax security	298
Luschik T.Yu. (Saratov)	
Features of the determinants of penitentiary crime	304
Akhimenko Yu.N. (Saratov)	
Criminological features of the elderly	308
Trishkina V.S. (Saratov)	
Measures of special criminological prevention of violent crimes committed by convicts on the grounds of affirmation or self-affirmation	313
Tupikova K.N. (Saratov)	
Emergence and development criminal liability for crimes related to prostitution (before 1960)	318
Astashkina E.N. (Saratov)	
The role of prosecutorial supervision in ensuring the constitutional right to health protection and medical care.	324
Vishnevetskaya I.N. (Saratov)	
Cyber violence crime against women	331
Yakusheva S.E. (Saratov)	
On some features of prosecutor's inspections of the observance of the rights of minors by the military prosecutor's office	338
Parshin N.M. (Moscow), Shlyapnikova O.V. (Saratov)	
Causes and conditions of neglect and homelessness of minors in Russia and measures to neutralize them	346

VII. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Zubkov A.S. (Saratov)	
On the issue of the systemic nature of the activities of public authorities applying administrative coercive measures in the field of construction	356
Khairedinov V.A. (Saratov)	
On the issue of the concept of environmental responsibility for sustainable development.	366

VIII. LEADING LAWYERS OF RUSSIA

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)	
A.I. Elistratov about the subject of the science of administrative law and relationship with related sciences	372

IX. REVIEWS

Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)

«Review of the round table with international participation

“Legal policy in the field of the roman (procedural)

and german-austrian (institutional) process:

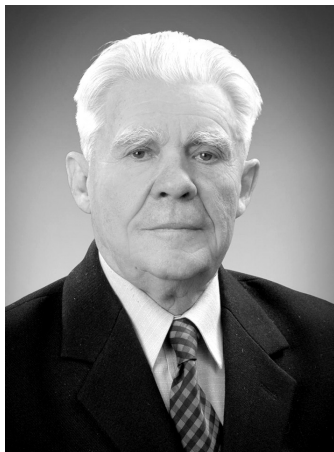
development and influence”: 19.10.2023386

Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)

“Development of international law in modern conditions:

issues of Russian legal policy”:

review of the event june 22, 2023395



• ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА •

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
aysokolov@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-14-21

**100-ЛЕТИЕ ПРОФЕССОРА
ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА**

Аннотация: статья посвящена жизни и творчеству видного ученого-административиста, основателя саратовской научной школы административного права, доктора юридических наук, профессора Василия Михайловича Манохина.

Ключевые слова: В. М. Манохин, 100 лет со дня рождения, известный ученый-административист, административное право, саратовская школа административного права, государственная служба, государственное управление, административная ответственность.

**100TH ANNIVERSARY OF PROFESSOR
VASILY MIKHAILOVICH MANOHIN**

Abstract: the article is devoted to the life and work of a prominent administrative scientist, founder of the Saratov scientific school of administrative law, Doctor of Law, Professor Vasily Mikhailovich Manohin.

Keywords: *V.M. Manohin, 100 years since his birth, famous scientist administrativist, administrative law, Saratov School of Administrative Law, public service, public administration, administrative responsibility.*

В этом году исполняется 100 лет со дня рождения известного ученого-административиста Василия Михайловича Манохина – заслуженного деятеля науки РСФСР, почетного работника высшего профессионального образования, доктора юридических наук, профессора.

Василий Михайлович родился 25 ноября 1923 г. в деревне Чистовке Уметского района Тамбовской области в крестьянской семье. Еще в детстве Василий Манохин прошел серьезную трудовую школу, начал формироваться как целеустремленная личность. Всем сердцем любил свой родной край. Окончив семилетнюю школу, поступил учиться в Кирсановское трехлетнее педагогическое училище. Так формировался будущий выдающийся педагог. Великую Отечественную войну Василий Манохин встретил курсантом Подольского артиллерийского училища. В 17 лет он, как и многие выпускники того грозного года, защищал Москву. Прошел суровый боевой путь от командира огневого взвода до начальника штаба части, храбро воевал в составе действующей армии на Западном, Ленинградском, 1-м Прибалтийском и 2-м Белорусском фронтах. Был трижды ранен. Ратные заслуги Василия Михайловича отмечены орденами Александра Невского, Красной Звезды, Отечественной войны I и II степени, боевыми медалями, в том числе наградами Польской Народной Республики.

Сразу после демобилизации будущий ученый поступил в СЮИ (Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского, ныне Саратовская государственная юридическая академия). Его, окончившего среднюю школу с отличием, приняли без экзаменов. В дальнейшем Василий Михайлович вспоминал: «...после окопов и снарядных разрывов молодость рвалась к знаниям, к новой жизни... науку одолевали с энергией фронтовиков: не только получить специальность, но и с жаждой познания дел в окружающем мире, чего были лишены, естественно, на войне» [1, с. 37]. Институт Василий окончил блестяще, в 1950 г. получил диплом с отличием и, не раздумывая, согласился продолжить обучение в аспирантуре при кафедре государственного права. Важно отметить, что научным руководителем Василия Михайловича был известный советский ученый-правовед, кандидат юридических наук, доцент Александр Фомич Югай, который около 20 лет заведовал кафедрой государственного права

и по достоинству оценил возможности и целеустремленность своего талантливого ученика.

Василий Михайлович сочетал учебу с общественной нагрузкой: работал секретарем партбюро института. С сентября 1953 г. начался педагогический путь В.М. Манохина в Саратовском юридическом институте в качестве преподавателя кафедры государственного права (с правом чтения лекционного курса). В 1954 г. в Институте государства и права Академии наук СССР (на тот момент своего Ученого совета в СЮИ еще не было) состоялась успешная защита кандидатской диссертации на тему «Хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная деятельность сельского Совета». В марте 1957 г. Василию Михайловичу было присвоено звание доцента.

В 1960 г. В.М. Манохина по конкурсу избирают заведующим кафедрой государственного (конституционного) права СЮИ, а уже в июне 1962 г. он возглавил новую кафедру – советского строительства и административного права (ныне кафедра административного и муниципального права). За свою долгую и славную историю кафедра не раз меняла название, неизменными на протяжении 38 лет оставались мудрое руководство, преданность делу, подлинное благородство и трепетное наставничество руководителя – Василия Михайловича Манохина. Он был руководителем, для которого личный пример значил очень многое, именно так он руководил кафедрой, являясь ее лидером и ведя за собой своих коллег. Это важное, ценное качество Манохин-солдат вынес еще с поля боя, из своей героической молодости. Профессиональный рост ученого неотделим от научного и творческого развития возглавляемой им кафедры. Итогом научной деятельности Василия Михайловича стала успешная защита в 1964 г. докторской диссертации на тему «Правовые основы организации аппарата управления Советского государства». Уже через год он был утвержден в ученом звании профессора.

Сферу научных интересов профессора В.М. Манохина составляли исследования проблем административного права: государственное управление, государственная служба, компетенция и структура аппарата исполнительных органов власти, законотворческая деятельность субъектов Федерации, дискреционные полномочия. Ученым опубликовано свыше 120 научных работ, в том числе 12 монографий. Многие из его трудов переиздавались, а учебник 1977 г. «Советское административное право» [2] был переведен и опубликован в Китайской Народной Республике, где по сей день используется в учебном процессе местных вузов. В качестве основных работ Василия Михайловича, вносящих значительный вклад в науку управления, можно назвать

его монографии: «Органы советского государственного управления» (1962) [3], «Порядок формирования органов государственного управления» (1963) [4], «Советская государственная служба» (1966) [5], «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование» (1997) [6], «Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации» (2002) [7] и другие. В трудах В.М. Манохина впервые были высказаны и обоснованы положения о государственно-распорядительных органах, о способах их формирования, о важном значении нового вида структуры аппарата органов управления – функционально-отраслевого (функционально-производственного), признанного в науке и практике, а разработанная структура компетенции органов управления (задачи, функции, полномочия и т.д.) и ее формы (положения, уставы и др.) вошли в качестве глав во многие учебники и пособия. Разработки Василия Михайловича, касающиеся статуса государственного служащего, государственной службы, и многие другие являются актуальными и сегодня. Стоит отдать должное писательскому таланту ученого – его научные и учебные труды отличаются глубиной мысли и простотой изложения, понятная даже непрофессионалам, что делает работы Василия Михайловича востребованными как среди ученых-административистов, так и среди практических работников.

Основу фундамента саратовской школы административного права заложила первая монография Василия Михайловича, вышедшая в свет в 1962 г. в Саратове [3]. Она была полностью посвящена изучению вопросов формирования исполнительных и распорядительных органов. Впервые в литературе были высказаны и обоснованы положения о государственно-распорядительных органах: ученым подробно рассмотрены правовые основания формирования органов; условия, с наступлением которых происходит формирование органа; сущность порядка формирования органов государственного управления, а также сроки полномочий данных органов. Ученый выделял в качестве предпосылки создания государственного органа наличие правового основания. В связи с этим заслуживает внимания данное в монографии авторское определение понятия «правовое основание возникновения государственного органа», под которым Василий Михайлович понимал «норму права, определяющую, какой государственный орган может быть создан и по чьему волеизъявлению: по волеизъявлению непосредственно населения (избирателей) или по волеизъявлению другого государственного органа (органов)» [3, с. 8]. Василий Михайлович рассматривал правовые основания возникновения государственных органов в качестве одной из гарантий обеспечения

законности в государственной деятельности и отмечал, что правовыми основаниями могут быть нормы обязывающего характера или нормы уполномочивающего характера, однако независимо от этого, нормы, регулирующие порядок формирования органов государственного управления, всегда носят обязывающий, распорядительный характер. Сами органы государственного управления Василий Михайлович классифицировал по источнику волеизъявления, по характеру этого волеизъявления, а также по форме выражения [3, с. 10; 19–20].

По сей день остаются значимыми теоретические положения, разработанные профессором В. М. Манохиным в области реформирования государственной службы. Его монография 1966 г. «Советская государственная служба» заложила основы этого важнейшего административно-правового института, в работе представлены понятия государственной службы и государственной должности, основные принципы государственной службы. Суждения автора по этим вопросам весьма интересны. Исследуя аспекты государственной службы, Василий Михайлович предложил ставшее впоследствии традиционным в научной литературе определение государственной службы. По его мнению, «государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства» [5, с. 5–14].

Определение государственно-служебной должности также по праву стало классическим в юридической литературе: «государственно-служебная должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему – в целях ее практического осуществления» [5, с. 72]. Важными являются размышления Василия Михайловича относительно принципов государственной службы, под ними он понимал «требования, которые:

- 1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе;
 - 2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы;
 - 3) охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы» [5, с. 16].
-

Отдельного внимания заслуживает монография «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование», вышедшая в 1997 г. На тот момент времени – единственная работа, в которой был представлен комплексный анализ всех основных видов службы, сложившихся на основе Конституции РФ 1993 г. и последующего законодательства. Василий Михайлович подразделял виды службы в соответствии со статусом организаций на государственные и негосударственные, при этом полагал целесообразным все виды негосударственной службы объединить под общим названием «гражданская служба» [6, с. 19]. Любопытным видится выделение категории лиц, находящихся на службе у государства, но не являющихся государственными служащими.

Современное российское законодательство о государственной службе создавалось на основе этих концептуальных научных работ Василия Михайловича, а сам он принимал непосредственное участие в разработке соответствующих нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровней.

Научно-педагогический и организаторский талант В.М. Манохина был направлен и на воспитание новых талантливых учеников. Профессор уделял большое внимание совершенствованию своих лекционных и семинарских занятий, читал «открытые лекции», обучал аспирантов и молодых преподавателей не только методике преподавания материала, но и искусству выстраивания отношений со студентами. Частенько говорил: «*Студента надо любить*» и охотно передавал свои знания и опыт, закладывая в учениках фундамент целеустремленности и глубокой порядочности. Ученым подготовлено более 30 кандидатов наук и преподавателей высшей школы. Развитие идей учителя в трудах учеников послужило прочной основой научной школы, известной в стране и за ее пределами. Саратовская школа административного права пользуется уважением и признанием в России.

Свои научные достижения Василий Михайлович активно применял на практике. Он участвовал в разработке проектов федеральных законов о государственной и муниципальной службе, много внимания уделял законодательству субъектов Федерации: под его руководством были разработаны Уставы Саратовской, Пензенской, Тамбовской областей, разработаны и приняты законы о государственной и муниципальной службе Саратовской области. Будучи главным научным консультантом Поволжского регионального института законотворческой деятельности, Василий Михайлович проводил экспертизы аналогичных проектов законов ряда других субъектов РФ. Участвовал Василий Михайлович и в практической работе государственных орга-

нов: являлся членом научно-методического совета по правоведению Министерства высшего и среднего специального образования СССР, специализированных советов при Ленинградском университете и Саратовской государственной юридической академии по защите докторских и кандидатских диссертаций, научно-консультационного совета Высшего Арбитражного Суда РФ и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, дважды выступал в Конституционном Суде РФ, избирался депутатом местных советов. На протяжении 20 лет состоял в редколлегиях журналов «Правоведение» и «Вестник Саратовской государственной юридической академии».

Многолетний мирный труд Василия Михайловича на благо Отчизны отмечен орденом Почета, Почетным знаком губернатора Саратовской области «За любовь к родной земле». Во всех начинаниях Василия Михайловича его всегда поддерживала супруга Тамара Евгеньевна – верная спутница и настоящий друг, с которой рука об руку, в любви и согласии они прошли путь длиной более полувека и воспитали достойных наследников. Дочь Надежда пошла по стопам отца. Избрав для себя путь науки, стала известным ученым в области экономики, имеет звание профессора, под ее руководством подготовлено около 30 кандидатских и 3 докторских диссертации. В настоящее время она работает на кафедре менеджмента в образовании в Институте дополнительного профессионального образования Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, является ведущим научным сотрудником автономной некоммерческой научно-исследовательской организации «Институт психолого-экономических исследований», имеет многочисленные публикации, в том числе 12 монографий.

Память об ученом свято хранят в стенах Академии. Ежегодно проводятся Манохинские чтения, как дань памяти солдату войны, солдату науки – В.М. Манохину; замыслы и идеи Учителя получают развитие в научных исследованиях ученых кафедры, а в этом году решением ученого совета вуза кафедре административного и муниципального права присвоено имя профессора Василия Михайловича Манохина.

В сердцах коллег и учеников Василий Михайлович Манохин навсегда остался мудрым и жизнерадостным, спокойным и рассудительным... Наставником с большой буквы, чей жизненный путь будет вдохновлять на научные достижения еще не одно поколение молодых исследователей, решивших связать свою жизнь с наукой административного права.

Список литературы:

1. Манохин, В.М. Со школьной скамьи – в бой / В.М. Манохин // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 35–39.
2. Советское административное право. – М., 1977. – 331 с.
3. Манохин, В.М. Органы советского государственного управления / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1962. – 162 с.
4. Манохин, В.М. Порядок формирования органов государственного управления / В.М. Манохин. – М. : Госюриздат, 1963. – 183 с.
5. Манохин, В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юридическая литература, 1966. – 195 с.
6. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 295 с.
7. Манохин, В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – 237 с.

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

V. V. Arzhanov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law named after
Professor Vasily Mikhailovich Manohin,
Saratov State Law Academy
sgua123@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-22-29

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНИЗАЦИИ

Аннотация: необходимость исследования обозначенного вопроса продиктована отсутствием единого взгляда на правовую категорию «административно-правовой статус организации». Рассмотрев различные подходы ученых к анализу понятий «административное право» и «правовой статус», автор приходит к выводу, что, для того чтобы привести их к единому знаменателю, следует четко разграничивать общий и специальный административно-правовой статус организации. Общий административно-правовой статус организации не зависит от ее организационно-правовой формы и включает общие для всех организаций права и обязанности. Элементами общего административно-правового статуса организации являются создание организации, ликвидация организации, осуществление проверки организации органами исполнительной власти, привлечение организации к ответственности. Специальный административно-правовой статус – это совокупность специальных (дополнительных к общим) прав и обязанностей; его имеют определенные виды организаций. В зависимости от вида организации можно выделить специальные элементы административно-правового статуса, такие как публично-правовой, целевой, внутриорганизационный, лицензионно-разрешительный и т.д.

Ключевые слова: административное право, правовой статус, административно-правовой статус организации, общий и специальный административно-правовой статус организации.

THE CONCEPT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ORGANIZATION

Abstract: the need to study this issue is dictated by the lack of a unified approach to the legal category «administrative and legal status of the organization». Having considered approaches to the concepts of administrative law and legal status, the author comes to the conclusion that in order to integrate various approaches of scientists to this legal category into a single system, it is necessary to clearly distinguish between the general and special administrative and legal status of organizations. The general administrative and legal status of an organization does not depend on its organizational and legal form and includes rights and obligations common to all organizations. The elements of the general administrative and legal status of the organization are: the creation of the organization, the liquidation of the organization, the verification of the organization by the executive authorities, bringing the organization to responsibility. Certain types of organizations

have a special administrative and legal status, this is a set of special or additional rights and obligations to the general. Depending on the type of organization, special elements of administrative and legal status can be distinguished, such as: public legal, target, intra-organizational, licensing and permitting, etc.

Keywords: *administrative law, legal status, administrative-legal status of the organization, general and special administrative-legal status of the organization.*

В настоящее время категория «административно-правовой статус организации» является общеупотребительной, однако анализ работ ученых-административистов показывает отсутствие единого подхода к исследованию данной категории, что не только мешает теоретическому ее осмыслению, но и порождает путаницу в научной и учебной литературе.

Так, Н.М. Конин представлял административно-правовой статус организаций как «совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях, которые складываются прежде всего во взаимоотношениях предприятий и учреждений с государственными и муниципальными органами исполнительной власти» [1, с. 137].

По мнению Е.В. Овчаровой, «если административно-правовой статус абстрактного юридического лица определяется нормами административного права, то административно-правовые отношения конкретного юридического лица зависят от юридических фактов, с которыми закон связывает их возникновение, изменение и прекращение» [2, с. 45].

В подходе к рассмотрению элементов административно-правового статуса организации также нет единообразия.

В.М. Манохин, например, выделял в нем пять элементов:

- 1) создание;
- 2) регистрацию;
- 3) если этого требует законодательство, получение разрешения (лицензии);
- 4) формирование органа управления организации;
- 5) определение полномочий вышестоящих органов (должностных лиц) в отношении организации, управление для государственных и регулирование для негосударственных организаций, а также административный надзор [3, с. 69–70].

Н.Н. Ковалева, анализируя административно-правовой статус предприятий и учреждений, вычленяет в нем пять структурных элементов:

- 1) целевой блок (предмет, цели и задачи);

2) административную правосубъектность (правоспособность, дееспособность и компетенцию);

3) внешнеорганизационный блок, который включает полномочия государства в отношении предприятий, учреждений (создание, государственную регистрацию, лицензирование, ликвидацию, реорганизацию);

4) внутриорганизационный блок (формирование органа управления предприятия, учреждения;

5) административно-правовые гарантии прав [4, с. 115].

Ю.В. Соболева, исследуя негосударственные организации, выделяет семь элементов их административно-правового статуса:

1) цели деятельности;

2) принципы их деятельности и административно-правового регулирования;

3) способы их создания;

4) права;

5) гарантии реализации прав;

6) обязанности;

7) порядок применения мер административного принуждения [4, с. 204].

А.И. Стахов, П.И. Кононов предлагают девять элементов административно-правового статуса организаций:

1) место организации в административно-правовой сфере, в том числе подчиненность конкретному органу власти;

2) цели создания и деятельности организации;

3) задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере;

4) функции, выполняемые организацией в административно-публичной сфере;

5) сферу, предмет и виды деятельности организации;

6) общие и специальные административные полномочия в публичной сфере;

7) общие и специальные обязанности в публичной сфере;

8) ограничение общих и специальных полномочий в публичной сфере;

9) юридическую общую и специальную ответственность [5, с. 115].

Приведенные примеры позволяют говорить об отсутствии единого подхода к исследованию правовой категории «административно-правовой статус организации». Попробуем разобраться в данном вопросе.

Согласно «Юридическому энциклопедическому словарю» под редакцией А.В. Малько, «правовой статус – это юридически за-

крепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного индивида с окружающими» [6, с. 211]. В «Большом юридическом словаре» под редакцией А. Я. Сухарева указывается, что «статус правовой – это установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей» [7, с. 717].

Как следует из вышеизложенного, применительно к понятию «правовой статус» в юридической науке сложился относительный консенсус, который заключается в том, что правовой статус – это совокупность прав и обязанностей субъекта правоотношений, закрепленных в правовых актах.

При этом трудно не согласиться с Б. В. Россинским и Ю. Н. Стариловым, которые отмечают, что одни и те же участники правоотношений могут одновременно быть субъектами нескольких отраслей права: гражданского, административного и уголовного. Суть данных правоотношений раскрывается через отраслевую правоспособность, характер и содержание отношений [8, с. 119].

Для того чтобы определить понятие «административно-правовой статус», необходимо из общего объема прав и обязанностей субъекта правоотношений выделить права и обязанности, которые регулируются именно нормами административного права.

По мнению Ю. М. Козлова, «административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу отношений. Главная из особенностей состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации» [9, с. 18].

Д. Н. Бахрах писал, что «административное право – это система общественных отношений, возникающая при осуществлении деятельности публичной администрации по исполнению законов, актов правосудия, публичных договоров (если они не стали предметом регулирования других отраслей права)...». При этом «административно-правовые нормы можно понимать как установленные или санкционированные субъектами публичной власти правила, регулирующие общественные отношения в сфере деятельности публичной исполнительной власти...» [10, с. 29, 37].

Н.М. Конин указывал, что в сфере деятельности норм административного права находится государственное управление в узком смысле, под которым понимается деятельность государственных органов исполнительной власти и органов государственного управления [11, с. 21–22].

В.М. Манохин отмечал, что нормами советского административного права регулируются общественные отношения в сфере государственного управления, при этом советское государственное управление есть исполнительно-распорядительная деятельность [12, с. 5–6, 9].

Анализ точек зрения корифеев российского административного права позволяет сделать вывод, что административное право представляет собой одну из отраслей права, которая регулирует общественные отношения в сфере деятельности государственных органов исполнительной власти и органов государственного управления в узком смысле. Поэтому «субъектами, т.е. участниками, административно-правовых отношений могут выступать в любом соотношении государственные органы, их структурные подразделения, должностные лица и другие служащие, предприятия, учреждения и другие организации, граждане и их общественные объединения. При этом 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. Между двумя или более гражданами, а также общественными объединениями административно-правовых отношений существовать не может» [4, с. 41].

Значит, административно-правовой статус организации включает не полный объем прав и обязанностей, закрепленных законодательством, а только те из них, посредством которых организация взаимодействует с органами исполнительной власти.

При этом возникает проблема выделения исследователями разного количества элементов в административно-правовом статусе организации. По нашему мнению, для приведения различных подходов ученых к единому знаменателю необходимо четко разграничивать общий и специальный административно-правовой статус организации.

Общий административно-правовой статус организации представляет собой общую административно-правовую характеристику и включает общие для всех организаций права и обязанности. Данный статус возникает с момента государственной регистрации. Любая организация, независимо от организационно правовой

формы, взаимодействует с органами исполнительной власти, поэтому она имеет общие права и обязанности в административных правоотношениях.

Элементами общего административно-правового статуса организации, на наш взгляд, являются:

- 1) создание организации;
- 2) ликвидация организации;
- 3) осуществление проверки организации органами исполнительной власти;
- 4) привлечение организации к ответственности.

Специальный административно-правовой статус организации – это специальные (особые) признаки, которые включают специальные (дополнительные к общим) права и обязанности. Специальный статус зависит от вида организации.

К организациям, обладающим специальным административно-правовым статусом, принадлежат некоторые государственные учреждения, у которых в качестве специального (дополнительного) элемента административно-правового статуса организации имеются публичные полномочия. Таковыми организациями являются Фонд пенсионного и социального страхования РФ [13] или Центральный банк РФ [14].

Другим примером специального административно-правового статуса организации служит наличие определенных законом целей или задач создания организации, т.е. целевой элемент административно-правового статуса организации. Так, социально ориентированные некоммерческие организации могут создаваться только для решения социальных проблем, развития гражданского общества в Российской Федерации, а также реализации видов деятельности, предусмотренных Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [15].

Внутриорганизационный элемент в административно-правовом статусе организации возникает, когда законодательством устанавливаются дополнительные требования к структуре организации. Например, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [16] закрепляет положения о том, что политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, руководящие и иные органы политической партии должны находиться на территории РФ.

Учитывая изложенное, можно сформулировать определение исследуемого понятия: административно-правовой статус организации есть не что иное, как совокупность закрепленных право-

выми актами прав и обязанностей организации, реализуемых ими в административно-правовых отношениях, которые складываются в процессе взаимодействия с государственными органами исполнительной власти.

При этом целесообразно выделить общий и специальный административно-правовой статус организации.

Общий административно-правовой статус организации включает в себя общие для всех права и обязанности, которые не зависят от организационно-правовой формы организации. Элементами общего административно-правового статуса организации являются создание организации, ликвидация организации, осуществление проверки организации органами исполнительной власти, привлечение организации к ответственности.

Специальный административно-правовой статус организации представляет собой присущую определенным видам организаций совокупность специальных (дополнительных к общим) прав и обязанностей. В зависимости от вида организации можно выделить специальные элементы административно-правового статуса, такие как публично-правовой, целевой, внутриорганизационный, лицензионно-разрешительный и т.д.

Список литературы:

1. Конин, Н.М. Административное право Российской Федерации. Общая часть : курс лекций / Н.М. Конин. – М. : Юристь, 2004. – 560 с.
2. Овчарова, Е.В. Административная ответственность юридических лиц в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Овчарова. – М., 2001. – 214 с.
3. Манохин, В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 266 с.
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. Административное право России : учебник для вузов / под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2023. – 685 с.
6. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2016. – 1136 с.
7. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2009. – 856 с.
8. Россинский, Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М. : Норма, 2015. – 575 с.
9. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1994. – 279 с.

10. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2007. – 528 с.

11. Конин, Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций / Н.М. Конин. – М. : Юрист, 2004. – 559 с.

12. Манохин, В.М. Советское административное право : курс лекций / В.М. Манохин. – Саратов : [Б. и.], 1968. – 248 с.

13. О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации : федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 29, ч. 1, ст. 5203.

14. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

15. О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 145.

16. О политических партиях : федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29, ст. 2950.

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 Manohin,
Saratov State Law Academy
ivandehtyar@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-30-38

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ИНЫХ ВИДОВ В АСПЕКТЕ СООТВЕТСТВИЯ ПРИНЦИПУ ЕДИНСТВА ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению отдельных аспектов проявления принципа единства организационных и правовых основ государственной службы в правовом регулировании государственной службы иных видов. Проблематика статьи изучена в свете экстраполяции взглядов профессора Василия Михайловича Манохина. Актуальность статьи обусловлена тем, что действующее законодательство не закрепляет определение государственной службы иных видов, не устанавливает ее признаки и исчерпывающий перечень таких видов. Это напрямую противоречит необходимости законодательного закрепления единого подхода к организации государственной службы, что является содержанием принципа единства ее организационных и правовых основ. Сделан вывод о том, что в настоящее время построение единой системы государственной службы не завершено. В связи с этим автор констатирует необходимость нормативного закрепления определения государственной службы иных видов как государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью.

Ключевые слова: государственная служба, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, иные виды государственной службы, правоохранительная служба, принципы государственной службы.

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF OTHER TYPES OF CIVIL SERVICE IN TERMS OF COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF UNITY OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF CIVIL SERVICE

Abstract: the article is devoted to the consideration of certain aspects of the manifestation of the principle of unity of organizational and legal foundations of the civil service in the legal regulation of other types of civil service. The problems of the article studied in the light of extrapolation of the views of Professor Vasily Mikhailovich Manohin. The relevance of the article is due to the fact that the current legislation does not establish the definition of civil service of other types, does not establish its characteristics and an exhaustive list of such types. This directly contradicts the need to legislate a unified approach

to the organization of the civil service, which is the content of the principle of the unity of its organizational and legal foundations. It concluded that at present the construction of a unified public service system not been completed. In this regard, the author states the need normatively consolidate the definition of public service of other types as public service related to law enforcement activities.

Keywords: *public service, law enforcement, law enforcement agencies, other types of public service, law enforcement service, principles of public service.*

Вопросы построения системы государственной службы и ее правового регулирования имеют большую актуальность, поскольку от их решения непосредственно зависит функционирование государственного аппарата и реализация стоящих перед государством целей и задач [1, с. 124]. В трудах основоположника саратовской школы административного права профессора В. М. Манохина проблемы государственной службы занимают особое место. Ученый отмечал, что «служба как вид деятельности появилась в системе социальных отношений в качестве необходимого условия для нормальной жизнедеятельности общества» [2, с. 4].

Важное значение в организации и функционировании института государственной службы имеют правовые принципы. В. М. Манохин определял принципы государственной службы как «требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе» [2, с. 145]. При этом, по мнению ученого, «принципы государственной службы распространяются на все ее виды и являются всеобщими в ее рамках» [3, с. 16].

В числе принципов системы государственной службы закреплено требование обеспечения единства ее организационных и правовых основ. Это подразумевает необходимость единого подхода к организации государственной службы.

По мнению В. М. Манохина, принятие законов о государственной службе «должно обеспечивать организацию твердых правовых основ ее построения и практической деятельности» [4]. В то же время в действующем законодательстве принцип обеспечения единства организационных и правовых основ государственной службы выражен в недостаточной степени.

В. М. Манохин указывал, что «в СССР существовал один вид службы в государственных организациях – государственная служба, а Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации”, возродив два петровских статуса государственной службы, добавил к ним совершенно новый, доселе неизвестный вид – правоохранительную» [5, с. 87]. Однако в дальнейшем данное по-

ложение из законодательства было исключено. В итоге современная система государственной службы в Российской Федерации включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов.

Возникла ситуация, при которой порядок прохождения гражданской и военной службы, статус государственных служащих регламентированы основополагающими нормативными правовыми актами – Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6] и Федеральным законом от 28 марта 2003 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [7], а аналогичные вопросы относительно иных видов государственной службы регулируются значительным объемом законодательных актов, не связанных между собой.

Как справедливо отмечал В. М. Манохин, в системе государственной службы имеется явная тенденция к увеличению ее видов [2]. Однако единый закон, который бы устанавливал основы правового статуса государственных служащих «иных видов» (правоохранительной службы), в настоящее время не принят. Таким образом, построение единой системы государственной службы так и не было завершено.

Действительно, нормативно не закреплено определение государственной службы иных видов, не установлены ее признаки и исчерпывающий перечень таких видов. Это напрямую противоречит необходимости «законодательного закрепления единого подхода к организации государственной службы», что является содержанием принципа единства ее организационных и правовых основ.

В. М. Манохин подчеркивал, что задачи государственной службы определяются задачами и функциями государства [8, с. 17]. Правоохранительная функция государства является одной из важнейших, в связи с чем представляется необходимой надлежущая правовая регламентация государственной службы, ее обеспечивающей.

Официальной причиной отказа от законодательного термина «правоохранительная служба» и замены на неопределенный термин «иные виды государственной службы» явилось отсутствие четкого толкования понятия «правоохранительный орган», а также критериев и признаков, которым такие органы должны отвечать и, соответственно, их перечня [9].

Вместе с тем нельзя не отметить, что критерии отнесения деятельности государственных органов к правоохранительной сфере достаточно четко разработаны в юридической науке. Существуют определенные дискуссии в этом направлении, однако их наличие

не свидетельствует о невозможности обращения законодателя к достижениям доктрины административного права.

В числе причин неприменения понятия «правоохранительная служба» также иногда называется «учет зарубежного опыта, идущего по пути создания актов, посвященных каждому виду правоохранительной службы, а не общих законов» [10, с. 115]. В то же время обозначенная позиция не выглядит обоснованной, поскольку наличие других подходов в зарубежных государствах вовсе не свидетельствует об их эффективности и применимости в реалиях нашей страны.

Кроме того, существуют и прямо противоположные примеры. Так, на постсоветском пространстве основополагающий нормативный акт в сфере государственной службы иных видов (правоохранительной службы) существует в Республике Казахстан. Закон от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе» [11] регулирует общественные отношения, связанные с поступлением на правоохранительную службу, ее прохождением и прекращением, а также определяет правовое положение (статус), материальное обеспечение и социальную защиту сотрудников правоохранительных органов. Закреплен и исчерпывающий перечень данных органов, к которым по состоянию на 2023 г. отнесены органы прокуратуры, внутренних дел, государственной противопожарной службы, антикоррупционная служба и служба экономических расследований. Стоит отметить, что нормативное определение правоохранительного органа как «государственного органа, обеспечивающего соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства; реализующего политику по противодействию преступности и иным правонарушениям; наделенного специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам» имеет сходство с соответствующим доктринальным пониманием таких органов.

В отдельных отечественных законодательных и подзаконных актах имеются термины, сходные с ранее существовавшим определением понятия «правоохранительная служба». Так, ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [12] предусматривает, что помимо гражданской и военной службы, российское казачество проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью. Приказ Росстата от 1 марта 2022 г. № 98 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их запол-

нению для организации Федеральной службой по труду и занятости федерального статистического наблюдения за деятельностью по содействию занятости населения» [13] раскрывает определение понятия «граждане, уволенные с правоохранительной службы». В качестве таковых рассматриваются «незанятые граждане, имевшие последнее место профессиональной деятельности в государственном органе, службе или учреждении, осуществляющем функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и замещавшие в нем должности правоохранительной службы».

Приказ МВД России от 24 сентября 2015 г. № 933 «Вопросы привлечения пенсионеров к работе в системе МВД России» [14] указывает на необходимость «продолжить практику приема на работу в установленном законодательством Российской Федерации порядке ветеранов органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрено прохождение военной или федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, для работы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Кроме того, несмотря на отказ от официального определения термина «правоохранительная служба», органы власти, в которых имеются должности государственной службы иных видов, и в настоящее время осуществляют деятельность, признаки которой позволяют говорить о ее правоохранительной направленности.

По мнению авторов, такая государственная служба «непосредственно реализует правоохранительную функцию государства, обеспечивает безопасность, законность и правопорядок, противодействует преступности, защищает права и свободы человека и гражданина» [10, 15].

В данном аспекте вряд ли можно согласиться с позицией С.П. Матвеева о невозможности разработки единого закона о правоохранительной службе, поскольку «имеются существенные различия между функциями и задачами правоохранительных органов» [16, с. 135]. В рамках и гражданской, и военной службы имеется специфика, обусловленная различием функций органов власти, условий прохождения службы. Однако это не препятствует принятию основополагающих нормативных актов в обозначенных сферах. Неясно, в связи с чем государственная служба иных видов (правоохранительная служба) является исключением.

Несмотря на наличие объективных различий, иные виды государственной службы имеют ряд общих черт. Это не только общность целевой направленности – правоохранительная деятельность, но и такие

признаки, как повышенный риск несения служебной деятельности; наличие у сотрудников права на применение мер административного принуждения. Помимо данных признаков, С. Е. Чаннов выделяет «непрерывность несения службы; особый режим ее несения и особый режим конфиденциальности» [17, с. 66], подчеркивая, что «лишь наличие всей совокупности признаков позволяет говорить об отнесении государственной службы к правоохранительной» [Там же]. Э. С. Карпов также указывает на «наличие повышенных требований к состоянию здоровья сотрудников, их морально-психологическим качествам, уровню физической подготовки; дополнительных ограничений и запретов; широкий перечень мер поощрения и дисциплинарных взысканий» [18, с. 76].

Имеются и определенные проблемы, которые может повлечь принятие основополагающего закона в сфере правоохранительной службы. Так, по мнению А. В. Ольшевского и Е. Д. Заяева, это повлечет «увеличение финансовой нагрузки на федеральный бюджет, так как необходимо выровнять уровень гарантий для государственных служащих всех правоохранительных органов, что пришлось бы осуществлять по высшей планке в целях сохранения социального уровня сотрудников» [19]. Данная позиция заслуживает поддержки. Однако примеры отдельных актов, например Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [20] и Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [21] свидетельствуют о том, что основные термины, принципы государственной службы, нормальная продолжительность служебного времени, виды отпусков имеют между собой сходство и в настоящее время. Целесообразность данного дублирования в различных законах выглядит сомнительной. В связи с этим нет препятствий для принятия единого акта, в котором был бы установлен общий перечень социальных гарантий правоохранительных служащих.

Что касается термина «правоохранительная служба», нельзя в полной мере возвратиться к ранее существовавшему ее определению как «вида федеральной государственной службы, осуществляемого в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека

и гражданина». Данное определение требует некоторой доработки. Следует конкретизировать, что речь идет не об абстрактной категории «безопасность», а именно о безопасности личности, общества и государства. Речь также должна идти не только о борьбе с преступностью, но и о противодействии ей средствами предупредительного характера, полномочиями по реализации которых обладают правоохранительные органы. Поэтому корректно использовать термин «противодействие преступности».

Таким образом, в целях обеспечения соответствия правового регулирования государственной службы иных видов (правоохранительной службы) принципу единства организационных и правовых основ государственной службы представляется возможным закрепление нормативного определения такой службы, а также принятие основополагающего акта, в котором были бы установлены ее собственные принципы, перечислены виды правоохранительных органов, общие ограничения и запреты для государственных служащих, общие для всех виды дисциплинарных взысканий и мер поощрения, общий перечень социальных гарантий. При этом положения данного акта могут быть конкретизированы существующими федеральными законами о видах государственной службы.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что принятие основополагающего нормативного правового акта о правоохранительной службе не является самоцелью. Построение ее правового регулирования в соответствии с принципом единства организационных и правовых основ государственной службы посредством принятия данного акта могло бы иметь позитивный эффект, выраженный в определении места субъектов правоохранительной деятельности в структуре механизма государства. Правоохранительная функция государства является одной из ключевых, в связи с чем вопрос об организации согласованного функционирования органов, ее реализующих, не теряет своей актуальности. Однако в отсутствие нормативного определения такой деятельности, а также определений понятий «государственная служба» и «государственный служащий» в правоохранительных органах вряд ли можно говорить о возможности выработки единого направления государственной политики в данной сфере.

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
 2. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М. : Юристь, 1997. – 295 с.
-

3. Манохин, В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 194 с.

4. Манохин, В.М. О реформировании государственно-служебного законодательства / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин // Административное и административно-процессуальное право. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 64–74.

5. Манохин, В.М. К вопросу о понятии службы и служащих / В.М. Манохин // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2012. – № 85. – С. 85–89.

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215; 2023. – № 25, ст. 4447.

7. О воинской обязанности и военной службе : федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 24 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13, ст. 1475; 2023. – № 26, ст. 4677.

8. Манохин, В.М. Конституционные основы законодательства о государственной службе / В.М. Манохин // Известия высших учебных заведений. – Серия : Правоведение. – 1983. – № 4. – С. 11–18.

9. Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов». – URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902> (дата обращения: 08.07.2023).

10. Каляшин, А.В. Организационно-правовые аспекты формирования государственной службы иных видов, связанных с правоохранительной деятельностью / А.В. Каляшин // Учен. записки Крым. федер. ун-та им. В.И. Вернадского. – Серия : Юридические науки. – 2017. – Т. 3. – № 4. – С. 115–120.

11. О правоохранительной службе : закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-ІУ. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594 (дата обращения: 07.07.2023).

12. О государственной службе российского казачества : федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 50, ст. 5245; 2022. – № 48, ст. 8327.

13. Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Федеральной службой по труду и занятости федерального статистического наблюдения за деятельностью по содействию занятости населения : приказ Росстата от 1 марта 2022 г. № 98. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.07.2023).

14. Вопросы привлечения пенсионеров к работе в системе МВД России : приказ МВД России от 24 сентября 2015 г. № 933. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.07.2023).

15. Головкин, А.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан России (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Головкин. – Ростов-н/Д, 1999. – 232 с.

16. Матвеев, С.П. Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования / С.П. Матвеев // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. – 2016. – № 1. – С. 131–137.

17. Чаннов, С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 6–71.

18. Карпов, Э.С. К вопросу о правовом регулировании государственной службы иных видов в системе государственной службы Российской Федерации / Э.С. Карпов // Пенитенциарная наука. – 2023. – Т. 17. – № 1. – С. 72–81.

19. Ольшевский, А.В. Законодательные предпосылки для возвращения на современном этапе к вопросу о правоохранительной службе / А.В. Ольшевский, Е.Д. Заяев // Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – С. 59–62.

20. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 22, ст. 3089; 2023. – № 25. – ст. 4447.

21. О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 40, ст. 5488; 2023. – № 25, ст. 4447.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-39-46

ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ТРУДАХ ПРОФЕССОРА В.М. МАНОХИНА

Аннотация: в статье анализируются научные взгляды профессора В.М. Манохина относительно государственного регулирования в области безопасности. Отражается его вклад в формирование понятия безопасности как объекта административно-правового регулирования, определение функций и видов безопасности, классификацию органов безопасности. Особое внимание уделяется представлениям ученого о месте безопасности в структуре современной административно-правовой науки и научной проблеме применения дискреционного способа регулирования правоотношений. Методологическая основа представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. Проведенный анализ позволил сделать выводы о том, что стоящие перед государством задачи в области обеспечения безопасности нашли лишь частичное отражение в действующем законодательстве. Автором отмечается значительный вклад научных взглядов профессора В.М. Манохина в развитие административно-правовой науки по вопросам безопасности.

Ключевые слова: 100-летний юбилей профессора В.М. Манохина, безопасность, государственное управление, дискреционный способ регулирования, административное право.

SECURITY ISSUES IN THE WORKS OF V.M. MANOHIN

Abstract: the scientific views of Professor Manohin V.M. concerning state regulation of security are analyzed. His contribution to the formation of the security concept as an object of administrative law regulation, determination of functions and types of security, as well as classification of security bodies is described. Special attention is paid to the ideas of the scientist what regards the place of security in the structure of modern administrative law and scientific problem of applying discretionary approach in regulating legal relations. The methodological basis is represented by a combination of general scientific and particular scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition. The analysis made it possible to conclude that the tasks that the country faces in the field of security are reflected in the current legislation only partially. The author notes the significant contribution of the scientific views of Professor V.M. Manohin in the development of administrative and legal science on security issues.

Keywords: 100th anniversary of Professor Manohin V.M., security, public administration, discretionary regulation approach, administrative law.

Изучая научное творчество Василия Михайловича Манохина и воспоминания его коллег о трудах ученого, можно выделить несколько основных направлений, проблем административного права, которым он уделял особое внимание. Это прежде всего государственная служба, обеспечение законности в управлении и административное судопроизводство. Вопросы безопасности не выделяются в числе приоритетных, однако научный и учебный материал по административному праву, созданный ученым, и актуальность обеспечения безопасности в современный период развития нашего общества позволяют обосновать выбор темы настоящей статьи.

Предлагается остановиться на научных взглядах Василия Михайловича относительно государственного регулирования в области безопасности, рассмотреть его предложения по определению понятия безопасности, ее функций и видов, классификации публичных органов управления в области безопасности, пределов правотворческой деятельности субъектов РФ по вопросам безопасности. Применение исторического и сравнительно-правового методов исследования позволяет выявить особенности развития научной мысли ученого.

В 1968 г. Василий Михайлович, рассматривая систему административного права «по признаку возможных масштабов применения» [1, с. 33–34], в сфере государственного управления выделял две части: общую, нормы которой действуют во всех отраслях и сферах управления, и особенную, носящую отраслевой характер и регулиующую правоотношения в одной отрасли (сфере). Именно к последней части он относил вопросы государственной безопасности и охраны общественного порядка (общественной безопасности).

Под охраной государственной безопасности он понимал повседневное осуществление уполномоченными органами системы мер, обеспечивающих защищенность государства. Под общественной безопасностью – «правила и складывающиеся в процессе их реализации отношения по вопросам охраны здоровья населения, защиты от стихийных бедствий, проведения строительных и иных работ, деятельности транспорта и т.п.» [2, с. 171].

Называя управление государственной безопасностью отраслью, профессор отмечал ее основную особенность – масштабность осуществления: «...организация охраны государственной безопасности не замыкается в системе организаций государственной безопасности, а выходит за пределы отрасли, распространяется на организации других отраслей и сфер государственного управления» [2, с. 168]. Соответственно, обязанностью по обеспечению безопасности, по его

мнению, должны наделяться все государственные и общественные организации, а также их работники.

Особенностью указанной отрасли являлась и множественность управленческих функций. Василий Михайлович выделял две группы:

1) функции внутриотраслевого масштаба и организационного характера – формирование кадров, финансирование, комплектование войск и др.;

2) функции, осуществляемые за пределами отрасли, в правоотношениях с юридическими и физическими лицами. Например, охрана государственной и служебной тайны, организация расследования преступлений, охрана государственной границы и др.

Профессор отмечал тесную связь охраны государственной безопасности и охраны общественного порядка. Так, организационно-правовые средства, применяемые для охраны общественного порядка (например, паспортный режим), одновременно обеспечивали охрану государственной безопасности (охрана государственной границы). Применение указанных средств осуществлялось в тесном контакте органов безопасности и органов охраны общественного порядка. Рассматривая правовое положение указанных органов, ученый говорил о необходимости уточнения для каждого из них задач «большой работы по охране безопасности государства» [3, с. 6].

В настоящее время такая потребность сохраняется. Например, в области обеспечения транспортной безопасности имеет место дублирование полномочий правоохранительных органов по охране авиационных объектов, в том числе международных аэропортов [4].

Особого внимания заслуживают предложения Василия Михайловича, высказанные им в 1983 г., в части изменения наименования одной из областей государственного управления. В монографии, посвященной конституционным основам административного права, он выделял три области управления: управление народным хозяйством, управление социально-культурным строительством и административно-политическое управление. Рассматривая последнее, он предложил изменить традиционное название указанной области на «управление охраной порядка внутри страны и внешней безопасности государства» [5, с. 52], поскольку все виды государственной деятельности, в нее входящие, были пронизаны обеспечением безопасности триады (граждан, общества и государства). Следует отметить расширение в научной литературе рассматриваемого периода объектов защиты; наряду с государственной и общественной безопасностью, была выделена в качестве отдельного объекта государственного управления безопасность граждан.

В учебной литературе по административному праву более позднего периода прослеживается развитие административно-правового регулирования вопросов безопасности, появляются определения дефиниций, проводится выделение видов безопасности и систематизация органов управления в указанной области.

В 1996 г. Василий Михайлович в составе группы ученых-административистов определил безопасность как «соблюдение, сохранение, нерушимость условий жизни и развития человека, общества, окружающего мира и т.д.» [6, с. 419]. Было выделено три вида безопасности: техническая, экологическая и социальная. Последняя включала безопасность личности, общества и государства. Особое внимание при этом уделялось безопасности личности, под которой понималось «состояние и условия жизни личности, при которых реализуются ее права и свободы, закрепленные в законе, прежде всего в Конституции» [6, с. 420]. Обеспечение безопасности отличалось от ее охраны. Первое включало в себя разработку и планирование системы мер экономического, политического, организационного и иного характера, устранение, предупреждение и пресечение угроз; второе – непосредственное воздействие на объект охраны (места скопления людей, транспортные средства, виды работ и др.) в форме контроля, регулирования, наблюдения.

В системе органов безопасности ученые выделяли три группы: органы безопасности внешних сношений (например, федеральные органы внешней разведки, пограничные войска); органы, обеспечивающие порядок внутри страны (среди них органы внутренних дел, налоговая служба); органы, обеспечивающие безопасность в хозяйственных отраслях (безопасное ведение работ на транспорте, в промышленности, энергетике и т.д.).

Во главе системы органов располагался Совет безопасности России – конституционный орган с полномочиями рабочего характера по разработке рекомендаций по вопросам безопасности и координации совместной деятельности множественных субъектов.

Предложенное видовое деление органов обеспечения безопасности актуально и по сей день. При Совете безопасности России образованы специальные межведомственные комиссии по военной, общественной и информационной безопасности, по безопасности в социальной и экономической сфере.

Структуре современной административно-правовой науки В.М. Манохиным всегда уделялось особое внимание [7, с. 49].

Обособление третьей области государственного управления с новым наименованием имело дальнейшее развитие в виде выделения помимо общей и особенной частей административного права

специальной части. Причиной структурного изменения стали «глубокие перемены в законодательстве, которое регулирует отношения, связанные с обеспечением безопасности» [8, с. 333]. В специальной части рассматривалось административно-правовое обеспечение безопасности в сфере внешних сношений и внутри страны, а также административно-правовые меры охраны порядка и безопасности.

В 2010 г. Василий Михайлович, сохраняя специальную часть административного права, выделил в ней два раздела, посвященных внешней и внутренней безопасности. В последний раздел он включил административную правоохранительную деятельность [9, с. 205], что нашло закрепление в ряде законодательных актов о внутренней безопасности [10, 11] и стало стимулом для дальнейших административно-правовых исследований в правоохранительной сфере.

Профессор Ю.Н. Стариков отмечает, что у Василия Михайловича всегда было собственное мнение о многих административно-правовых институтах и направлениях их совершенствования [12, с. 14]. Его мнение о системе административного права с выделением специальной части до сих пор вызывает интерес у исследователей. «Нужно отметить, что созданная В.М. Манохиным структура исследования и рассмотрения вопросов государственного управления и сегодня является актуальной; она используется при составлении планов и структуры изложения теоретического материала, относящегося к порядку государственного управления в различных сферах организации и функционирования органов исполнительной власти» [12, с. 18].

Особое место в конструкции государственного отраслевого управления В.М. Манохин отводил федеральным органам безопасности. Проведя классификацию министерств как исполнительных органов, в зависимости от их областей их деятельности, он выделил пять групп, в которые вошли в том числе министерства по обеспечению внешней безопасности страны и министерства по обеспечению и охране безопасности и порядка внутри страны. Подчинение указанных министерств главе государства, а не Правительству России ученый объяснял разграничением полномочий по функциональному критерию: «В действительности дело с подчинением ряда министерств (и некоторых служб) главе государства по своей природе не означает двойного подчинения..., лишь вопросы охраны порядка и безопасности – как внешней, так и внутренней – вычленены и отнесены к полномочиям главы государства» [13, с. 10]. Остальные вопросы (финансовые, кадровые, материально-технического характера и др.), в том числе членство министров указанных министерств в составе Правительства России, реализуются в отношениях с последним.

Научные взгляды Василия Михайловича по-прежнему являются отправной точкой для современных исследователей государственного регулирования в области различных видов безопасности [14–17] и в других областях административно-правового регулирования [18, 19].

В части регионального правотворчества по охране порядка и безопасности ученый прослеживал «органическую связь федеральных начал и собственной компетенции субъектов РФ» [20, с. 81]. При этом он отмечал недостатки федерального законодательства, связанные с отсутствием четких критериев разграничения правотворческих полномочий по указанным вопросам между Российской Федерацией и ее субъектами. «Сложилась недостаточно определенная и противоречивая картина реальных полномочий субъектов РФ в секторе отношений, который не может не иметь региональной составляющей как ввиду разнообразия видов безопасности, обеспечиваемых и на "местном" уровне, так и по причине объективно оправданной необходимости именно оперативного территориального вмешательства» [21, с. 216].

Анализ действующих редакций ст. 71–73 Конституции РФ, ст. 5 Федерального закона «О безопасности» и ряда федеральных законов позволяет прийти к выводу, что до настоящего времени определенность по разграничению правового регулирования имеется лишь по отдельным видам безопасности. Так, обеспечение государственной, промышленной, транспортной безопасности, безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий и обороте цифровых данных, безопасности гидротехнических сооружений относится к исключительному федеральному ведению, а обеспечение общественной и экологической безопасности – к совместному ведению.

По пожарной, радиационной, санитарно-эпидемиологической, продовольственной, дорожной и другим видам безопасности могут приниматься не только законы, но и другие нормативные правовые акты субъектов РФ (региональные и территориальные целевые программы, технические требования, природоохранные программы, концепции безопасности). Основное требование к региональным актам заключается в соответствии их федеральному законодательству.

Таким образом, по-прежнему можно отмечать наличие неопределенности пределов регионального правотворчества в области обеспечения безопасности.

Рассуждая о перспективах развития административного права, профессор выделял несколько проблем, требующих научного ос-

мысления. Одна из них – это появление дискреционного управления и соотношение его с другими видами управления, а также принципом законности [22, с. 12]. Причинами возникновения такого вида управления Василий Михайлович называл расширение государственного участия в регулировании социальных отношений и объемную компетенцию исполнительной власти.

Следует отметить точно заданный вектор административно-правовых исследований. В настоящее время в области безопасности имеет место применение дискреционного способа регулирования правоотношений, о чем свидетельствует множество примеров по различным видам безопасности. Возникает вопрос о допустимости применения указанного способа. Принимая во внимание непрерывный процесс защищенности различных объектов, необходимость оперативного принятия решений в случае возникновения потенциальных угроз безопасности, видятся допустимыми отдельные действия по усмотрению уполномоченных органов, если они направлены на предотвращение причинение вреда охраняемым законом национальным ценностям. Однако пределы такого усмотрения требуют дополнительных научных исследований.

Подводя итоги анализу научных взглядов профессора В.М. Манохина, следует отметить его значительный вклад в развитие административно-правовой науки по вопросам безопасности.

Список литературы:

1. Манохин, В.М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. – Часть общая / В.М. Манохин. – Саратов : Полиграфист, 1968. – 250 с.
2. Манохин, В.М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 2. – Часть особенная / В.М. Манохин. – Саратов : Полиграфист, 1968. – 232 с.
3. Манохин, В.М. Органы советского государственного управления (вопросы формирования) / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1962. – 164 с.
4. Зайкова, С.Н. Субъекты публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности / С.Н. Зайкова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. – Серия : Право. – 2022. – № 3(50). – С. 176–189.
5. Манохин, В.М. Конституционные основы советского административного права : монография / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1983. – 217 с.
6. Манохин, В.М. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
7. Бахрах, Д.Н. Административное право и перестройка / Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, Р.С. Павловский // Известия высших учебных заведений. – Серия : Правоведение. – 1988. – № 6. – С. 49–52.

8. Манохин, В.М. Российское административное право : учебник. – 2-е изд., испр. и доп. / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 496 с.

9. Манохин, В.М. Административное право России : учебник. – 2-е изд., испр. и доп. / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.

10. О безопасности : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2; 2023. – № 29, ст. 5304.

11. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса : федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 28 июня 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4604; 2023. – № 27, ст. 4631.

12. Стариллов, Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) / Ю.Н. Стариллов // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 9–35.

13. Манохин, В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления / В.М. Манохин // Административное право и процесс. – 2008. – № 1. – С. 2–11.

14. Зайкова, С.Н. Транспортная безопасность в Российской Федерации: административно-правовые аспекты : монография / С.Н. Зайкова. – Саратов : Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – 360 с.

15. Маслов, К.В. Безопасность в системе административного права: развитие научных взглядов / К.В. Маслов // Административное право и процесс. – 2022. – № 7. – С. 15–18.

16. Аржанов, В.В. Административно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины (подходы Саратовской школы административного права) / В.В. Аржанов // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 47–50.

17. Зеленцов, А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2020. – № 9. – С. 5–20.

18. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография / А.Ю. Соколов. – М. : Норма, 2015. – 320 с.

19. Россинский, Б.В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения / Б.В. Россинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 11. – С. 3–9.

20. Манохин, В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопросы методики / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. – 84 с.

21. Манохин, В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / В.М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – 240 с.

22. Манохин, В.М. Со школьной скамьи – в бой! / В.М. Манохин // Юридические записки. – 2013. – № 3 (26). – С. 7–12.

К.С. Кротов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и муниципального права
имени профессора Василия
Михайловича Манохина
Саратовской государственной
юридической академии

K.S. Krotov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law named after
Professor Vasily Mikhailovich Manohin
of the Saratov State Law Academy
kirillkrotov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-47-54

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЕТЕ НАСЛЕДИЯ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА

Аннотация: статья посвящена оценке перспектив развития законодательства об административной ответственности в свете учений доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Василия Михайловича Манохина. На фоне ряда дискуссионных вопросов современного административного процесса, предопределяющих актуальность названной темы, автором отмечаются позиции, высказанные В.М. Манохиным задолго до наступления отдельных периодов в развитии административно-процессуального законодательства, но значимых в свете сегодняшней дискуссии о нормативном регулировании механизма административной ответственности. Целью настоящей статьи является рассмотрение отдельных современных вопросов процессуального законодательства об административных правонарушениях сквозь призму взглядов профессора В.М. Манохина. Методологическую базу исследования составили формально-правовой и дедуктивный методы научного исследования. В результате автором выявлена взаимосвязь между выводами, полученными Василием Михайловичем, и возможным вектором развития административного процессуального законодательства и сделан вывод о необходимости использования ключевых наработок классической теории административного права при реализации соответствующего направления правовой политики государства.

Ключевые слова: В.М. Манохин, административная ответственность, процессуальное законодательство об административной ответственности, проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях.

ON THE DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE PROCEDURAL LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES ON THE BASIS OF HERITAGE OF THE PROFESSOR VASILIY MIKHAILOVICH MANOHIN

Abstract: article is dedicated to the assessment of the development prospects of the Legislation on Administrative Liability on the basis of the works of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of RSFSR, Vasily Mikhailovich Manohin. On the background of the number of disputable issues of the contemporary administrative process, determining

the actuality of noted topic, author marks positions by V.M. Manohin, noted by him long before some certain periods in the development of administrative procedural legislation, but important in today's discussion on the legal regulation of the mechanism of administrative liability. The purpose of the article is to consider certain modern issues of procedural legislation on administrative offenses through the prism of the views of Professor V.M. Manohin. The methodological basis of the research is the formal legal and deductive methods of scientific research. As a result, the author identified the relationship between the conclusions, obtained by Vasily Mikhailovich and the possible vector of development of administrative procedural legislation and concluded that it is necessary to use the key developments of the classical theory of administrative law when implementing the corresponding direction of the state's legal policy.

Keywords: *V.M. Manohin, administrative liability, procedural legislation on administrative liability, project of Procedural code of the Russian Federation on administrative offences.*

Современный период развития отечественного административного права и права вообще характеризуется высокой динамикой общественных отношений, в условиях которой незыблемость основ правовых гарантий должна сочетаться с гибкостью правового регулирования и способностью государства эффективно отвечать на сегодняшние вызовы. Все это требует рассмотрения процесса совершенствования законодательства не только как точечного изменения нормативных актов, следующего цели решения насущных вопросов, но и как комплексного направления государственной политики, стоящего на прочной основе отечественной юридической науки. Подтверждением данному тезису может служить непрекращающаяся дискуссия о перспективах развития законодательства об административных правонарушениях, в частности о соответствующей совокупности процессуальных норм.

В 2020 г. Министерством юстиции РФ во исполнение поручения Правительства РФ был представлен проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – Проект) [1], призванный дать ответы на многочисленные вопросы теории и практики применения законодательства об административной ответственности. Вместе с тем по состоянию на 2023 г. данный Проект не нашел своего продвижения за пределы многочисленных обсуждений и не был реализован в действующем законодательстве. При этом условия, в которых он был составлен и представлен на общественное обсуждение, за прошедшие три года ничуть не стали проще с нормотворческой точки зрения и ряд соответствующих вопросов лишь прибавил ему актуальности. Как же должно развиваться процессуальное законодательство об административной ответственности? В рамках раздела

действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] – эволюционно? Или же в рамках отдельного кодифицированного акта – по-новому? Нерешенная судьба отмеченного законопроекта подтверждает открытость этого концептуального вопроса, в свете чего следует обратиться к основам теории российского административного права.

Обосновывая значимость административно-процессуальных норм в государственном управлении, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР Василий Михайлович Манохин отмечал, что «в ходе крутой ломки всего правового механизма, бывшего в Советском государстве, переоценки многих правовых теорий и, казалось, непогрешимых догм, совершенно очевидно, что недооценка, а часто забвение и пренебрежение “юридическими формальностями” дорого обошлись стране и народу...» [3, с. 34]. В то же время ученый подчеркивал, что «правило о том, что каждая материальная норма должна иметь процедурные правила своей реализации, было предано забвению на многие годы. Все признавали наличие уголовно-процессуальных норм и гражданско-процессуальных норм и только. О процессуальном законодательстве в таких отраслях, как государственное, административное, финансовое право, то есть практически во всех, кроме уголовного и гражданского права, речи не заходило...» [3, с. 34]. В.М. Манохин справедливо указывал на необходимость разделения всех административно-процессуальных норм на две группы: «административно-процессуальные нормы, обеспечивающие порядок реализации норм о государственном управлении, внутриорганизационной и контрольной деятельности» и «административно-процессуальные нормы, обеспечивающие нормы о правонарушениях в этих же рамках административно-правового регулирования». При этом, однако, «особенность административно-процессуальных норм в том, что они, в том или ином нормативном акте, не отделены от норм материальных, если, конечно, процессуальные нормы имеются, не выделены в самостоятельные правовые акты. Это как раз и свидетельствует об отсутствии заботы о процедурах, низком уровне правовой культуры. Можно выделить лишь большую группу процессуальных норм о порядке применения норм об административной ответственности в КоАП РСФСР» [3, с. 36].

Примечательно, что представленные высказывания не утратили своей актуальности и по сегодняшний день, несмотря на значительные изменения как общественного уклада, так и регулирующей его совокупности нормативных правовых актов. На фоне доктринально и законодательно признанной самостоятельности гражданского

и уголовного судопроизводства административное судопроизводство, несмотря на принятый в 2015 г. отдельный специальный кодекс [4], по-прежнему справедливо критикуется, в том числе с точки зрения его самостоятельности и непротиворечивости правового регулирования [5]. В свою очередь, центральным нормативным актом, регулирующим производство по делам об административных правонарушениях, все еще является КоАП РФ, а точнее разд. IV названного Кодекса. И «уровень заботы о процедурах», наряду со значительным числом исследований по данной тематике, принятием Кодекса административного судопроизводства РФ, а также отмеченной законопроектной активностью органов власти, как представляется, не отвечает существующему в современной России механизму административно-правового регулирования. Здесь также следует обратить внимание на позицию А.И. Каплунова, который, говоря о процессуальной модернизации законодательства РФ об административной ответственности, отметил, что данный вид принуждения, будучи изначально рассчитанным на преимущественное применение во внесудебном порядке, по мере модернизации соответствующего законодательства становился «все менее административным по содержанию» в силу «процессуальной мутации» института административной ответственности, «суть которой состоит в том, что дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции арбитражных судов, стали рассматриваться на основе “состязательного” (искового) типа юрисдикционного процесса, урегулированного Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, который используется для разрешения споров о праве» [6, с. 152]. Думается, что превалирующий среди методов административного права метод власти-подчинения должен в значительной мере определять и специфику административно-процессуальных правоотношений, неизбежно и значительно влияя на реализацию принципа равенства сторон, на что автором настоящей статьи ранее обращалось внимание [7]. В то же время представленная позиция А.И. Каплунова заслуживает безусловной поддержки и указывает, на наш взгляд, на нехватку у процессуального законодательства об административной ответственности единой законодательно установленной системы принципов и иных общих норм, определяющих специфику данного вида производства, в связи с чем остаются нерешенными и, вероятно, пока нерешаемыми вопросы соотношения с иными видами российского юридического процесса. В связи с этим кажется закономерным, что М.И. Клеандров, говоря об обширности административного законодательства, отмечает отсутствие его «систематизации, тем более кодификации», равно как

и единого ««стержневого» акта», и не исключает замену КоАП РФ «новым кодексом» [8, с. 44–45].

Возвращаясь к некоторым тезисам приведенных ранее позиций, высказанных В. М. Манохиным, следует указать на то, что корректность рассмотрения административного процесса как «целостной системы в единстве двух его составляющих – административно-процедурного и административно-судебного процессов» отмечается также и в недавних публикациях в контексте оценки перспектив «рекодификации административно-процессуального законодательства и создания Административного процессуального кодекса, предметом регулирования которого могут стать административный процесс в органах публичной администрации (административные процедуры) и административный процесс в суде (административное судопроизводство)» [9, с. 127].

Как видим, наиболее заметной из недавних попыток такой «рекодификации» является отмеченный ранее Проект, на этапе общественного обсуждения которого учеными позитивно оценивались сильные стороны документа и давалась положительная оценка перспективе защиты прав и интересов всех сторон административных правоотношений положениями нового акта [10]. Вместе с тем документ привлек к себе значительное и обоснованное критическое внимание научного сообщества. В частности, Ю. Н. Стариков последовательно и аргументированно подвергает сомнению достаточную обоснованность идеи принятия нового КоАП РФ, указывая на целесообразность крупных научных дискуссий относительно необходимости и неизбежности принятия нового КоАП РФ [11]. В свою очередь, на сложность реализации идеи раздельной кодификации законодательства об административной ответственности на материальный и процессуальный кодекс указывала М. С. Студеникина, отмечая такие вопросы, как выбор наименования нового кодекса, соотношение норм двух возможных кодексов (например, в части урегулирования вопросов подведомственности и подсудности), а также практическое удобство пользования ими (в части взаимных отсылок двух кодексов и регионального законодательства об административной ответственности) [12, с. 44]. Ряд обоснованных замечаний к положениям Проекта был высказан А. Ю. Соколовым и О. А. Лакаевым, пришедшими к логичному выводу о значимости отдельных новаций Проекта и о возможности его поддержки федеральным законодателем исключительно после проработки многочисленных спорных положений [13].

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить комплексный, межотраслевой характер процессуального законодательства

об административной ответственности, который вкупе со сложной структурой субъектов, уполномоченных на рассмотрение соответствующих дел, свидетельствует о необходимости проведения комплексного, фундаментального исследования, результаты которого смогут ответить на вопрос перспективы развития указанной сферы. На текущем этапе развития законодательства об административных правонарушениях коренное изменение его структуры, в том числе посредством разделения КоАП РФ, видится недостаточно обоснованным, принимая во внимание неизбежное возникновение новых противоречий, соразмерных по масштабу радикальности изменений. В то же время представляется бесспорной возможность учитывать содержащиеся в Проекте предложения о совершенствовании законодательного регулирования при эволюционном развитии процессуального законодательства об административных правонарушениях. Вне зависимости от траектории развития законодательской политики в отмеченном направлении очевидна необходимость ее реализации как с учетом результатов современных научных дискуссий, пока далеких от своего завершения, так и признанных достижений отечественного административного права. Рассмотренный выше точечный пример по вопросу процессуального законодательства вновь показывает масштаб научного наследия профессора В. М. Манохина и его роль в формировании российского законодательства. Бережное отношение к достижениям классиков российской административно-правовой науки, вне всяких сомнений, должно выступать основой при определении вектора развития современного законодательства, призванного обеспечить как никогда объемную категорию «национальная безопасность».

В заключение хотелось бы отметить, что автору настоящей статьи посчастливилось в годы своего обучения в аспирантуре на кафедре административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии застать профессора В. М. Манохина в его творческой активности. Вместе с доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ Николаем Михайловичем Кониным Василий Михайлович до последних дней создавал на кафедре атмосферу истинного интереса и глубочайшего уважения к науке административного права и знаниям в целом, принимая непосредственное и деятельное участие в общении не только с преподавателями кафедры, но и с аспирантами, давая ценные наставления и рекомендации. В честь столетия со дня рождения профессора В. М. Манохина в Саратовской государственной юридической академии пройдет ряд тематических научных мероприятий, но кроме

того, решением ученого совета кафедры административного и муниципального права присвоено имя Василия Михайловича, которое она носит начиная с 2023/2024 учебного года. Главное увековечение памяти профессора – это, безусловно, многочисленная плеяда его учеников, продолжающих исследования учителя, и кафедра, бережно хранящая и развивающая научное наследие В.М. Манохина в своих трудах.

Список литературы:

1. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102945> (дата обращения: 10.08.2023).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газ. – 2023. – 8 авг.

3. Манохин, В.М. Российское административное право : учеб. пособие / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад. – 2000. – 416 с.

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5775.

5. Каплунов, А.И. О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию / А.И. Каплунов // Вестник С.-Петербург. ун-та МВД России. – 2022. – № 4 (96). – С. 17–22.

6. Каплунов, А.И. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / А.И. Каплунов, В.Ю. Ухов // Государство и право. – 2020. – № 9. – С. 147–156.

7. Кротов, К.С. К дискуссии о самостоятельности административного судопроизводства / А.С. Коротов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та Мин-ва внутр. дел РФ, 2023. – С. 606–610.

8. Клеандров, М.И. О системе административного законодательства, административных судах и административном правонарушении / М.И. Календаров // Труды Института государства и права РАН. – 2020. – Т. 15, № 1. – С. 42–58.

9. Зеленцов, А.Б. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов // Право : журнал Высшей школы экономики. – 2022. – № 3. – С. 96–130.

10. Глебова, Ю.И. О некоторых аспектах проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Ю.И. Глебова // Труды Оренбург. ин-та (филиала) МГЮА. – 2020. – № 4. – С. 15–19.

11. Старилов, Ю.Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. – Серия : Право. – 2020. – № 2. – С. 14–41.

12. Студеникина, М.С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития / М.С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 39–44.

13. Соколов, А.Ю. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С. 44–51.

С. М. Рукавишников,
*старший преподаватель
кафедры административного
и муниципального права
имени профессора Василия
Михайловича Манохина
Саратовской государственной
юридической академии,
соискатель ученой степени*

S. M. Rukavishnikov,
*Senior Lecturer of the Department
of Administrative and Municipal Law
named after Professor
Vasily Mikhailovich Manohin,
Applicant of science degree
of the Saratov State Law Academy
s.rukavishnikov2013@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-55-60

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ ОБОРОННОМ ЗАКАЗЕ

***Аннотация:** в статье проводится исследование мер административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения законодательства РФ о государственном оборонном заказе. Актуальность вопроса обусловлена необходимостью изучения изменений, вносимых в систему мер принуждения, в связи с особенностью поставок продукции для оснащения и обеспечения Вооруженных Сил РФ в условиях проведения специальной военной операции. Административная ответственность за нарушение законодательства о государственном оборонном заказе установлена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в специальных составах. Однако меры административного воздействия, применяемые к поставщику за нарушение условий государственного контракта, им не ограничиваются. Мерами административного принуждения, которые направлены на обеспечение соблюдения законодательства о государственном оборонном заказе, являются меры административной ответственности и административно-предупредительные меры.*

***Ключевые слова:** государственный оборонный заказ, поставка продукции, государственный контракт, административно-предупредительные меры, административная ответственность.*

ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURES AIMED AT ENSURING COMPLIANCE WITH THE LEGISLATION ON THE STATE DEFENSE ORDER

***Abstract:** the article examines the measures of administrative coercion aimed at ensuring compliance with the legislation of the Russian Federation on the state defense order. The urgency of the issue is due to the need to study the changes made to the system of coercive measures in connection with the specifics of the supply of products for equipping and providing the Armed Forces of the Russian Federation in the conditions of a special military operation. Administrative responsibility for violation of the legislation on the state defense order is established in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in special formations. However, the administrative measures applied to the supplier for*

violating the terms of the state contract are not limited to this. Administrative enforcement measures aimed at ensuring compliance with the legislation on the State Defense Order are measures of administrative responsibility and administrative preventive measures.

Keywords: *State Defense Order, supply of products, state contract, administrative and preventive measures, administrative responsibility.*

Меры административного принуждения подробно исследовали ученые Саратовской научной школы административного права. Ими отмечено установление государством мер административного принуждения как связанных, так и не связанных с правонарушением, а также обосновано разделение указанных мер на несколько самостоятельных групп [1, с. 98–101; 2, с. 155–157; 3, с. 31–38]. Так, в зависимости от целевого назначения, к связанной с правонарушением группе относятся меры административного пресечения, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административной ответственности, административно-восстановительные меры; к не связанной с правонарушением группе – административно-предупредительные меры, включающие меры, применяемые в силу государственной необходимости, а также контрольно-предупредительные меры [4, с. 7]. Установление и применение административно-предупредительных мер может быть обусловлено различными факторами, например, введением особого правового режима контртеррористической операции, чрезвычайного положения, военного положения.

Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – Закон об обороне) организация оснащения и обеспечения Вооруженных Сил РФ, а также других войск, воинских формирований и органов вооружением, военной техникой, материальными средствами и другими ресурсами возложена на Правительство РФ [5]. Реализация вышеуказанных мероприятий осуществляется в рамках государственного оборонного заказа (далее – Гособоронзаказ). За нарушение законодательства о Гособоронзаказе предусмотрены различные виды ответственности – дисциплинарная, гражданско-правовая, административная, уголовная (ст. 15 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе») [6]. Таким образом, административная ответственность включена в систему мер, обеспечивающих соблюдение законодательства о Гособоронзаказе.

24 февраля 2022 г. Вооруженные Силы РФ начали проведение специальной военной операции. С 20 октября 2022 г. на некоторых территориях введено военное положение [7]. В условиях ведения боевых действий возникает необходимость дополнительного приобретения военной техники, оружия, боеприпасов, другого военного

имущества, создания запасов материалов и запасных частей, предназначенных для ремонта военной техники.

Необходимо отметить, что закупки в рамках Гособоронзаказа являются частью закупок для государственных и муниципальных нужд (далее также – законодательство о контрактной системе). Вопросам привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе уделяли внимание многие авторы [8–11].

В Федеральной антимонопольной службе, являющейся как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, так и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере Гособоронзаказа, вышперечисленные контроль и надзор обеспечивают разные структурные подразделения. В случае нарушения поставщиками по Гособоронзаказу норм, устанавливающих запреты и ограничения в рамках законодательства о контрактной системе, антимонопольного и другого законодательства, указанные лица привлекаются к ответственности за нарушение законодательства РФ на общих основаниях. Например, при осуществлении закупок в рамках Гособоронзаказа был доказан факт заключения картеля, участники которого были привлечены к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [12] на общую сумму 16,6 млн руб. [13]. При этом ни регулятивная норма, запрещающая картели, ни охранительные нормы, предусматривающие административную или уголовную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, не являются специальными для закупок в рамках Гособоронзаказа.

Административная ответственность за нарушение законодательства о Гособоронзаказе установлена в качестве специальных норм в КоАП РФ в гл. 7, 14, 15, 19. Специальные нормы учитывают особенности Гособоронзаказа. Например, в ч. 1 ст. 7.29.2 КоАП РФ установлена ответственность за отказ или уклонение от заключения государственного контракта по Гособоронзаказу; в ст. 14.6.1 КоАП РФ установлена ответственность за непредставление или несвоевременное представление предложения о цене на продукцию либо информации, подлежащей представлению в соответствии с законодательством РФ в сфере Гособоронзаказа; в ч. 1 ст. 15.37 КоАП РФ установлена ответственность за неисполнение головным исполнителем,

исполнителем по Гособоронзаказу требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности и т.д.

Повышенная степень общественной опасности противоправных деяний (как действия, так и бездействия), нарушающих законодательство о Гособоронзаказе, предопределила внесение изменений в Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) в сентябре 2022 г. [14]. Теперь должностное лицо, подвергнутое административному наказанию за деяние, предусмотренное ч. 1, 2 ст. 7.29.2, ч. 1, 2.1 ст. 14.55 КоАП РФ, может быть привлечено к уголовной ответственности (ч. 1, 2 ст. 201.2, ст. 201.3, ч. 1 ст. 285.5, ст. 285.6 УК РФ). Одновременно с внесением изменений в УК РФ были исключены нормы, предусматривавшие санкцию в виде дисквалификации должностного лица за грубое нарушение условий государственного контракта по Гособоронзаказу, из ст. 14.55 КоАП РФ. Ранее предусмотренные возможность дисквалификации должностного лица и привлечение его к уголовной ответственности по действующему законодательству не могли быть реализованы правоприменителем в ряде случаев. Например в случаях, когда должностное лицо в организации могло быть заменено или изменено (назначение нового руководителя, возложение обязанностей в сфере закупок по Гособоронзаказу на лицо, не являющееся руководителем организации и т.п.). Кроме того, привлечение должностного лица к административной или уголовной ответственности не гарантировало поставку продукции в рамках Гособоронзаказа. Учитывая изложенное, для обеспечения бесперебойного выполнения Гособоронзаказа требовалось введение дополнительных мер.

В рамках реализации правовой политики, направленной на защиту национальной безопасности и обеспечение боеспособности Вооруженных Сил РФ, принят Указ Президента РФ, которым введена новая мера административного принуждения [15]. В соответствии с нормами данного Указа, в условиях военного положения могут приостанавливаться права участников (акционеров) хозяйственного общества, а также полномочия его органов управления и вводиться внешнее управление (далее – введение внешнего управления).

Поскольку принятая в качестве новации мера по введению внешнего управления применяется в силу государственной необходимости и вне связи с правонарушением, то она относится к такой группе мер административного принуждения, как административно-предупредительные меры.

Таким образом, мерами административного принуждения, направленными на обеспечение соблюдения законодательства о Гособоронзаказе, являются меры административной ответствен-

ности и административно-предупредительные меры. В условиях проведения специальной военной операции состав мер административного принуждения корректируется: в ст. 14.6.1 КоАП РФ закреплен новый состав административного правонарушения; установлена дополнительная административно-предупредительная мера – введение внешнего управления.

Возможные направления совершенствования нормативно-правового регулирования состава мер административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения законодательства о Гособоронзаказе, нуждаются в дальнейшем изучении и могут быть рассмотрены в последующих исследованиях.

Список литературы:

1. Манохин, В. М. Административное право России : учебник / В. М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
2. Конин, Н. М. Административное право России : учебник. / Н. М. Конин. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2011. – 448 с.
3. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов. – М. : Инфра-М, 2015. – 320 с.
4. Соколов, А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации / А. Ю. Соколов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2014. – 148 с.
5. Об обороне : федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23, ст. 2750; 2023. – № 25, ст. 4418.
6. О государственном оборонном заказе : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7600; 2023. – № 14, ст. 2376.
7. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 43, ст. 7381.
8. Волков, В. Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности заказчиков, осуществляющих закупочную деятельность в рамках контрактной системы / В. Ю. Волков, Н. Ю. Безуглый // Экономика, управление, право и общество : матер. VII межрегион. науч.-практ. сетевой интернет-конф. (Симферополь, 20 октября 2022 г.). – Симферополь : Ариал, 2023. – С. 87–89.
9. Гапоненко, В. Ф. Системно-структурный анализ административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок / В. Ф. Гапоненко, П. В. Самолысов // Труды Академии управления МВД России. – 2020. – № 4 (56). – С. 220–231.
10. Добрецов, Г. Б. Административная ответственность за нарушения порядка заключения контракта / Г. Б. Добрецов // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. – 2022. – № 3 (48). – С. 130–139.

11. Курлевский, И. В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок / И. В. Курлевский, Г. В. Огрина // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 4. – С. 89–91.

12. 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.

13. Участники картеля заплатили более 8,3 млн руб. штрафа // Официальный сайт Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области. – URL: <https://sverdlovsk.fas.gov.ru/news/11555> (дата обращения: 16.06.2023).

14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2023. – № 18, ст. 3238.

15. О некоторых вопросах осуществления деятельности хозяйственных обществ, участвующих в выполнении государственного оборонного заказа : указ Президента РФ от 3 марта 2023 г. № 139 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 10, ст. 1663.

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: 10.24412/1608-8794-2023-4-61-72

ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: актуальность темы статьи обусловлена усилением миграционной активности, что вызывает необходимость совершенствования отдельных составляющих механизма государственного управления в данной сфере. Немаловажное значение в обеспечении миграционной безопасности РФ принадлежит мерам административного принуждения различной целевой направленности. Однако их правовая регламентация характеризуется наличием ряда недостатков и пробелов, не способствующих эффективно предупреждению, выявлению и пресечению нарушений миграционного законодательства. Цель статьи состоит в выработке предложений по внесению изменений в нормативные акты, закрепляющие основания и порядок применения мер административного принуждения в сфере миграции. В статье использованы такие методы научного познания, как анализ, синтез, формально-юридический. Сделан вывод о необходимости совершенствования порядка реализации депортации и административного выдворения, конкретизации оснований принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также внесения отдельных изменений в КоАП РФ.

Ключевые слова: миграционная политика, административное принуждение, депортация, административное наказание, иностранный гражданин.

APPLICATION OF COERCIVE MEASURES IN THE FIELD OF MIGRATION: MAIN TRENDS IN LEGAL POLICY

Abstract: the relevance of the topic of the article is due to increased migration activity, which raises the need to improve public administration in this area. Of no small importance in ensuring the migration, security of the Russian Federation belongs to measures of administrative coercion of various targets. However, their legal regulation characterized by a number of shortcomings and gaps that do not contribute to the effective prevention, detection and suppression of violations of migration legislation. The purpose of the article is to develop proposals for amending regulations that establish the grounds and procedure for applying administrative coercive measures in the field of migration. The article uses such

methods of scientific knowledge as analysis, synthesis, and formal legal. It concluded that it is necessary to improve the procedure for implementing deportation and administrative expulsion, to specify the grounds for making a decision on not allowing entry into the Russian Federation, as well as to introduce certain changes to the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Keywords: migration policy, administrative coercion, deportation, administrative punishment, foreign citizen.

Одним из ключевых элементов механизма государственного управления выступает административное принуждение. Это вид принуждения, урегулированный нормами административного права и применяемый в установленных процессуальных формах, состоящий в оказании уполномоченными субъектами воздействия на физических и юридических лиц, которое влечет негативные последствия правоограничительного характера [1, с. 173].

Применение мер административного принуждения находит выражение при осуществлении государственного управления в сфере миграции. Реализация полномочий государства по воздействию на миграционные процессы направлена на создание гарантий развития общественных отношений в установленных рамках, и в отдельных случаях наиболее эффективным методом такого воздействия является принуждение.

В Российскую Федерацию ежегодно прибывает более 20 млн иностранных граждан. При этом статистические сведения МВД России свидетельствуют об увеличении относительно показателей предыдущего года числа оформленных в 2023 г. приглашений, виз, разрешений на работу, патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства [2].

На усиление миграционной активности значительное влияние оказала текущая политическая ситуация, что вызвало необходимость принятия актуальной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ. Данный акт в числе основных задач закрепляет «совершенствование механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, включая меры ответственности» [3].

Возросшая численность иностранных граждан и лиц без гражданства негативно отразилась и на состоянии правопорядка. Увеличилось число административных правонарушений и тяжких преступлений, совершаемых мигрантами. Данные обстоятельства обусловили внесение изменений в отечественное законодательство, направленных на за-

крепление нового института – прекращения гражданства в недобровольном порядке. Однако ряд мер административного принуждения, связанных с противодействием правонарушениям и преступлениям со стороны мигрантов, остаются без достаточного внимания.

Широкий спектр таких мер, включающий в себя административно-предупредительные, административно-восстановительные меры, меры административного пресечения, меры процессуального обеспечения, меры административной ответственности, потенциально позволит решить разноплановые задачи, поставленные перед государством и институтами гражданского общества в сфере миграционной политики. В то же время применение обозначенных мер вряд ли будет эффективным без устранения ряда недостатков нормативных актов, посвященных их правовой регламентации.

В целях противодействия незаконной миграции законодательство закрепляет возможность применения депортации, административного выдворения, а также решения о нежелательном пребывании (проживании) иностранного гражданина в Российской Федерации либо решения о неразрешении въезда. Реализация данных мер влечет невозможность нахождения лица на территории РФ. Между тем основания и порядок их применения различны.

Так, на сегодняшний день судебный порядок назначения установлен лишь для административного выдворения, которое рассматривается законодательством об административных правонарушениях как вид наказания. В свою очередь, депортация может применяться к иностранным гражданам, которые не являются субъектами правонарушения, но не имеют законных оснований для нахождения на территории РФ. Эта мера реализуется в административном порядке, при этом законодательные акты указывают лишь на такую возможность, в то время как ее детально правовому регулированию посвящен отдельный подзаконный акт [4].

Установление судебного порядка применения ряда административных наказаний, в числе которых административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства, обусловлено необходимостью соблюдения гарантий их прав и законных интересов, которые в случае вынесения соответствующего решения подлежат существенному ограничению. Вместе с тем по неясным причинам данная логика не была соблюдена в отношении депортации как меры административного принуждения, сходной с административным выдворением по своим правовым последствиям.

Кроме того, следует отметить, что в рамках применения и административного выдворения, и депортации допускается предвари-

тельное помещение лица в специальное учреждение. В настоящее время предельный срок нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства в таких учреждениях не установлен.

В процессе рассмотрения административных дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации, в специальное учреждение, суд устанавливает срок нахождения в нем в каждом конкретном случае. Однако на практике возникают ситуации, когда ввиду сложности практической реализации депортации суд вынужден выносить решение о продлении его нахождения в специальном учреждении. Отмечается, что, как правило, это обусловлено длительной перепиской и несвоевременным получением ответов из посольств и консульств иностранных государств [5].

В данном контексте представляет интерес позиция Конституционного Суда РФ. Отклоняя довод заявителя о том, что «законодательство позволяет бессрочно содержать лиц, подлежащих депортации, в специальных учреждениях, притом что условия содержания в таких учреждениях аналогичны условиям содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы», суд указал, что «действующей системой правового регулирования предусматривается судебный контроль за сроком содержания лица, в отношении которого принято решение о депортации, в специализированном учреждении, и, соответственно, лицо, в отношении которого принято решение о депортации, не может быть оставлено в неопределенности относительно таких сроков» [6].

Данный вывод дополняется позицией Верховного Суда РФ, согласно которой «в случае, когда из обстоятельств дела следует, что лицо пребывает в специальном учреждении длительное время и уполномоченный орган не представляет сведений о возможности исполнения решения о депортации в ближайшее время, отсутствуют данные о том, что оно может скрыться или уклониться от исполнения решения о депортации, суд вправе отказать в удовлетворении административного искового заявления о продлении срока пребывания лица в специальном учреждении» [5].

Иная ситуация складывается при применении административного выдворения, которое является видом административного наказания, состоящим в «принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за ее пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством, в их контролируемом самостоятельном выезде» [7]. Пробелы нормативного регулирования приводят к тому, что предельный срок нахождения в специальном учреждении ино-

странных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, фактически ограничен сроком давности исполнения административного наказания. Иных сроков ни КоАП РФ, ни соответствующий подзаконный акт [8] не содержат. Не установлен и порядок судебного контроля в виде оценки обоснованности и законности продления данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В связи с этим целесообразно дополнить ст. 27.19 КоАП РФ положениями, в соответствии с которыми при применении рассматриваемой меры судья должен установить и обосновать конкретные сроки содержания лица в специальном учреждении.

При этом заслуживает поддержки позиция, согласно которой «содержание иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, в специальных учреждениях не может быть урегулировано подзаконными актами. Основные элементы правовой характеристики данной меры должны находиться в КоАП РФ» [9, с. 12].

Следующая проблема касается правового регулирования мер административного принуждения в виде принятия решения о нежелательности пребывания в Российской Федерации либо неразрешении въезда. В юридической науке подчеркивается, что они являются наиболее действенными в механизме предупреждения нарушений законности со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства [10].

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон № 114-ФЗ) [11] закрепляет возможность установления запрета на въезд в случае наличия угрозы обороноспособности и безопасности государства, общественному порядку либо в целях защиты здоровья населения. Оценка наличия таких угроз осуществляется органами внутренних дел по собственному усмотрению, поскольку в законодательстве не определены четкие критерии такой оценки.

Необходимо отметить, что применение мер административного принуждения должно быть обоснованным. Так, конституционность норм, регламентирующих порядок принятия решения о нежелательности пребывания лица в целях защиты здоровья населения, ранее выступала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Суд указал, что «решение о нежелательности пребывания ВИЧ-инфицированного должно быть принято с учетом всех фактических обстоятельств конкретного дела, причем суды при проверке таких решений не вправе ограничиваться установлением только формальных оснований применения норм законодательства и должны исследовать

и оценивать наличие реально существующих обстоятельств, обуславливающих признание таких решений необходимыми и соразмерными» [12]. В дальнейшем это повлекло внесение изменений в ст. 27 Закона № 114-ФЗ, в соответствии с которыми при принятии решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства по основанию защиты здоровья населения требуется учитывать положения абз. 2 п. 3 ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)». Данный акт предусматривает норму, согласно которой «в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека, в случае, если указанные лица имеют членов семьи, детей, родителей – граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на ее территории, и при этом отсутствуют нарушения ими законодательства о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции, не принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) или решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в целях обеспечения защиты здоровья населения, если в их отношении отсутствуют иные основания для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации» [13].

Что же касается нормативной конкретизации такого основания для неразрешения въезда иностранного лица или лица без гражданства, как наличие угрозы общественному порядку, ст. 27 Закона № 114-ФЗ может быть дополнена положениями о том, что в качестве соответствующей угрозы рассматривается совершение преступления или наличие судимости за преступление, признаваемое таковым в соответствии с российским законодательством, либо факт привлечения к ответственности за административное правонарушение против общественного порядка и общественной безопасности на территории РФ в течение трех лет, предшествующих принятию решения о неразрешении въезда. Следует отметить, что ст. 26 Закона № 114-ФЗ предусматривает возможность, но не обязательность принятия решения о неразрешении въезда в случае неоднократного (два и более раза) привлечения лица к административной ответственности в соответствии с законодательством РФ. При этом речь идет о любом административном правонарушении. В то же время норма ст. 27 Закона № 114-ФЗ обладает императивным характером, в связи с чем видится логичным принятие решения о неразрешении въезда лишь при совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства

административного правонарушения против общественного порядка и общественной безопасности.

Значительное упрощение процедур легализации трудовых мигрантов в последние годы обуславливает актуальность применения адекватных мер к нарушителям миграционного режима, в числе которых меры административной ответственности. Вместе с тем не всегда предлагаемые меры представляются целесообразными.

Так, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы РФ находится законопроект, в котором предлагается установить безальтернативное наказание в виде административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации в случае совершения ими отдельных правонарушений, предусмотренных гл. 18 КоАП РФ [14]. В пояснительной записке к нему указывается на опасность нелегальной миграции для экономических интересов российских граждан, необходимость исключения влияния теневой экономики на развитие нашей страны, а также на возросший за последние три года уровень преступности среди мигрантов. Однако представляется обоснованной позиция, выраженная в Официальном отзыве Правительства РФ, согласно которой безальтернативное наказание не позволит обеспечить принцип индивидуализации и дифференциации ответственности [14]. В пояснительной записке к законопроекту также отсутствует какая-либо информация, свидетельствующая о неэффективности воздействия на противоправное поведение существующими мерами административного принуждения.

Иная проблема института административной ответственности в сфере миграции касается неопределенности отдельных понятий, используемых в КоАП РФ. Так, субъектом противоправного деяния по ст. 18.11 КоАП РФ (нарушение иммиграционных правил) выступает иммигрант. Вместе с тем толкования данного термина в действующем законодательстве не приведено. КоАП РФ использует и не имеющий официального определения термин «статус иммигранта», в то время как действующее законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства закрепляет иные понятия для обозначения их статуса – «временное пребывание», «временное проживание», «постоянное проживание».

Более того, в нормативных актах, регламентирующих общественные отношения в сфере миграции, не используются и иные термины, которые нашли выражение в диспозиции рассматриваемой статьи – «иммиграционные правила», «иммиграционный контроль». Если речь идет о нарушении норм Федерального закона от 18 июля

2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [15] или Постановления Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [16], возникает вопрос о разграничении объективной стороны данного деяния с соответствующей объективной стороной ст. 18.8 КоАП РФ – нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации. Указанные акты устанавливают обязанность иностранного гражданина или лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию получить и заполнить миграционную карту. Нарушение правил миграционного учета также входит в содержание объективной стороны ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ. В связи с этим стоит согласиться с суждением А.С. Огиенко, что «в результате недостаточно обоснованного с научной точки зрения изменения редакции ст. 18.11 КоАП РФ объективная сторона состава предусмотренного ею административного правонарушения была расширена настолько, что изменила концепцию, закладываемую в нее при разработке и принятии КоАП РФ» [17].

Таким образом, ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ требует исключения неопределенной формулировки – «уклонение от прохождения иммиграционного контроля», а также замены термина «иммигрант» на «иностранное лицо или лицо без гражданства». В итоге ее диспозиция может быть сформулирована следующим образом: «уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию от медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения правового положения в Российской Федерации».

Следует также отметить, что законодательство предусматривает возможность иностранного гражданина или лица без гражданства подать заявление для их приема в гражданство РФ. Таким правом наделены лица, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие полной дееспособностью. Однако Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон

№ 138-ФЗ) [18] одновременно закрепляет основания, при которых приобретенное гражданство может быть прекращено. По сравнению с утратившим силу Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [19] в Законе № 138-ФЗ соответствующий перечень оснований значительно расширен.

Так, прежде прекращение гражданства допускалось лишь в случае добровольного волеизъявления гражданина. Действующий Закон № 138-ФЗ устанавливает норму о том, что гражданство подлежит прекращению, если установлен факт сообщения лицом заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ; им совершены преступления или действия, создающие угрозу национальной безопасности; установлен факт представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство или о признании гражданином; имеются иные основания, предусмотренные международным договором РФ, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство. Таким образом, большинство перечисленных оснований связаны с совершением различных нарушений, что обуславливает прекращение гражданства в принудительном порядке по решению органа, ведающего делами о гражданстве.

При этом ст. 24 Закона № 138-ФЗ закрепляет перечень преступлений, при совершении которых гражданство подлежит прекращению. В их числе более 90 составов уголовно наказуемых деяний. В то же время обращает на себя внимание неясность в отношении критериев включения в данный перечень отдельных преступлений. Например, наряду с деяниями, посягающими на основы конституционного строя и безопасности государства, основанием для прекращения гражданства выступает совершение некоторых тяжких преступлений против общественной безопасности и общественного порядка, государственной власти, военной службы, порядка управления, мира и безопасности человечества. В перечень также входят преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности. Обоснование данного решения законодателя в пояснительной записке к проекту принятого закона не обозначено.

Отсутствие четких критериев, на основании которых совершение отдельных преступных деяний влечет прекращение гражданства, приводит к неоправданному расширению их перечня. Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что гражданство представляет собой устойчивую правовую связь лица с государством. Соответственно, разумно ограничить перечень деяний, при совершении которых оно

подлежит прекращению, тяжкими преступлениями против государственной власти, мира и безопасности человечества.

Подводя итог, следует сделать вывод о том, что внесение предложенных изменений в нормативные акты обеспечит устранение пробелов правового регулирования мер административного принуждения в сфере миграции, способствуя совершенствованию механизмов предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства РФ.

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – Саратов ; М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

2. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации // Официальный сайт МВД России. – URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/40830191/> (дата обращения: 07.11.2013).

3. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 (в ред. от 12 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917; 2023. – № 20, ст. 3534.

4. Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами : приказ МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 (в ред. от 6 августа 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 25.06.2020; <http://pravo.gov.ru>, 19.08.2021.

5. Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г. // Бюллетень ВС РФ. – 2017. – № 6.

6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Шалвы Зурабовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1830-О. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19 октября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2023. – № 43, ст. 7601.

8. Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законода-

тельством Российской Федерации : приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 // Рос. газ. – 2014. – 3 окт.

9. Зубова, Е. Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Г. Зубова. – Саратов, 2017. – 26 с.

10. Кулеш, Е. А. Правовые основы института «нежелательности пребывания» иностранных граждан в Российской Федерации в условиях реформирования системы органов внутренних дел / Е. А. Кулеш // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – С. 57–68.

11. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6169.

12. По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2015 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 12, ст. 1801.

13. О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) : федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 14, ст. 1212; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5324.

14. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в целях установления безальтернативности административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации в случае совершения ими отдельных правонарушений, предусмотренных соответствующими статьями главы 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) : законопроект № 443895-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/443895-8> (дата обращения: 07.11.2013).

15. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30, ст. 3285; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6139.

16. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 (в ред. от 21 октября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 5, ст. 653; 2023. – № 44, ст. 7878.

17. Огиенко, А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции : дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Огиенко. – М., 2019. – 189 с.

18. О гражданстве Российской Федерации : федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 18, ст. 3215; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5812.

19. О гражданстве Российской Федерации : федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-73-82

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ В КОНТЕКСТЕ ОХРАНЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ

***Аннотация:** в статье рассматривается правовая политика РФ в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и ее влияние на состояние земельного фонда страны. Актуальность исследования определяется происходящими изменениями рассматриваемого вида общественных отношений. Целью работы являлась оценка состояния нормативно-правовой базы в области обращения с твердыми коммунальными отходами, выявление существующих недостатков и определение путей их устранения.*

***Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, твердые бытовые отходы, охрана земель, контроль, надзор.*

LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF SOLID MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT

***Abstract:** the article examines the legal policy in the field of solid municipal waste management and its impact on the state of the land fund of the Russian Federation. The relevance of the study is determined by the ongoing changes in the type of social relations under consideration. The goal is to determine the state of the regulatory framework in the field of solid municipal waste management, identify existing shortcomings, and propose ways to eliminate them.*

***Keywords:** legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, solid household waste, land protection, control, supervision.*

Правовая политика любого государства, в том числе и Российской Федерации, обусловлена происходящими изменениями в экономической, социально-политической и иных сферах общественной жизни, теми проблемными ситуациями, которые возникают на разных этапах развития, насущными потребностями общества и т.д. Нередко мы говорим о разных ее направлениях, на-

пример о правовой политике государства в сфере устойчивого развития, правовой политике в области цифровизации отдельных отраслей экономики, правовой политике в области использования природных ресурсов. Но никогда не задаем вопрос, может ли правовая политика в одной сфере влиять на другую сферу жизни общества и государства, тем самым отрицая взаимосвязь происходящих процессов. А такая связь, безусловно, существует. Яркой иллюстрацией этого является импакт правовой политики РФ в такой сфере, как обращение с твердыми коммунальными отходами, их рациональное и эффективное использование.

Россия – крупнейшее государство в мире. Ее земельный фонд составляет 1712, 5 млн га, или 12,5 % мировой территории, на которой сосредоточено 55 % черноземных почв мира, более 20 % запасов пресных поверхностных и подземных вод и пятая часть лесных ресурсов планеты [1]. На 1 января 2022 г. на территории РФ проживало 146 980 061 человек, из них в городах 109 982 396 человек, в сельской местности 36 997 665 человек [2]. По словам министра природных ресурсов и экологии РФ А. А. Козлова, «ежегодно в стране образуется порядка 60 миллионов тонн твердых коммунальных отходов» [3]. В то же время, как отметил генеральный директор ППК «Российский экологический оператор» Д. П. Буцаев, «в 2022 году достигнуты ключевые показатели и результаты федерального проекта по ТКО, а какие-то из них превышены в полтора-два раза. Так, не менее половины образованной массы твердых коммунальных отходов (50,2 %) было направлено на обработку в России, тогда как в федпроекте значится цель в 32,7 %. На утилизацию было направлено 11,9 % ТКО, то есть эти отходы были далее отправлены во вторичный оборот. Это почти вдвое больше цели в федпроекте – 7,6 %...» [4]. Для сравнения всего лишь 7–9 лет назад доля твердых коммунальных отходов, направленная на обработку, была крайне низкой. В 2014 г. она составляла 7,5 %, в 2015 г. – 7,8 %, в 2016 г. – 8,9 % [5]. И даже на фоне такого, казалось бы, успеха государство обязано проводить грамотную политику в этой сфере (в том числе и правовую), которая в идеале позволит достичь создания экономики замкнутого цикла.

Правовое регулирование рассматриваемой сферы осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Основой деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами являются:

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», который определяет основные понятия; полномочия РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления

в области обращения с отходами; общие требования к обращению с отходами; нормирование, государственный учет и отчетность; экономическое регулирование в области обращения с отходами; регулирование деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами; оценку соблюдения обязательных требований, ответственность за нарушение законодательства РФ в области обращения с отходами [6];

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», который устанавливает общие принципы и требования к охране окружающей среды, в том числе определяет круг лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов [7];

Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года», которое определяет современное состояние и проблемы обращения с отходами, развития промышленности по их обработке, утилизации и обезвреживанию; цели, принципы, приоритеты и задачи Стратегии; основные целевые показатели; сценарии развития отрасли; основные направления действий и перечень мероприятий по решению поставленных задач; ресурсное обеспечение реализации Стратегии [5];

Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641», которое устанавливает правила обращения с твердыми коммунальными отходами, форму типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами [8];

и другие.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» под твердыми коммунальными отходами понимаются отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам, кроме того, относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами [6].

Сегодня порядок действий, который сложился в рассматриваемой области в рамках реализации государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» [9] национального проекта «Экология», а также федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» [10], кратко можно представить следующим образом.

Деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории каждого субъекта РФ обеспечивается региональным оператором. Основанием для этого является договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, заключенный с собственниками таких отходов. Оператор действует в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Схемами обращения с отходами определяются места накопления твердых бытовых отходов (в том числе крупногабаритных), складирование которых осуществляется потребителями:

- в бункерах, расположенных на контейнерных площадках;
- на специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов.

Вывоз крупногабаритных отходов обеспечивается региональным оператором, в том числе по заявкам потребителей либо самостоятельно потребителями путем доставки крупногабаритных отходов на площадку для их складирования.

Вышеуказанное дополняется созданной государственной информационной системой учета отходов, включая электронную модель федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также внедрением системы раздельного сбора отходов.

Несмотря на все преобразования, существующие проблемы (недостаточность инфраструктуры, низкая степень сортировки и переработки отходов, недостаточное финансирование, низкий уровень эколого-правовой культуры) никуда не ушли. Так, в Саратовской области осведомленность людей в возрасте 17–23 лет по вопросам сортировки, накопления и утилизации ТБО составила:

- на вопрос «Знаете ли Вы, что такое ТБО?» положительно ответили 89,6 % респондентов, отрицательно – 10,4 %;
 - на вопрос «Сортируете ли Вы ТБО по их классам?» 12,5 % респондентов ответили «Да», 87,5 % – «Нет»;
 - на вопрос «Знаете ли Вы, что такое рециклинг?» 47,9 % сказали «Да», 52,1 % – «Нет»;
-

- на вопрос «Знаете ли Вы о пунктах приема вторсырья в Саратове?» 20,8 % респондентов ответили «Да», 79,2 % – «Нет»;
- на вопрос «Сдаете ли Вы вторсырье в пункты приема?» 8,35 % опрошенных сказали «Да», 91,7 % – «Нет»;
- на вопрос «Используете ли Вы контейнерный шкаф для утилизации пластиковой тары?» 33,3 % респондентов ответили «Да», 66,7 % – «Нет» [11].

Кроме того, внедрение инноваций происходит в основном в больших городах. В населенных пунктах с населением 10–12 тыс. человек применение новых принципов и методов происходит в последнюю очередь, не говоря уже о селах и деревнях, где, согласно статистическим данным, проживает около 37 млн человек. В данном случае сам процесс сбора твердых коммунальных отходов и транспортировки их до мест захоронения выглядит следующим образом. Собственник домовладения в течение определенного времени (чаще всего одной недели) накапливает отходы. Затем в определенное время выставляет их в пластиковых или любых других емкостях перед домом. Далее по населенному пункту (или его части) проезжает мусороуборочная машина, оператор забирает отходы и вывозит их на соответствующий полигон. Это не касается крупногабаритных отходов. В отношении них сложился другой порядок.

Для сбора такого вида отходов на территории муниципальных образований должны быть организованы специальные площадки. Однако в большинстве случаев такие площадки отсутствуют. Домовладелец должен за определенную плату заказать у регионального оператора, с которым заключен договор на оказание услуг, контейнер для вывоза. При его заполнении оператором осуществляется транспортировка мусора на установленную для таких случаев территорию. Существует еще вариант, при котором собственник домовладения самостоятельно доставляет накопленные отходы на полигон для их захоронения. Следует заметить, что при проведении реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами большое количество так называемых муниципальных свалок были закрыты, как не соответствующие установленным санитарным нормам [12]. Как итог – отходы необходимо транспортировать за 50–60 км (иногда и больше) от места их сбора. Для хозяйствующих субъектов, как для физических, так и для юридических лиц, транспортировка отходов влечет дополнительную финансовую нагрузку, которую даже при большом желании, учитывая доходы в сельской местности, многие не могут себе позволить. Все это в совокупности создает ситуацию, когда в свалку превращается вся прилегающая к населенному пункту территория. Образуются

стихийные места размещения отходов по принципу «где удобно, там и выкинул». Во многих случаях такие очаги захламления возникают на землях сельскохозяйственного назначения.

Описанная ситуация позволяет выделить несколько негативных моментов:

- 1) недостаточно активную деятельность, а нередко просто бездействие органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере;
- 2) отсутствие заинтересованности собственников домовладений в соблюдении порядка вывоза крупногабаритных коммунальных отходов ввиду больших затрат и неудобства.

Возникает закономерный вопрос «Как активизировать деятельность органов муниципальной власти в этом направлении и создать условия, которые будут стимулировать хозяйствующих субъектов соблюдать установленные правила?». Проведя анализ действующего законодательства, можно предложить следующие решения для корректировки сложившегося положения.

Первое, на что следует обратить внимание, это отсутствие четко предусмотренной обязанности создания и оборудования площадок для накопления крупногабаритных отходов. Здесь необходимо провести различие между термином «создание площадок» и «оборудование площадок». В контексте рассматриваемого вопроса под «созданием площадок» следует понимать определение места складирования отходов, а под «оборудованием площадок» – наполнение их техническими средствами, в частности бункерами для вывоза крупногабаритных отходов. На сегодняшний день ситуация с обязанностями по созданию и оборудованию площадок для накопления крупногабаритных отходов выглядит следующим образом. Согласно ст. 13, 13.4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» территория муниципального образования подлежит регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства РФ [6]. Такие места создаются органами местного самоуправления в соответствии со схемами обращения с отходами. На соответствующую обязанность органов местного самоуправления указывает и п. 3 Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра: «Места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов создаются органами местного самоуправления, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обя-

занность лежит на других лицах. Органы местного самоуправления создают места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов путем принятия решения в соответствии с требованиями правил благоустройства такого муниципального образования, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов» [13].

Как видим, в действующем законодательстве, определяющем обязанность органов местного самоуправления по отведению мест накопления отходов, прямо не сказано о создании площадок для накопления крупногабаритных бытовых отходов, не говоря уже об обязанности оборудования таких площадок, которая вообще не предусмотрена ни Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами, ни Правилами обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра. Должен это быть орган местного самоуправления или региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – вопрос, который остается открытым. Хотя в ранее действовавшей редакции Правил обращения с твердыми коммунальными отходами указывалось на бремя содержания (но не оборудования) специальных площадок для складирования крупногабаритных отходов, которое несли органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых расположены такие площадки. Теперь же в соответствии с п. 13(1) Правил региональный оператор направляет в орган местного самоуправления сведения о количестве планируемых к размещению контейнеров и бункеров с указанием их объема и о местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов, на которых планируется разместить такие контейнеры и бункеры. При подобной схеме работы количество мест накопления крупногабаритных отходов определяет оператор, не учитывая потребности муниципалитета. Логично предположить, что количество созданных таким образом мест сбора крупногабаритных коммунальных отходов будет зависеть от наличия бункеров у оператора, которых будет явно меньше необходимой цифры. Созданный дефицит доступных точек складирования крупногабаритных отходов существенно затрудняет для домовладельцев реализацию соответствующих обязанностей, что, в свою очередь, влечет увеличение совершаемых правонарушений в данной сфере. Это подтверждает и статистика. По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году», прирост правонарушений, предусмотренных ст. 8.2

«Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами» КоАП РФ, ст. 8.6 «Порча земель» КоАП РФ составил 1426,6 и 36,9 % соответственно [14].

В связи с изложенным предлагаем конкретизировать действующее законодательство в плане обязанности органов местного самоуправления по созданию мест накопления твердых коммунальных отходов, специально выделив площадки для складирования крупногабаритных отходов, а также установить обязанность по оборудованию таких площадок для регионального оператора по вывозу твердых коммунальных отходов. При таком подходе оптимальное число площадок определяют органы местного самоуправления в зависимости от территории, количества населения и прочего, оператор же несет бремя по оборудованию необходимого количества площадок, а не того, которое он сам для себя определил.

Одновременно с этим необходимо отлаживать работу органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор). Парадокс заключается в том, что при наличии достаточно действенной нормативной правовой базы, широких полномочий контрольно-надзорная деятельность указанных органов управления никак не влияет на суть происходящих вещей. На сегодняшний день мы имеем обязанности органов местного самоуправления по исполнению законодательства в сфере обращения твердых бытовых отходов, обязанности собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков по недопущению загрязнения и захламления земли, которые благополучно не исполняются.

В контексте рассматриваемой тематики необходимо выделить Федеральную службу по надзору в сфере природопользования [15] и Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору [16], которые, соответственно, осуществляют надзор в сфере охраны и использования земель в пределах своей компетенции. В свете последних изменений законодательства (принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [17], Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) [18]) им предоставлен широкий набор как контрольных (надзорных) мероприятий и действий, к которым относятся инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, так и профилактических мероприятий (объявление предостережений, консультирование, профилактический визит). В сложившейся ситуации следует

рекомендовать указанным органам власти занимать более активную позицию и применять все предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и ликвидацию последствий, вызванных нарушением обязательных требований.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что, несмотря на все положительные изменения в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, существует ряд проблем как правового, так и правоприменительного характера, которые негативно влияют на качественное состояние и использование земель:

- отсутствие обязанности органов местного самоуправления по созданию площадок для складирования крупногабаритных отходов;
- отсутствие закрепления в законодательстве обязанности по оборудованию площадок для складирования крупногабаритных отходов;
- недостаточная активность органов федерального государственного контроля (надзора) в сфере охраны и использования земель в контексте деятельности по обращению с твердыми бытовыми отходами.

Думается, что предложенные изменения законодательства и рекомендации будут способствовать дальнейшему достижению поставленных государством целей по рациональному использованию земель, в том числе и в такой деятельности, как сбор, накопление, транспортировка производства и потребления твердых коммунальных отходов.

Список литературы:

1. Аналитическая записка «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране». – М., 2023.
2. Официальный сайт Росстата. – URL: <http://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).
3. Минприроды: Ежегодно в России образуется около 60 млн тонн твердых коммунальных отходов // Официальный сайт «Российской газеты». – URL: <http://rg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).
4. Утилизация отходов достигла 11,9 % по итогам 2022 года // Российский экологический оператор. – URL: <http://reo.ru> (дата обращения: 17.10.2023).
5. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 6, ст. 920.
6. Об отходах производства и потребления : федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6208.
7. Об охране окружающей среды : федеральный закон 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – ст. 133; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6183.

8. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 : постановление Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 47, ст. 6640; 2021. – № 13, ч. 1, ст. 2242.

9. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. 3, ст. 2171.

10. Паспорт национального проекта «Экология». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2023).

11. Павленко, А.И. Проблемы твердых бытовых отходов / А.И. Павленко // Bulletin of Medical Internet Conferences. – 2019. – Vol. 9, issue 12.

12. МУ 2.1.7.1185-03. 2.1.7. Почва. Очистка населенных мест. Отходы производства и потребления. Санитарная охрана почвы. Сбор, транспортирование, захоронение асбестосодержащих отходов : метод. указания. – М. : Федер. центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2003.

13. Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра : постановление Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 37, ст. 5746.

14. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году». – М., 2022.

15. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3347; 2022. – № 27, ст. 4861.

16. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 // Рос. газ. – 2004. – 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 38, ст. 6929.

17. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 51, ч. 1, ст. 5007.

18. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре) : постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5511.

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 of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-83-91

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ НЕТИПИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ С ОСОБЫМ РЕЖИМОМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

***Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью упорядочения механизма публичного управления территориями с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности, представленного многочисленными субъектами с разным правовым положением. Цель статьи заключается в выявлении нетипичных субъектов управления территориями с особым режимом хозяйствования для определения оптимальной модели законодательного регулирования структуры органов управления указанными территориями. Поставленные задачи были решены на основе задействования общенаучных методов (формально-логического, системно-структурного методов, анализа, синтеза) и формально-юридического метода. Посредством анализа действующих нормативных правовых актов федерального и регионального уровня автор пришел к выводу о том, что нетипичные субъекты публичного управления территориями с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности не вписываются в соответствующий иерархический механизм по причинам координационно-совещательного характера их деятельности либо выполнения функций общественного контроля. Наблюдательные и экспертные советы должны быть выведены из структуры публичного управления, а их правовое положение следует определять в специальных нормах, регламентирующих межведомственное взаимодействие, формой которого они и являются. Общественные советы должны быть выведены за рамки законодательства об особых режимах хозяйствования, а их нормативно-правовое регулирование должно охватываться правилами осуществления общественного контроля.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правовой режим, экономическая деятельность, публичное управление, правовое регулирование.*

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF ATYPICAL SUBJECTS OF MANAGEMENT OF TERRITORIES WITH A SPECIAL ECONOMIC REGIME

***Abstract:** the relevance of the article is connected with the need to streamline the mechanism of public administration of territories with a special legal regime of economic activity, represented by numerous entities with different legal status. The purpose of the article is to identify atypical subjects of management of territories with a special management*

regime in order to determine the optimal model of legislative regulation of the structure of governing bodies of these territories. The tasks were solved on the basis of the use of general scientific methods (formal-logical, system-structural methods, analysis, synthesis) and the formal-legal method. By analyzing the current regulatory legal acts of the federal and regional levels, the author came to the conclusion that atypical subjects of public administration of territories with a special legal regime for economic activity do not fit into the appropriate hierarchical mechanism for reasons of the coordinating and advisory nature of their activities or the performance of public control functions. Supervisory and expert councils should be removed from the structure of public administration, and their legal status should be defined in special norms regulating interdepartmental interaction, the form of which they are. Public councils should be removed from the framework of legislation on special economic regimes, and their regulatory regulation should be covered by the rules on the implementation of public control.

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

Организация публичного управления является ядром административно-правового обеспечения формирования и функционирования территорий с особым режимом осуществления экономической деятельности. Правоотношения, возникающие в связи с учреждением особых и свободных экономических зон, территорий опережающего развития, технопарков, индустриальных парков и подобных им территорий, где реализуется государственная политика по стимулированию экономического роста, рассматриваются как часть социальных связей, урегулированных нормами административного права. В данном аспекте на указанные режимы оказывается упорядочивающее воздействие государства, но с особенностями, позволяющими благодаря введению различного рода административных и финансовых преференций ускорить развитие несырьевых производств и в конечном счете повысить экономический потенциал государства. Ключевая роль в этом принадлежит субъектам публичного управления, ориентация которых на достижение запланированного хозяйственного результата на конкретной территории призвана обеспечивать эффективность соответствующих режимов. Их особое предназначение должно способствовать достижению больших результатов, нежели в случае применения стандартных управленческих механизмов, стабилизирующих социальные процессы и позволяющих поддерживать их качественные параметры [1, с. 7].

Законотворческая практика показала вариативность подходов к организации моделей публичного управления на территориях с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности, для каждой из которых предусмотрен определенный набор управляющих

субъектов. В зависимости от их повторяемости при установлении законодателем структуры управления на той или иной территории они могут быть разделены на типичные и нетипичные. По большому счету, в основной своей массе они являются нетипичными, поскольку законодатель отходит от стандартного порядка организации публичного управления, которая базируется на реализации полномочий органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Применительно к особым правовым режимам осуществления экономической деятельности используется схема, предполагающая дополнение стандартной структуры субъектов публичного управления специфическими элементами, прямо не предусмотренными Конституцией РФ, но используемыми государством для достижения цели повышения эффективности хозяйствования. Кроме того, даже «администрации» соответствующих территорий сложно в полной мере рассматривать как типичных субъектов управления, несмотря на то что функции таких «администраций» выполняют исполнительные органы субъектов РФ специальной компетенции. Они приобретают новое качество, выделяясь из общего ряда подобных органов за счет возложения на них обязанности не только осуществлять общерегулятивные функции в области экономики на территории соответствующего субъекта РФ, но и управлять обусловленными особым правовым режимом процессами.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что сложившаяся практика законотворчества свидетельствует о наличии устойчивых вариантов организации публичного управления на рассматриваемых территориях. Чаще всего в этой сфере задействованы центральные органы государственного управления (Правительство РФ, Минэкономразвития России, Минвостокразвития России, Минстрой России), которые ответственны за выработку и реализацию государственной политики в отношении тех или иных территорий с особым правовым режимом хозяйствования, вышеупомянутые «администрации» территорий, а также управляющие компании как непосредственные субъекты управления экономическими процессами на соответствующих территориях, взаимодействующие с резидентами и напрямую ответственные за их развитие. Стабильность выбора законодателем названных субъектов как раз и определяет их условное обозначение в качестве типичных.

В меньшей степени востребованы наблюдательные, общественные и экспертные советы, которые характерны для отдельных режимов, что показывает их нетипичный характер.

Представляется, что текущий этап развития законодательства об особых правовых режимах осуществления экономической деятельности является не последним, поскольку сложившаяся практика демонстрирует резкий рост их разновидностей в отсутствие какой-либо концепции ускорения экономического развития с использованием инструментов стимулирования предпринимательской активности. При этом под каждый такой режим закладывается определенная идея (раскрытие экономического потенциала Арктики, восстановление разрушенных в ходе боевых действий территорий Донбасса, расширение внешнеторговых возможностей порта Владивосток, повышение уровня интегрированности Республики Крым в общероссийское экономическое пространство и др.). Однако, несмотря на все законодательные и организационные меры по расширению номенклатуры площадок с преференциальным режимом предпринимательства, от центральных государственных органов исходит инициатива приведения всех этих режимов к общему знаменателю. Аналогичным образом ставится данный вопрос и в научной литературе, где указывается на единство цели создания всех территорий с особым правовым режимом хозяйствования и отмечается целесообразность разработки единого проекта экономического стимулирования в рамках режимного регулирования [2, с. 93]. Указанные обстоятельства напрямую связаны с перспективами дальнейшего функционирования нетипичных субъектов управления рассматриваемыми территориями, поскольку уже начинают возникать предпосылки к отказу от их формирования.

Во-первых, с 2017 г. Минэкономразвития России по инициативе Правительства РФ разрабатывался проект федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3], итоговый вариант которого предполагал создание единого режима специальных экономических зон. Организация его функционирования не подразумевала возможность формирования органов, которые ранее были обозначены как нетипичные субъекты управления. Его разработчики остановились на модели управления, сочетающей полномочия органов исполнительной власти по общей организации экономических процессов на режимной территории и управляющей компании, являющейся субъектом, который предназначен для непосредственного управленческого воздействия на участников экономической деятельности. Несмотря на то, что дальнейшая разработка указанного проекта остановлена, его разработчиками предлагается логичный вариант компактного устройства публичного управления на территории с пре-

ференциальным режимом, объективно не нуждающегося в каких-либо дополнительных структурах.

Во-вторых, осуществляемая федеральным законодателем правовая политика показывает случаи упразднения ранее учрежденных субъектов управления. Так, организация функционирования свободного порта Владивосток более не предполагает деятельности общественного совета, который ранее предусматривался ст. 9 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в ред. от 13 июня 2023 г.) [4]. Кроме того, в настоящее время отсутствует законодательное основание для создания экспертных советов особых экономических зон. Официально к числу органов публичного управления законодатель их не относил, о них были упоминания вне соответствующей главы Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 4 августа 2023 г.) [5]. Однако фактически содержание их полномочий показывало управленческую направленность их деятельности. Они принимали ряд обязательных для исполнения решений санкционирующего свойства в части возможности производства научно-технической продукции в технико-внедренческой особой экономической зоне, осуществления технико-внедренческой деятельности в промышленно-производственной особой экономической зоне, оценивания бизнес-планов с последующей их поддержкой или отказом в этом, что имело значение для получения статуса резидента соответствующей территории. Несмотря на то что вышеупомянутый Закон более не содержит норм об экспертных советах, необходимо отметить рассинхронизацию нормативно-правового регулирования в данном направлении, поскольку подзаконные акты по-прежнему ориентированы на создание названных субъектов [6, 7]. Более того, официальные сайты особых экономических зон свидетельствуют о случаях продолжения их функционирования [8]. На понимание экспертных советов как субъектов управленческой деятельности ориентирует и ст. 10 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 18 марта 2023 г.) [9], которая встраивает их вместе с органами исполнительной власти в соответствующую систему управления.

В законодательной практике встречаются случаи упразднения лишь тех нетипичных субъектов публичного управления, которые имеют вспомогательное значение либо официально не включены в его механизм. Если правовое регулирование показывает определя-

ющее место того или иного органа в данном механизме, законодатель не рассматривает возможность отказа от него. Подобное положение имеют наблюдательные советы, а также упомянутые экспертные советы свободных экономических зон на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В связи с этим представляет интерес порядок перечисления субъектов управления той или иной территорией, который должен отражать их иерархичность. В свободном порте Владивосток он выглядит следующим образом: наблюдательный совет – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – управляющая компания. Такая же модель реализована на территориях опережающего развития [10]. В свободных экономических зонах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, где экспертные советы действуют вместо управляющих компаний, схема управления определена иначе: уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – экспертный совет – высший исполнительный орган субъекта РФ. Вряд ли такой законодательный прием можно рассматривать как удачный, поскольку органы исполнительной власти образуют собственную систему, в иерархическое устройство которой не включаются другие элементы, тем более стоящие выше них. Поэтому в механизме управления территориями с особым правовым режимом хозяйствования целесообразно разграничивать органы государственной исполнительной власти и иные публично-властные субъекты, не входящие в их систему.

Другой более важный с теоретической и практической точек зрения вопрос состоит в том, могут ли вообще наблюдательные, экспертные и общественные советы быть органами публичного управления. Последнее отличается постоянным и непрерывным характером, требующим принятия оперативных решений в повседневной деятельности осуществляющих его органов, а любые задержки в этом чреваты неблагоприятными последствиями для управляемых отраслей и сфер [11, с. 12], в том числе экономических. Наблюдательные советы – типичные координационно-совещательные органы с расширенными полномочиями (связанными с определением доли привлекаемых резидентами иностранных работников). В целом возможность реализации расширенных (властных) полномочий не исключается исследователями данного вопроса [12, с. 124]. Комплектование их состава предполагает включение в него должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти, законодательного органа субъекта РФ, глав муниципальных образований, представителей управляющей компании и территориальных объединений рабо-

тодателей и профсоюзов. Очевидно, что повседневное организующее воздействие такого органа на управляемые объекты не представляется возможным, что не способствует его обозначению в качестве субъекта управления. Функция координации, безусловно, также является управленческой, способствуя согласованному функционированию различных органов публичного управления для решения их общих задач [13, с. 40], но ее реализация не делает орган полноценным субъектом управления. Для этого требуется наличие у него комплекса управленческих функций. К тому же в их составе присутствуют представители внешних по отношению к публично-властным органам субъектов [14, с. 37] (профсоюзов, работодателей), которые сами по себе не могут выполнять функции публичного управления.

Спорной выглядит модель публичного управления в свободных экономических зонах на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, где экспертные советы (как координационно-совещательные органы) полностью заменить управляющие компании не могут в силу наличия у последних прямых распорядительных полномочий и непрерывного характера деятельности. При этом непосредственное управление территорией возложено на высший исполнительный орган субъекта РФ, для которого подобное полномочие не соответствует характеру его деятельности как органа общей компетенции. Для такой цели можно было бы выделить орган исполнительной власти специальной компетенции, как это сделано в отношении «администраций» территорий в рамках иных режимов (зон территориального развития, особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях).

Еще более спорным видится включение в механизм публичного управления территориями с особым правовым режимом хозяйствования общественных советов. На сегодняшний день сохранился лишь один пример такого подхода – в Арктической зоне РФ [15]. В общественные советы не входят должностные лица публично-властных органов, и предназначены они не для публичного управления, а для общественного контроля, что вытекает из содержания соответствующего законодательного акта [16]. Поэтому их рассмотрение законодателем как органа публичного управления территориями представляется некорректным и требующим регламентации иным – специально предназначенным для этого – законодательством (об общественном контроле).

В итоге можно прийти к выводу о том, что нетипичные субъекты публичного управления территориями с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности не вписываются в полной мере в соответствующий иерархический механизм по причинам

координационно-совещательного характера их деятельности либо выполнения функций общественного контроля. Однако это не означает необходимость отказа от соответствующих структур. В данном случае целесообразно иначе определить их место в структуре законодательного регулирования соответствующих отношений. Наблюдательные и экспертные советы должны быть выведены из структуры публичного управления, а их правовое положение следует определять в иных положениях законодательных актов, регламентирующих межведомственное взаимодействие, формой которого они и являются. Общественные же советы должны быть выведены за рамки законодательства об особых режимах хозяйствования, а их нормативно-правовое регулирование должно охватываться правилами об осуществлении общественного контроля.

Список литературы:

1. Юридическая техника : учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Н. А. Власенко, Т. Я. Хабриевой. – М. : Эксмо, 2009. – 272 с.
2. Лабонин И. В. Проблематика правовых режимов специальных экономических зон / И. В. Лабонин // Образование и право. – 2019. – № 6. – С. 90–95.
3. О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=83729> (дата обращения: 08.11.2023).
4. О свободном порте Владивосток : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4338; 2023. – № 25, ст. 4417.
5. 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.
6. Об утверждении Положения об экспертном совете особой экономической зоны : приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2012 г. № 145 (в ред. от 25 мая 2017 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 29; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2017.
7. О формировании Экспертного совета особой экономической зоны технико-внедренческого типа в Санкт-Петербурге : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 5 сентября 2017 г. № 755 (в ред. от 23 августа 2023 г.). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».
8. Официальный сайт особой экономической зоны «Санкт-Петербург». – URL: <https://www.spbsez.ru/> (дата обращения: 08.11.2023).

9. 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.

10. О территориях опережающего развития в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 26; 2023. – № 29, ст. 5323.

11. Миронов, А.Н. Административно-правовые формы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А.Н. Миронов. – М. : Академия управления МВД России, 2021. – 152 с.

12. Теплякова, О.А. О статусе совещательных и координационных органов в Российской Федерации / О.А. Теплякова, А.А. Костюков // Вестник Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. – 2021. – Т. 7, № 2 (26). – С. 122–134.

13. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд. изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.

14. Поздеев, П.В. Этапы становления совещательных, консультативных и координационных органов в России / П.В. Поздеев // Вестник Вят. гос. ун-та. – 2014. – № 8. – С. 37–43.

15. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 29, ст. 4503; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5238.

16. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4213; 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8424.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-92-99

ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ: ПРИЗНАКИ И ЮРИДИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ

Аннотация: транснациональная преступность представляет серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Эффективная борьба с ней в современном мире возможна при рационализации уголовной политики РФ и определении четких направлений внешней политики в целом и борьбы с преступностью в частности. Важную роль в борьбе с транснациональной преступностью, особенно в ее организованных формах, играет юридическая стратегия, которая может приниматься на международном и внутригосударственном уровне и представляет собой долгосрочный план, содержащий цель, срок ее достижения; задачи, которые выполняются на разных этапах реализации стратегии; субъектов и их полномочия; риски и т.д. Для формирования юридической стратегии борьбы с транснациональной преступностью важно понимать ее характерные черты (признаки) и виды. Неточное понимание феномена транснациональной преступности приводит к тому, что ряд ее проявлений остается вне действий правоохранительных органов.

Цель статьи – выявить признаки современных видов и форм транснациональной преступности, современные юридические средства противодействия данному явлению и предложить перспективные стратегические направления борьбы с транснациональной преступностью на территории РФ. 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, юридическая стратегия, глобализация, борьба с преступностью, международное сотрудничество, цифровизация.

TRANSNATIONAL CRIME: FEATURES LEGAL STRATEGY OF COMBAT

Abstract: transnational crime poses a serious threat to the national security of the Russian Federation. An effective fight against it in the modern world is possible by rationalizing the criminal policy of the Russian Federation and defining clear directions for foreign policy in general and the fight against crime in particular. An important role in the fight against transnational crime, especially in its organized forms, is played by a legal strategy, which can be adopted at the international and domestic level and is a long-term plan containing a goal, a deadline for its achievement, and tasks that are performed

at different stages of implementation. strategies, subjects and their powers, risks, etc. To formulate a legal strategy to combat transnational crime, it is important to understand its characteristic features (signs) and its types. An inaccurate understanding of the phenomenon of transnational crime leads to the fact that a number of its manifestations remain outside the action of law enforcement agencies.

The purpose of the article is to identify the signs of modern types and forms of transnational crime, modern legal means of countering this phenomenon and to propose promising strategic directions in the fight against transnational crime on the territory of the Russian Federation. The methodological basis is a combination of the general method of cognition, general scientific, special scientific and special methods. Proposals have been formulated on the prospects for increasing the effectiveness of the fight against transnational crime.

Keywords: *transnational crime, legal strategy, globalization, crime control, international cooperation, digitalization.*

Транснациональная преступность – явление, не признающее государственных границ. Ее истинные масштабы неизвестны. Статистические данные разнятся. Это касается как размаха транснациональной преступности в целом, так и отдельных ее видов. Чтобы представить масштабы транснациональной преступности, затрагивающей юрисдикцию Российской Федерации, необходимо организовать постоянное наблюдение и анализ всех проявлений транснациональной преступности, включая и не имеющую, на первый взгляд, организованного характера.

Эффективная борьба с транснациональной преступностью возможна при условии, что каждое государство мира, воспринимая угрозу не только как транснациональную, но и внутригосударственную, примет решительные действия, направленные на борьбу с ней, и будет открыто для международного сотрудничества с иностранными государствами.

Всплеск организованной преступности в России пришелся на 80-е гг. XX в., когда в стране произошли серьезные социально-экономические изменения [1, 2]. Развал СССР привел к появлению новых государств, с некоторыми из них границы были условны. Тем не менее преступления, совершаемые на их территориях, приобрели характер транснациональных. В дальнейшем происходили качественные и количественные изменения самой преступности и ее структуры, в том числе появились и ее транснациональные формы. В качестве одной из причин трансформации преступности и способов совершения преступлений называют возникновение новых явлений в жизни общества, в частности воздушного и железнодорожного транспорта [3, с. 283]. В настоящее время процесс трансформации преступности связан с цифровизацией общественных процессов [4] и санкционны-

ми ограничениями [5]. Экономическая, политическая и социальная ситуация в мире способствуют развитию транснациональной преступности в целом.

Транснациональную преступность в российских уголовно-правовых науках принято отождествлять с организованной преступностью. Так, в литературе можно встретить следующие утверждения: «транснациональная преступность – производное от организованной преступной деятельности» [6, с. 222]; «организованная преступность всегда имела международные контакты» [7, с. 233]. Большинство юристов в качестве объекта научного исследования выбирают «транснациональную организованную преступность» [8, 9, 10].

Более точной представляется дефиниция данного понятия, предложенная А. Л. Репецкой, которая акцентирует внимание на изменении качественных параметров организованной преступности при переходе ее на уровень транснациональной деятельности. В ее определении транснациональная организованная преступность выступает как «функционирование преступных организаций и сообществ, имеющих разветвленную сеть филиалов в других странах, использующих международные связи для постоянного осуществления незаконных операций, связанных с перемещением потоков информации, денег, физических объектов, людей, других материальных и нематериальных средств через государственные границы с целью использования благоприятной рыночной конъюнктуры в одном или нескольких иностранных государствах для получения существенной экономической выгоды» [9, с. 9].

Среди общих определений транснациональной преступности можно отметить дефиницию, предложенную А.Х.-А. Пиховым: «Транснациональная преступность – сложное, исторически изменчивое, негативное социально-правовое явление, образуемое совокупностью уголовно наказуемых деяний, предусмотренных либо не предусмотренных международными нормативными правовыми актами, но во всех случаях затрагивающих правоохраняемые интересы двух или более государств вследствие специфики внешнего проявления и (или) особенностей нарушаемых общественных отношений» [11, с. 112]. С такой трактовкой трудно не согласиться. Она содержит в себе основные признаки рассматриваемого явления, представляется наиболее корректной, но с акцентом на уголовно-правовой составляющей.

Транснациональную преступность в юридической науке подразделяют на два вида: трансграничную и транстерриториальную [12, с. 112].

Характерным признаком трансграничной преступности Т.В. Аверьянова и Р.С. Белкин назвали интеграцию криминальных структур с представителями пограничной и таможенной служб и иных властных структур [6, с. 224]. Данный признак имеет хоть и важное, но не решающее значение для определения преступности как трансграничной. Главный признак трансграничного преступления – совершение отдельных эпизодов или стадий на территориях государств, имеющих общую границу. Транстерриториальная преступность, наоборот, представляет собой совокупность транснациональных преступлений, затрагивающих государства, не имеющие общих материальных границ [12, с. 112].

Транснациональная преступность – подсистема общей системы преступности, поэтому ей присущи все признаки и свойства последней [13, с. 6]. Следовательно, рассмотрим те признаки, которые характеризуют транснациональную преступность как подсистему преступности.

Признаки транснациональной преступности можно классифицировать на две большие группы: обязательные и факультативные.

Обязательные признаки транснациональной преступности (в соответствии с п. 2 ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности): 1) *преступление совершено более чем в одном государстве* (например, одновременный ввоз и вывоз запрещенных к таким операциям предметов); 2) *само преступление совершено в одном государстве, но подготовка к нему осуществлялась на территории иного государства, либо последствия данного преступления имеют место на территории иностранного государства, либо в его совершении участвовали представители организованных преступных формирований иностранных государств* (из этого следует, что осуществлять свою юрисдикцию в отношении подобных преступлений могут все те государства, чьи законные интересы были нарушены).

Факультативные признаки транснациональной преступности: 1) *организованный характер преступления* (большинство выявляемых транснациональных преступлений совершаются организованными преступными формированиями; преступления, совершенные отдельными лицами, преимущественно носят латентный характер и редко рассматриваются правоохранительными органами в качестве транснациональных); 2) *проявление вредных последствий на территории более двух государств* (субъекты транстерриториальных преступлений не всегда могут контролировать преступный результат, поэтому он может проявляться на территории стран, на которые он в соответствии с преступным умыслом не был направлен); 3) *получение большой*

денежной прибыли (является обязательным признаком лишь организованной формы транснациональной преступности).

Борьба с транснациональной преступностью – стратегическая цель не только Российской Федерации, но и всего мирового сообщества. Каждое государство вносит свой уникальный вклад в достижение этой цели. Тем не менее сохраняется необходимость выработки на международном уровне единого мнения относительно тех мер, которые следует предпринимать на национальном уровне. Борьба с транснациональной преступностью не может иметь бессистемный характер. Как на международном, так и на национальном уровне должен существовать план борьбы – юридическая стратегия.

На международном уровне роль координатора действий по борьбе с транснациональной преступностью принадлежит Организации Объединенных Наций. Именно в рамках этой организации принимается большинство международных документов, направленных на борьбу с транснациональной преступностью. Определенные решения принимаются практически ежегодно. Так, 15 марта 2023 г. прошла Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности [14], по итогам которой был подготовлен справочный документ, акцентировавший внимание на следующих вопросах.

1. Предупреждение организованной преступности. Отмечается необходимость «нетрадиционных» подходов к предупреждению организованной преступности: а) подходов, основанных на взаимодействии с населением; б) подходов, связанных с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием (финансовые меры, таможенное регулирование, налоговая политика, гражданско-правовые судебные запреты и т.д.); в) подходов, основанных на участии негосударственного сектора (отдельных компаний, профессиональных и отраслевых объединений, частных охранных предприятий и т.д.).

Стратегии участия гражданского населения могут быть в двух формах: 1) *стратегии пассивного участия граждан* (включают в себя информирование населения об опасностях, характерных чертах и проявлениях транснациональной организованной преступности, а также организацию работы горячих линий для приема заявлений о соответствующих инцидентах); 2) *стратегии активного участия граждан* (охватывают широкий спектр мероприятий, проводимых организациями гражданского общества, а также ассоциаций и групп, объединенных под эгидой этих организаций и занимающихся борьбой против организованной преступности).

2. Роль стратегий противодействия организованной преступности. В ходе прошедшей конференции было отмечено, что в научно обоснованные комплексные стратегии противодействия организованной преступности, предусматривающие участие многих заинтересованных сторон, необходимо включать: а) профилактику преступности; б) защиту уязвимых лиц и потерпевших от (повторной) виктимизации; в) развитие партнерства и сотрудничества на всех уровнях, включая международный, в рамках подхода, основанного на участии всего общества.

3. Сбор и анализ данных. Как отмечается в справочном документе, сбор и анализ данных – важнейший способ выявления сложных особенностей организованной преступности, т.к. посредством данных методов возможно выявить ее проявления, траектории развития, слабые места и воздействие на общественную безопасность и безопасность человека.

4. Применение гендерного и правозащитного подходов в предупреждении организованной преступности. Эффективность применения стратегии противодействия транснациональной преступности зависит и от того, как реализуются положения национального законодательства, а также государственных стратегий, направленных на утверждение прав человека и гендерного равенства. Принятие таких стратегий, по мнению участников конференции, может способствовать устранению коренных причин организованной преступности.

По результатам проведенной конференции странам-участникам Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности рекомендовано применять разные подходы к предупреждению организованной преступности.

Как видим, на современном этапе развития стратегии противодействия транснациональной преступности на первый план выходит задача ее предупреждения. Основными целями предупреждения транснациональной преступности являются: устранение структурных факторов, способствующих организованной преступности; повышение целостности и прозрачности институтов местного самоуправления; защита от попыток проникновения в легальную экономику; обеспечение альтернативы участию в организованных преступных формированиях.

Международный опыт противодействия транснациональной организованной преступности позволяет сделать вывод о том, что предупреждение этого явления – одна из главных целей, которая должна найти отражение как в государственной, так и в региональных стратегиях борьбы с преступностью.

Для эффективного достижения указанных стратегических целей необходима активизация выработки методов выявления признаков транснациональных преступлений, определения объектов криминологической и криминалистической профилактики, выявления ситуаций профилактического характера, определения комплексов профилактических мер, а также выработка профилактических мер специального характера [15].

Важным условием осуществления стратегии борьбы с транснациональной преступностью, несомненно, является международное сотрудничество правоохранительных органов.

Стратегический характер носит и Указ Президента РФ № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», подписанный 31 марта 2023 г. В частности, п. 33 устанавливает, что «в целях борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией, представляющими растущую угрозу для безопасности и устойчивого развития России, ее союзников и партнеров, Российская Федерация намерена уделять приоритетное внимание расширению международного сотрудничества в интересах ликвидации «безопасных гаваней» для преступников и укреплению профильных многосторонних механизмов, отвечающих национальным интересам России» [16].

Среди важных форм международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью следует выделить: 1) оказание правовой, процессуальной и оперативно-розыскной помощи правоохранительным органам иностранных государств; 2) формирование международных следственных групп; 3) оказание иного взаимного содействия.

Список литературы:

1. Гуров, А.И. Организованная преступность и борьба с ней / А.И. Гуров // Слово лектора. – 1989. – № 12. – С. 11–19.
2. Гуров, А.И. Мафия в СССР (отрывки из рукописи) / А.И. Гуров // Право и жизнь. – 1992. – № 2. – С. 94–122.
3. Хижняк, Д.С. История возникновения, предупреждения, выявления, раскрытия и расследования транснациональных преступлений / Д.С. Хижняк // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2013. – № 4(9). – С. 281–292.
4. Иващенко, М.А. Новые технологии и их влияние на трансформацию организованной преступности в России / М.А. Иващенко // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. – 2020. – № 4(30). – С. 136–140.
5. Савченко, А.С. Влияние экономических санкций на экономическую безопасность России / А.С. Савченко // Актуальные вопросы современной

экономической науки : матер. XI Междунар. науч. конф. (Астрахань, 21 апреля 2021 г.) / сост. Е. О. Вострикова, Л. П. Гвоздарёва. – Астрахань : Изд-во Астрахан. гос. ун-та, 2021. – С. 199–203.

6. Аверьянова, Т. В. Понятие, основные признаки и стратегия борьбы с транснациональной преступностью / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2000. – С. 222–225.

7. Каневский, Л. Л. Проблемы совершенствования борьбы с организованной и транснациональной преступностью / Л. Л. Каневский // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2000. – С. 233–240.

8. Валеев, Д. М. Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью / Д. М. Валеев. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 176 с.

9. Репецкая, А. Л. Транснациональная организованная преступность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Л. Репецкая. – М., 2001. – 38 с.

10. Шалагин, А. Е. Транснациональная преступность: понятие, признаки, меры противодействия / А. Е. Шалагин // Вестник экономики, права и социологии. 2016. – № 3. – С. 138–141.

11. Пихов, А. Х.-А. Транснациональная преступность: система понятий / А. Х.-А. Пихов // Вестник Моск. ун-та МВД России. – 2017. – № 6. – С. 109–113.

12. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк; под ред. А. Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

13. Кузнецова, Н. Ф. Транснациональная преступность: понятие и вопросы имплементации / Н. Ф. Кузнецова // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2000. – С. 4–9.

14. Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/WG_TA_2023/3/CTOC_COP_WG_2_2023_3_R.pdf (дата обращения: 12.11.2023).

15. Хижняк, Д. С. Криминалистическая профилактика транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк // Научное обеспечение раскрытия, расследования и предупреждения преступлений : матер. Всерос. науч.-практ. конф. к юбилею д-ра юрид. наук, проф., заслуж. юриста РФ Александра Алексеевича Протасевича (Иркутск, 15 декабря 2022 г.) – Иркутск : Изд-во Байкал. гос. ун-та, 2023. – С. 209–213.

16. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 14, ст. 2406.

С. А. Агамагомедова,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

S. A. Agamagomedova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Researcher of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
saniyat_aga@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-100-109

АДМИНИСТРАТИВНАЯ АМНИСТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена возможностью активного использования института административной амнистии в современных условиях в целях государственной поддержки определенных категорий лиц. Это предполагает расширение вариантов теоретико-правового позиционирования административной амнистии в современной науке. Целью статьи выступает анализ существующих научных концепций административной амнистии, практики ее использования с точки зрения представления ее в качестве инструмента правовой политики государства на определенном этапе развития. Для достижения заявленной цели использовались методы системного анализа, синтеза, классификации, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

В качестве выводов обозначена возможность научного позиционирования административной амнистии как инструмента правовой политики. Выделены следующие тенденции развития института административной амнистии: **постепенный отход от прямой связи с институтом административного наказания, отражение амнистии в процедурных упрощениях, финансовых преференциях, использование ее в качестве меры государственной поддержки определенных категорий лиц.**

Ключевые слова: административная амнистия, правовая политика, налоговая амнистия, «ковидная амнистия», КоАП РФ, административный штраф, административное наказание, процедурные упрощения.

ADMINISTRATIVE AMNESTY AS AN INSTRUMENT OF LEGAL POLICY

Abstract: the relevance of the article is due to the possibility of active use of the institute of administrative amnesty in modern conditions for the purpose of state support for certain categories of persons. This implies the expansion of options for the theoretical and legal positioning of administrative amnesty in modern science. The purpose of the article is to analyze the existing scientific concepts of administrative amnesty, the practice of its use in terms of presenting it as an instrument of the state's legal policy at a certain stage of development.

To achieve the stated goal, the methods of system analysis, synthesis, classification, comparative legal and formal legal methods were used.

As conclusions, the possibility of scientific positioning of administrative amnesty as an instrument of legal policy is indicated. As trends in the development of the institution

of administrative amnesty, the following are highlighted: a gradual departure from direct connection with the institution of administrative punishment, the reflection of amnesty in procedural simplifications, financial preferences, and its use as a measure of state support for certain categories of persons.

Keywords: *administrative amnesty, legal policy, tax amnesty, «covid amnesty», Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, administrative fine, administrative penalty, procedural simplifications.*

Важнейшим условием эффективности публичной власти закономерно считается оперативное и своевременное реагирование на изменения в общественных отношениях. Последние отличаются значительным разнообразием, в современных условиях стремительно трансформируются под влиянием глобализационных и иных процессов и, соответственно, требуют соответствующих изменений в формах и методах управленческого воздействия. В этих условиях многие традиционные правовые институты приобретают относительно новое содержание и требуют теоретического обоснования с точки зрения доктринальной науки. К подобным институтам следует, на наш взгляд, отнести институт амнистии, который в условиях современных вызовов и угроз приобретает качественно новое значение и отражает дифференцирование управленческих подходов в регуляции общественных отношений. При этом административная амнистия, представляющая собой разновидность амнистии как правовой категории, применяется при необходимости выборочного управленческого воздействия на определенные группы управленческих отношений и может рассматриваться в качестве специфического инструмента правовой политики государства на определенном историческом этапе.

Законодатель в Конституции РФ упоминает амнистию дважды: амнистия и помилование в соответствии с п. «о» ст. 71 отнесены к ведению Российской Федерации; объявление амнистии в соответствии с подп. «ж» п. 1 ст. 103 отнесено к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ [1].

Одни ученые отмечают «прямое конституционное происхождение» амнистии, считают ее конституционным основанием освобождения от ответственности и наказания, располагают ее в сфере конституционно-правовой политики, выражающей основополагающие принципы правового государства в области взаимоотношений с личностью [2, с. 4]. Другие исследователи считают, что амнистия и помилование не входят в какую-либо одну отрасль права, а относятся к межотраслевым образованиям, входят в институт государственного прощения, имеющий широкое применение в различных отраслях законодательства [3, с. 12].

Межотраслевой подход к пониманию амнистии, по мнению специалистов, не только наиболее адекватен ее правовой природе, но и наиболее перспективен в контексте расширения сферы применения данного института [4, с. 25].

Признавая институт амнистии в качестве межотраслевого правового образования, нельзя не согласиться с мнением В.В. Гриценко о том, что проведение любой амнистии – это вид управленческой деятельности государства, так как амнистия устанавливается законодательными органами власти, претворяется в жизнь исполнительными органами. При этом установление и проведение всех видов амнистии должны быть ключевыми инструментами реализации единой государственной политики [5, с. 99]. Другие авторы также подчеркивают исполнительный характер амнистии, последняя понимается ими как государственное мероприятие [3, с. 15]. Полагаем, что в настоящее время административную амнистию можно позиционировать и в качестве инструмента правовой политики, отражающей дифференцированный подход государственной власти к различным сферам общественных отношений на определенном этапе развития.

Исследователи закономерно рассматривают амнистию в триедином качестве: как государственно-властный акт, объявляющий амнистию, как юридический процесс, характеризующий порядок ее применения, и как результат, связанный с освобождением от юридического преследования и наказания [2, с. 4]. Менее распространенной является позиция, согласно которой амнистия является весьма действенным профилактическим инструментом [6, с. 105]. Гораздо чаще ученые, напротив, отмечают определенное нарушение принципа справедливости при ее использовании, факт некоторой дискриминации отдельных категорий лиц в сравнении с теми, которые «подпадают» под действие амнистии [4, с. 20–21], и даже предлагают в связи с этим избирательность при ее использовании, например, «избирательную миграционную амнистию» [7, с. 9].

Если с конституционно-правовых позиций амнистия исследуется в качестве института конституционного права, в контексте деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, реализации государственной функции милосердия и гуманизма [2, с. 4], в рамках уголовного права активно разрабатывается с точки зрения уголовно-правового института [8, с. 14–16], то административная амнистия позиционируется специалистами в качестве «не работающего в течение длительного времени» правового института административного права [5, с. 91].

Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) содержит положения о том, что издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, относится к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 4 ч. 1 ст. 24.5), а судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, прекращает исполнение постановления в случае издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (п. 1 ст. 31.7.) [9].

Ученые на протяжении последних лет активно предлагали дополнить действующее административное законодательство отдельными положениями, посвященными институту амнистии и порядку ее использования в управленческих отношениях. Речь шла как об издании отдельного закона, так и о дополнении КоАП РФ самостоятельной статьей об амнистии [4, с. 37–39; 6, с. 106]. Отражением попыток внедрения данных предложений стало внесение отдельной статьи об амнистии в проект КоАП РФ, в котором ст. 4.8. посвящена институту амнистии и содержит положения, касающиеся: объявления амнистии Государственной Думой Федерального Собрания РФ в отношении индивидуально неопределенного круга лиц; возможности освобождения от административной ответственности или от административного наказания лиц, совершивших административные правонарушения, актом об амнистии; возможности освобождения от основного и (или) дополнительного административного наказания актом об амнистии лиц, в отношении которых вынесены постановления о привлечении к административной ответственности и назначении административных наказаний; возможности посредством акта об амнистии быть признанными не подвергнутыми административному наказанию для лиц, подвергнутых административному наказанию [10].

Следует принять во внимание, что в научной литературе, средствах массовой информации и актах органов исполнительной власти нередко используются ставшие достаточно устойчивыми сочетания слов, содержащие термин «амнистия» и характеризующие отдельные разновидности мероприятий, связанных со снижением управленческого воздействия на определенную сферу отношений (дачная, налоговая, миграционная и иные «амнистии»). В большинстве случаев речь идет о терминологии, призванной упростить (сократить) длинные формулировки нормативных правовых актов, характеризующих комплекс мероприятий органов власти в определенной сфере. Примером может служить использование формулировки «налоговая «амнистия» в письмах и официальной информации Министерства финансов РФ,

где в нее вкладывается смысл списания долгов по налогам и страховым взносам [11, 12, 13]. При этом в действующих нормативных правовых актах данная терминология не употребляется. Полагаем, что миграционную, налоговую и некоторые другие виды «амнистии» можно отнести к разновидностям административной амнистии лишь условно, они, бесспорно, имеют управленческий характер и так или иначе связаны с институтом административной ответственности.

Под институтом миграционной «амнистии» понимается комплекс согласованных государственной властью правовых и политических средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов..., без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политико-правового режима [7, с. 8].

В условиях правовой политики государства, направленной на оптимизацию аккумуляции и расходования публичных финансов, особую значимость приобретает налоговая «амнистия». Представители экономической науки понимают под ней программу, позволяющую обеспечить в реальном исчислении снижение задекларированных или незадекларированных налоговых обязательств налогоплательщиков, по сравнению с налоговыми обязательствами, установленными законодательно. По их мнению, она может выражаться в упрощении порядка декларирования доходов отдельных категорий налогоплательщиков (физических лиц, индивидуальных предпринимателей и др.), в реструктуризации просроченной задолженности по налогам и сборам и др. [14].

Специалисты в области налогового права понимают под налоговой «амнистией» предложение со стороны государства «налогоплательщикам» погасить недоимки в обмен на отмену наказания, которое могло бы быть наложено в случае выявления нарушений [15].

В большинстве случаев субъектом амнистии (в административном, налоговом, трудовом или иной отрасли законодательства) может быть лицо, признанное субъектом соответствующих правонарушений [3, с. 17–18]. Однако это не всегда так. Примером может служить так называемая дачная амнистия, целью которой законодатель называл упрощение оформления гражданами прав на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости [16]. Еще один вид амнистии – амнистия капитала – проводится с целью вывода бизнеса из тени и возврата капиталов из-за рубежа [15]. В этом смысле можно сделать вывод о том, что в настоящее время административная амнистия не всегда связана с фактом установленного правонарушения; лица, на которых она распространяется, могут быть лишь потенци-

альными нарушителями каких-либо обязательных требований в определенной, преимущественно управленческой, сфере общественных отношений.

И. Л. Марогулова полагает, что единственной целью амнистии является прощение лиц, совершивших правонарушение, и выделяет амнистии «разгрузочной» направленности, которые противоречат ее правовой сущности [3, с. 13]. Приведенные нами примеры подтверждают данную позицию. В зависимости от цели проведения в настоящее время можно дифференцировать амнистии процедурного («дачная»), финансового (налоговая) и иного «разгрузочного» характера.

Более того, сегодня есть все большие основания говорить об административной амнистии как средстве государственной поддержки определенной категории лиц. Выступая инструментом правовой политики государства на определенном этапе развития, административная амнистия призвана дифференцировать управленческое воздействие на определенные категории лиц, сделать его более целенаправленным и точным, в определенных условиях (сложных в контексте внутренних и внешних вызовов) поддержать их со стороны публичной власти, помочь им в процедурном и финансовом отношении (финансовые и процедурные послабления и (или) преференции).

Речь идет прежде всего об определенном сегменте правовой политики – правовой политике в конкретной области общественных отношений. Так, институт миграционной амнистии выступает в качестве одного из правоохранительных приоритетов миграционной правовой политики [7, с. 9].

В качестве относительно новой формы административной амнистии можно выделить так называемую ковидную амнистию. Она явилась отражением правовой политики по поддержке граждан и бизнеса, причем на более позднем после периода ограничений и запретов, связанных с распространением коронавирусной инфекции, этапе. Установленная в период с 1 июня по 31 декабря 2022 г., она заключалась в процедурах компенсации гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам административных штрафов, уплаченных за несоблюдение требований, введенных для противодействия распространению новой коронавирусной инфекции. Кроме того, была прекращена работа по взысканию назначенных, но не оплаченных штрафов за нарушение ковидных ограничений. Возмещению подлежали штрафы, наложенные органами исполнительной власти города Москвы и подведомственными им учреждениями, за нарушение всех ковидных ограничений, за исключением несоблюдения режима изоляции на дому во время заболевания COVID-19. Предполагалось,

что в рамках данной амнистии Правительство Москвы прекратит взыскание либо компенсирует около 13,6 миллиарда рублей, что в условиях санкционного давления станет ощутимой поддержкой для бизнеса и москвичей [17].

Ситуация, когда неуплаченные административные штрафы прощаются, а уплаченные – компенсируют, представляется достаточно нетрадиционной с точки зрения амнистии (расширение диапазона ее действия в зависимости от этапа юрисдикционного воздействия) и отражает качественно новые инструменты правовой политики поддержки публичной властью отдельных групп населения в сложные для них периоды.

Продолжением подобной политики, в рамках которой амнистия выступает инструментом государственной поддержки населения в целом или отдельных социальных групп, можно считать предложение по введению амнистии в отношении лиц, совершивших административные правонарушения в области дорожного движения. В условиях ужесточения санкционного давления публичная власть поддерживает не только бизнес, но и рядовых граждан, экономическое положение которых ухудшается. И значимым механизмом такой помощи выступает институт административной амнистии, который в условиях складывающейся в Российской Федерации неблагоприятной социально-экономической ситуации призван оказать со стороны государства поддержку жителям РФ, совершившим административные правонарушения в области дорожного движения, не представляющие существенной общественной опасности, включая сохранение их денежных средств (избавление от дополнительных финансовых обременений, связанных с расходами по уплате административных штрафов) [18]. Несмотря на то, что данный проект не был реализован, он, на наш взгляд, имел важное значение. Предполагаемая амнистия планировалась к реализации в области дорожного движения и была призвана в определенной степени смягчить последствия санкционного кризиса для значительной части населения страны, то есть, по сути, выступить мерой государственной поддержки.

Система административных наказаний в различные исторические периоды менялась в зависимости от тенденций развития общественной жизни [19, с. 27], менялись принципы их назначения, приоритеты правоохранительного внимания публичной власти. Все это является отражением правовой политики государства на определенном этапе развития, политики, преследующей конкретные цели (краткосрочные и долгосрочные). Полагаем, что в современных условиях административная амнистия может рассматриваться в качестве

части, элемента правовой политики, ее действенного инструмента, отражения ее приоритетов. Административная амнистия как управленческий акт, государственное мероприятие, отражающее волю публичной власти, становится мерой оперативного реагирования власти на изменения в общественных отношениях, становится все чаще средством государственной поддержки, сбережения собственности определенных лиц, способом поддержания (укрепления) их материального положения.

В настоящее время институт амнистии, применяемой к лицам, совершившим административные правонарушения, используется недостаточно. При этом данный институт обладает потенциалом в области повышения эффективности административно-деликтной политики, призван снизить «наказательный» уклон в реализации административно-правовой политики, содействовать развитию гуманистических начал в управленческих отношениях.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что позиционирование административной амнистии в науке и правоприменении постепенно все дальше отграничивается от традиционного понимания амнистии в качестве акта гуманизма и милосердия государственной власти по отношению к правонарушителям, присущего уголовно-правовому ее обоснованию. Административная амнистия может рассматриваться в качестве инструмента правовой политики государства, как связанного, так и напрямую не связанного с административным наказанием в различные периоды организационно-правового и социально-экономического развития, направленного на процедурные упрощения и преференции, финансовые послабления, а также выступающего мерой государственной поддержки определенных категорий лиц.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 04.07.2020).
2. Дзидзоев, Р. М. Конституционно-правовые начала амнистии в России : монография / Р. М. Дзидзоев, И. Г. Баранникова. – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2021. – 160 с.
3. Марогулова, И. Л. Законодательное регулирование амнистии и помилования (генезис, сущность, теория, правоприменение) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. Л. Марогулова. – М., 1999. – 47 с.
4. Федотов, М. А. Административная амнистия: правовая природа, история, перспективы / М. А. Федотов // Труды по интеллектуальной собственности. – 2020. – Т. 35. – № 1–2. – С. 18–48.

5. Гриценко, В.В. Административная амнистия: проблемы правоприменения / В.В. Гриценко // Вестник Воронеж. гос. ун-та. – Серия : Право. – 2015. – № 4 (23). – С. 90–99.

6. Молчанов, П.В. Административная амнистия для нарушителей правил дорожного движения / П.В. Молчанов // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 10 (58). – С. 103–106.

7. Казарян, К.В. Юридическая институционализация миграционной амнистии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Казарян. – Ростов н/Д, 2008. – 28 с.

8. Зеленцов, А.А. Амнистия в законодательстве России: правовая регламентация и исполнение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Зеленцов. – СПб., 2004. – 25 с.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.

10. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447; не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29 мая 2020 г.). – Текст документа приведен в соответствии с публикацией на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/>). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О предложении по проведению налоговой амнистии, о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате региональных и местных налогов и о мерах поддержки заемщиков в рамках ипотечного кредитования : Письмо Минфина России от 11 января 2021 г. № 03-02-07/1/63. – Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О предложении по проведению налоговой амнистии и о признании недоимки, задолженности по пеням, штрафам безнадежными к взысканию и их списанию, предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате налогов : Письмо Минфина России от 5 апреля 2022 г. № 03-02-07/28825. – Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О списании долгов по налогам и страховым взносам (налоговая амнистия 2018) : Информация ФНС России. – Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте Федеральной налоговой службы (<https://www.nalog.gov.ru>) по состоянию на 20 марта 2018 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Рыманов, А.Ю. Налоговая амнистия – 2007: оценка результативности / А.Ю. Рыманов // Финансы и кредит. – 2008. – № 19 (307). – С. 45–51.

15. Зарипов, В.М. Налоговая амнистия в вопросах и ответах / В.М. Зарипов // Налоговед. – 2007. – № 12. – С. 1–6.

16. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества : федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – № 146.

17. Сергей Собянин объявил амнистию по ковидным штрафам. – URL: <https://ombudsman.mos.ru/practice/news/2456> (дата обращения: 14.02.2023).

18. Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших административные правонарушения в области дорожного движения : пояснительная записка к проекту постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 113756-8 : внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Я.Е. Ниловым, Д.А. Свищевым, А.Н. Диденко, К.М. Панеш, С.Д. Леоновым, Ю.А. Напсо, И.М. Мусатовым, Б.А. Чернышовым, В.С. Селезевым, И.К. Сухаревым, В.А. Кошелевым, А.Н. Свистуновым, сенаторами РФ Е.В. Афанасьевой, И.Н. Абрамовым // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/113756-8> (дата обращения: 12.02.2023).

19. Соколов, А.Ю. Правовая политика в сфере модернизации системы административных наказаний / А.Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 27–36.

Е.Н. Артанова,
Преподаватель кафедры
конституционного права имени
профессора И.Е. Фарбера
и профессора В.Т. Кабышева
Саратовской государственной
юридической академии

E.N. Artanova,
Lecturer at the Department
of Constitutional Law named after
Professor I.E. Farber
and Professor V.T. Kabyshev,
Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-110-118

О СУБЪЕКТАХ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И БРАЗИЛИИ

Аннотация: вопрос, связанный с законодательной инициативой, является достаточно дискуссионным, поскольку в законодательстве РФ, отсутствует официальное толкование этого понятия. В ст. 104 Конституции РФ перечислены субъекты права законодательной инициативы, осуществляемой в рамках взаимодействия ее субъектов и национального парламента. В большинстве своем законодательная инициатива принадлежит органам государственной власти: главе государства, Парламенту, Правительству, но и есть государства, где и граждане признаются этими субъектами. Существует несколько видов права законодательной инициативы, исходя из круга субъектов этого права, предусмотренных Конституцией государства. Для России интересен и полезен опыт Федеративной Республики Бразилии, где, кроме общих видов законодательной инициативы, существует исключительная законодательная инициатива Президента и народная законодательная инициатива. В статье использован сравнительно-правовой метод исследования, который дал возможность выявить сходства и различия в составе субъектов законодательной инициативы и сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства.

Ключевые слова: конституционное право, законодательная инициатива, виды законодательной инициативы, субъекты права законодательной инициативы, народная законодательная инициатива, законодательный орган государства.

ON THE SUBJECTS OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND BRAZIL

Abstract: the issue related to legislative initiative is quite controversial, since in the legislation of the Russian Federation there is no official interpretation of this concept. In Art. 104 of the Constitution of the Russian Federation lists the subjects of the right of legislative initiative carried out within the framework of interaction between its subjects and the national parliament. For the most part, legislative initiative belongs to public authorities: the head of state, Parliament, Government, but there are also states where citizens are recognized as these subjects. There are several types of the right of legislative initiative, based on the range of subjects of this right provided for by the Basic Law of the state. For Russia, the experience of the Federative Republic of Brazil is interesting and useful, where, in addition to general types of legislative initiative, there is an exceptional legislative initiative of the President and a people's legislative initiative. The article used

a comparative legal research method, which made it possible to identify similarities and differences in the composition of the subjects of legislative initiative and formulate proposals for improving Russian legislation.

Keywords: *constitutional law, legislative initiative, types of legislative initiative, subjects of the law of legislative initiative, people's legislative initiative, state legislature.*

В любой стране законодательная инициатива обеспечивает демократичность законодательного процесса и гарантирует участие в нем тех субъектов, которые действуют от лица и в интересах народа, как основного носителя государственного суверенитета. Поскольку «"рождение" закона всегда связано с проявлением творческой инициативы субъектов права законодательной инициативы, она признается начальным звеном законодательного процесса» [1, с. 3].

Возможность осуществления права законодательной инициативы ее субъектами предполагает следующие ее виды в федеративном государстве: правительственная, законодательная инициатива главы государства, парламентская, субъектов федерации, судебная, народная, специальная [2, с. 5]. Далекое не всегда национальное законодательство конкретной страны может закреплять все вышеперечисленные ее виды.

Если говорить о Российской Федерации, то в статье 104 ее Конституции представлен перечень субъектов права законодательной инициативы, и он определяется в качестве исчерпывающего. Таковыми являются: Президент, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду и Верховному Суду по вопросам их ведения [3]. Поэтому в отечественной юридической литературе они разграничиваются на две группы: «В первой группе представлены субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетентностными рамками. Ко второй группе относятся те, которые пользуются правом законодательной инициативы только в рамках их ведения. Закон не исключает совместной законодательной инициативы нескольких субъектов Федерации» [4, с. 28].

Мы согласны с мнением А.В. Малько и Л.Г. Агабековой, что «Мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих органов государственной власти и должностных лиц обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач» [5, с. 35].

Небезосновательным, на наш взгляд, является мнение тех ученых, которые считают круг субъектов права законодательной инициативы, закрепленный в российском законодательстве, достаточно узким. Например, Ю.Г. Арзамасов предлагает расширить его и говорит, что «...заслуживает внимания предложение о расширении субъектного состава лиц, обладающих правом законодательной инициативы, в который кроме Генерального прокурора следует внести уполномоченных по правам человека и гражданина по аналогии с субъектами Федерации, где региональным уполномоченным по правам человека предоставлено это право...» [6, с.16].

Круг субъектов права законодательной инициативы в Федеративной Республике Бразилии отличается от того, который существует в Российской Федерации. Они перечислены в ст. 61 Конституции Бразилии: «любой член и любая комиссия Палаты депутатов, Федеральный сенат или Национальный конгресс, Президент Республики, Федеральный верховный суд, Генеральный прокурор Республики и граждане (народная законодательная инициатива) в установленных форме и случаях» [7].

В отличие от Президента РФ, обладающего общим правом законодательной инициативы, Конституция Бразилии предусматривает «исключительную законодательную инициативу, принадлежащую только главе государства Бразилии, с перечислением конкретных вопросов, например, устанавливающих функции и должности в органах публичной администрации, выполняющей функции непосредственно или косвенным образом, или увеличения оплаты лиц, работающих на названных постах, должностях и выполняющих названные функции...» [7].

Остальные субъекты права законодательной инициативы в Бразилии в этом праве не ограничены, исходя из буквы Конституции, включая Федеральный Верховный Суд и Генерального прокурора Бразилии, в отличие от РФ, где высшие судебные органы обладают этим правом в «усеченном виде» – только «по вопросам своего ведения», а Генеральному прокурору РФ это право вообще не предоставлено. В то же время, раз предусмотрена исключительная инициатива главы государства Бразилии, соответственно иные субъекты в праве законодательной инициативы ограничены по тем вопросам, законодательная инициатива по которым относится исключительно к инициативе главы государства. Исходя из норм российской Конституции, глава государства не ограничен никакими вопросами законодательной инициативы, соответственно и другие субъекты в ней не ограничены, кроме судебных органов власти. Например, после внесения по-

правок к Конституции 2020 г., в ст. 12 ФКЗ от 6 ноября 2020 г. № 4 «О Правительстве Российской Федерации» [8] установилось положение о том, что деятельностью федеральных органов исполнительной власти руководит Правительство за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет глава Российского государства, например, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий». На наш взгляд, представляется целесообразным закрепить только за Президентом РФ возможность вносить законодательную инициативу совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти (иными словами, закрепить за главой Российского государства как общую, так и исключительную законодательные инициативы).

В свое время в Конституции РСФСР 1978 г. перечень субъектов права законодательной инициативы в ст. 113 был гораздо шире. В него были включены комитеты и комиссии палат Парламента (Верховного Совета СССР) – Совета Союза и Совета национальностей, Генеральный прокурор, общероссийские общественные организации [9]. В настоящее время все перечисленные субъекты не обладают правом законодательной инициативы, одним словом – органы и лица, не перечисленные в ст. 104 Конституции РФ могут вносить свои законопроекты только через субъектов, имеющих это право [3, с. 29].

Российское государство и Бразилия предоставляют право законодательной инициативы своим субъектам. Законодательные органы и субъекты РФ и бразильских штатов могут вносить законопроекты любого характера, иными словами обладают общим правом законодательной инициативы (соответственно ст. 104 Конституции РФ и ст. 61 Конституции Бразилии).

В отличие от Российской Федерации, где народная законодательная инициатива не предусмотрена на федеральном уровне, в Бразилии она существует, предусмотрена в § 2 ст. 61 Конституции и является коллегиальной, поскольку ей обладает не отдельный гражданин Бразилии, а установлен конкретный количественный барьер для внесения законопроекта в Бразильский Национальный конгресс [7].

Таким образом, в Федеративной Республике Бразилии можно выделить не две, как в России, а три группы субъектов законодательной инициативы. Кроме государственных органов, осуществляющих это право в рамках своей компетенции, здесь присутствует еще одна

группа, реализующая его в качестве коллективного конституционного права человека.

В связи с этим интересна позиция И. Н. Плотниковой: «... полагаем насущно необходимым увеличение круга субъектов законодательной инициативы в федеральном парламенте России и закрепление в ст. 104 Конституции РФ института народной законодательной инициативы, в целях расширения механизмов непосредственного народовластия, возможности полноценного осуществления личностью своих прав, их охраны и защиты в России, предотвращения социальных конфликтов в обществе...» [10, с. 35].

На наш взгляд, справедливы и слова известного российского конституционалиста, доктора юридических наук, профессора В. Т. Кабышева: «Народ должен стать основным субъектом конституционных политических отношений, контролируя в действительности (а не декларативно) все институты власти. России просто необходим цивилизованный путь развития (а не пресловутая «стабильность»), при котором решающее слово должно принадлежать народу как суверену и носителю власти» [11, с. 300].

В. М. Сырых отмечает, что «ценность народной законодательной инициативы заключается в том, что она позволяет избирателям напрямую воздействовать на законотворческую деятельность представительного органа, вносить на его рассмотрение законопроекты, отражающие насущные интересы народа, не дожидаясь "законодательной милости" от его депутатов, равно как и от органов государства, наделенных правом законодательной инициативы» [12, с. 42]. Ф. В. Фетюков тоже придерживается этой позиции. На его взгляд, основной проблемой реализации непосредственной демократии стала бы организация сбора подписей числа избирателей, необходимого для внесения законопроекта в нижнюю палату парламента. Он считает, что для решения вопроса по сбору подписей следует использовать электронные подписи граждан. Это возможно организовать с помощью портала государственных услуг, доступ к которому осуществляется при условии прохождения процедуры аутентификации, т.е. проверки личности пользователя – гражданина» [13, с. 64].

Мы согласны с известным российским конституционалистом С. А. Авакьяном, что одной из попыток претворить в жизнь российского государства возможность участия граждан в законодательном процессе, в качестве так называемой народной правотворческой инициативы, можно рассматривать «практику выявления и формирования общественного мнения с использованием ресурсов Интернета – российскую общественную инициативу». Президент РФ В. В. Путин издал

соответствующий указ 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» [14]. В настоящее время на данном сайте представлено 21 444 общественных инициатив [15]. Это говорит о том, что граждане действительно хотят участвовать в законодательном процессе своего государства, используя предложенную возможность. Что касается самой «Российской общественной инициативы», то С.А. Авакьян считает ее «отдельным институтом непосредственной демократии» [16, с. 375]. Тем не менее полностью приравнивать подобную практику к институту народной законодательной инициативы не стоит, так как общественное мнение имеет исключительно характер «информации для размышления» и не связывает государственные органы какой-либо обязанностью его учитывать.

Нельзя полностью согласиться с мнением Д.Л. Кутейникова, который предлагает наделить «правом на подачу гражданских законодательных инициатив группу граждан Российской Федерации в числе не менее 100 тысяч человек, достигших возраста 18 лет и обладающих активным избирательным правом». Инициативы будут направляться в Совет Федерации Федерального Собрания РФ для последующего их внесения решением палаты в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в качестве законодательной инициативы [17, с. 16]. На наш взгляд, в данном случае говорить о состоятельности народной правотворческой инициативы нельзя, поскольку субъектом права законодательной инициативы будет выступать Совет Федерации Федерального Собрания РФ, а обращение группы граждан можно считать просто обращением в орган государственной власти, что предусмотрено ст. 33 Конституции РФ. Например, В.Н. Руденко различает сформированную и несформированную народные законодательные инициативы [18, с. 305]. Речь идет о наличии готового законопроекта, однако не нужно забывать, что надлежащим субъектом права законодательной инициативы может выступать только Совет Федерации, поскольку граждане в Российском государстве такими не признаются.

Мы считаем, что можно использовать опыт Бразильского государства и поддержать позицию о включении в Конституцию РФ в качестве коллегиального субъекта народной законодательной инициативы граждан Российской Федерации. Необходимо определить соответствующие условия, при которых эта инициатива будет признана легитимной. Например, установить количественный барьер, как в Бразилии, где в соответствии с § 2 ст. 61 ее Конституции «народная инициатива может осуществляться путем внесения в Палату депутатов

проекта закона, подписанного по меньшей мере одним процентом национального избирательного корпуса, распределенного по меньшей мере в пяти штатах и по меньшей мере с тремя десятками процента избирателей в каждом из них» [7] (в настоящее время в Бразилии двадцать шесть штатов). Иными словами, признавать народную законодательную инициативу в Российской Федерации состоявшейся, если законопроект подписан гражданами РФ, по меньшей мере, одним процентом национального избирательного корпуса, распределенного, в пятнадцати субъектах РФ, с тремя десятками процента избирателей в каждом из них (в пятнадцати субъектах Российской Федерации из восьмидесяти девяти, имеющихся в настоящее время). Это будет говорить о том, что субъекты РФ активно участвуют в законодательном процессе и предложенные законопроекты действительно являются необходимыми, не ограничены желанием и интересами одного субъекта РФ.

Также хотелось бы остановиться на специальной законодательной инициативе, которая осуществляется особыми (нетипичными) субъектами законодательной инициативы. В настоящее время как в РФ, так и в Бразилии такая законодательная инициатива не предусмотрена. В предыдущей Конституции РСФСР 1978 г. в перечень входили, например, общероссийские общественные организации, которые и признавались нетипичными субъектами законодательной инициативы [9]. До принятия Конституции РФ в 1993 г. в Российской Федерации на федеральном уровне существовала специальная законодательная инициатива, но в настоящее время она не применяется.

Таким образом, в Российской Федерации существуют правительственная, законодательная инициатива главы государства, парламентская, субъектов федерации, судебная (ограничена вопросами ведения судебных органов), но отсутствуют народная и специальная законодательные инициативы. В Федеративной Республике Бразилии из перечисленных видов законодательной инициативы присутствуют все, кроме специальной, в связи с чем для Российской Федерации опыт вышеуказанного федеративного государства является интересным и полезным, но для этого необходимо внести соответствующие изменения в действующую Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты. Изменения коснутся ст. 104 Конституции РФ, где к указанным субъектам законодательной инициативы необходимо добавить граждан РФ с установлением конкретного количественного барьера для внесения законопроекта в Парламент РФ – одного процента национального избирательного корпуса, распределенного, в пятнадцати субъектах РФ, с тремя десятками процента избирателей

в каждом из них. Что касается внесения соответствующих изменений в подзаконные акты, то здесь речь идет о ст. 103 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, где перечислены субъекты законодательной инициативы.

Список литературы:

1. Рамазанова, Э.Т. Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Т. Рамазанова. – М., 2005. – 23 с.

2. Законодательный процесс в зарубежных странах : учеб. пособие / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. – М. : МГИМО Университет, 2012. – 172 с.

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – № 237; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416; 2022. – № 41, ст. 6930–6933.

4. Лебедев, В.А. Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в Российской Федерации / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. – Челябинск : Изд-во ИИУМЦ «Образование», 2010. – 162 с.

5. Малько, А.В. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы / А.В. Малько, Л.Г. Агабекова // Юридическая наука. – 2016. – № 6. – С. 34–38.

6. Арзамасов, Ю.Г. Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика / Ю.Г. Арзамасов // Государство и право. – 2018. – № 5. – С. 5–17.

7. Конституция Федеративной Республики Бразилии. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 21.08.2023).

8. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.

9. Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 9, 10 декабря 1992 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15, ст. 407; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 2, ст. 55; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 52, ст. 3051.

10. Плотникова, И.Н. Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ? / И.Н. Плотникова // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2019. – № 5. – С. 30–35.

11. Кабышев, В.Т. С Конституцией по жизни : избранные научные труды / В.Т. Кабышев. – М. : Формула права, 2013. – 320 с.

12. Сырых, В.М. Социология права : учебник / В.М. Сырых. – М. : Юстиция, 2016. – 472 с.

13. Фетюков, В.Ф. Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества / В.Ф. Фетюков // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 2. – С. 62–65.

14. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива : указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 17 сентября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 10, ст. 2019; 2020. – № 38, ст. 5853.

15. Российская общественная инициатива. – URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 21.08.2023).

16. Авакьян, С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики / С.А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2022. – 484 с.

17. Кутейников, Д.Л. Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д.Л. Кутейников. – М., 2017. – 257 с.

18. Руденко, В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов / В.Н. Руденко // Антиномии. – 2001. – № 2. – С. 303–342.

Т. В. Чеботарева,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

T. V. Chebotareva,
Candidate of Law,
Senior Lecturer of the Department
of Criminal Procedure,
Saratov State Law Academy
t.v.chebot@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-119-123

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ПОЛОВОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ

Аннотация: в статье автор обобщает основные направления политики Российской государственной по противодействию преступлениям против половой неприкосновенности и приходит к выводу о том, что, несмотря на большой объем принятых мер, количество таких преступлений неуклонно растет, а значит, система по их профилактике и пресечению работает неэффективно и требует дальнейшего реформирования.

Ключевые слова: преступления против половой неприкосновенности, несовершеннолетние потерпевшие, профилактика и пресечение преступлений, защита прав потерпевших.

LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN STATE IN THE FIELD OF PROTECTING THE RIGHTS OF VICTIMS FROM CRIMES AGAINST SEXUAL INTEGRITY

Abstract: in the article the author summarizes the main directions of the Russian state's policy on countering crimes against sexual inviolability and concludes that despite the large volume of measures taken, the number of such crimes is steadily growing, which means that the system for their prevention and suppression does not work effectively and requires further reform.

Keywords: crimes against sexual inviolability, juvenile victims, prevention and suppression of crimes, protection of the rights of victims.

Проблема совершения преступлений против несовершеннолетних является глобальной для всего мирового сообщества. Наибольшей общественной опасностью среди них обладают преступления против половой неприкосновенности. Это связано с тем, что подобные преступления оставляют след на всей дальнейшей жизни ребенка, нарушая его физическое и психологическое развитие, приводят к формированию психических заболеваний, попыткам суицида, невозможности создать семью, формированию девиантного поведения и т.п.

Осознавая важность данной проблемы и необходимость оградить несовершеннолетних от подобного рода посягательств, наше государство за последнее десятилетие предприняло ряд мер, направленных на их предупреждение и профилактику, было ужесточено уголовное наказание, а также усовершенствованы некоторые механизмы уголовного судопроизводства по делам о преступлениях против половой неприкосновенности.

С принятием Федерального закона № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового положения потерпевших в уголовном судопроизводстве» [1] в российском законодательстве были реализованы некоторые положения международных договоров, касающиеся производства по делам о половых преступлениях, а также ряд предложений ученых, связанных с совершенствованием процессуального положения потерпевших по таким категориям уголовных дел.

В частности, сегодня уголовно-процессуальный закон содержит целый ряд дополнительных процедур, направленных на особую защиту прав и законных интересов потерпевших по делам о преступлениях против половой неприкосновенности:

- таким потерпевшим предоставлено право на получение квалифицированной юридической помощи адвоката-представителя за счет средств федерального бюджета (ч. 2.1 ст. 45 УПК РФ);

- закон предусматривает обязательное участие психолога при производстве некоторых следственных действий с такими потерпевшими (ч. 4 ст. 191 УПК РФ);

- предусмотрено обязательное назначение судебной экспертизы в отношении подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений против половой неприкосновенности лиц, не достигших 14 лет (п. 3.1. ст. 196 УПК РФ);

- рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности осуществляется в закрытом судебном заседании (п. 3 ч. 2 ст. 241 УПК РФ);

- лицам, осужденным за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет, не может быть предоставлена отсрочка исполнения приговора (п. 2 ч. 1 ст. 398 УПК РФ);

- судебное решение по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности не может быть изготовлено в форме электронного документа (ч. 4 ст. 474.1).

В российский уголовный закон были внесены поправки, признающие отягчающим обстоятельством совершение преступления

против половой неприкосновенности родителем или иным лицом, которое несет обязанности по его воспитанию, содержанию, а также лицом, осуществляющим трудовую деятельность в сфере воспитания и образования несовершеннолетних [2]. Кроме того, приняты поправки, ужесточающие ответственность за совершение повторных преступлений против половой неприкосновенности [3].

Однако, несмотря на внушительный объем мер, принятых Российским государством по борьбе с преступлениями против половой неприкосновенности, их количество продолжает расти. За период 2021–2022 гг. было выявлено 33 414 преступлений, предусмотренных гл. 18 УК РФ. Необходимо отметить, что данные цифры лишь отчасти отражают их реальную численность в силу высокой латентности, которая обусловлена рядом причин: боязнью огласки, давлением общества, угрозами со стороны лица, совершившего преступление, неверным пониманием малолетним совершаемых с ним действий, отказами сотрудников правоохранительных органов от принятия заявлений от лиц, не достигших 16 лет. По данным исследований, латентность преступлений против половой неприкосновенности составляет 93–95 %. Только 2 % пострадавших от подобных преступлений обращаются за помощью в правоохранительные органы. Необходимо также отметить крайне негативную тенденцию к увеличению доли обвиняемых, являющихся близкими знакомыми или родственниками потерпевшего по делам о таких преступлениях [4, с. 102].

Сложившееся положение дел нельзя признать удовлетворительным. Общество крайне болезненно реагирует на информацию об участившихся случаях совершения преступлений против половой неприкосновенности и ищет свои, далеко не правовые средства борьбы с этим явлением, результатом которых стал рост числа случаев самосуда над предполагаемыми преступниками [5].

Общественные деятели, правоохранители и омбудсмены также предлагают пути выхода из сложившейся ситуации. Так, депутатами Государственной Думы были внесены предложения о необходимости химической и хирургической кастрации осужденных за преступления против половой неприкосновенности [6]. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка А. Ю. Кузнецова, в свою очередь, выступила с предложением делать отметки в документах, удостоверяющих личность, тем, кто имеет судимость за преступления, предусмотренные гл. 18 УК РФ, а также ввести запрет на посещение ими детских учреждений [7].

Общественные объединения неоднократно обращались к Президенту РФ с требованиями отмены моратория на смертную казнь

для осужденных за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также о создании единой открытой базы учета таких осужденных с их пожизненным отслеживанием при помощи GPS-браслетов [8]. Эту инициативу поддержал и Председатель Следственного комитета РФ А. Н. Бастрыкин [9]. Однако Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ В. И. Матвиенко выразила несогласие с применением смертной казни за преступления против половой неприкосновенности, возложив ответственность за их рост на должностных лиц правоохранительных органов, которые не осуществляют должным образом профилактические меры и надзор за лицами, уже совершавшими преступления против половой неприкосновенности [10].

Следует также отметить ряд существенных недостатков в правовом регулировании процессуального статуса потерпевших от преступлений против половой неприкосновенности. В частности, после внесения поправок в ст. 191 УПК РФ законодатель не позаботился об унификации данных норм с процедурами судебного производства (ст. 280 УПК РФ), а также не решил вопрос о возможности участия психолога и адвоката-представителя в стадии возбуждения уголовного дела.

Таким образом, необходимо признать, что наше государство и общество осознают повышенную опасность преступлений против половой неприкосновенности. Правоохранительными органами, представителями законодательной и судебной власти при активном участии общественных объединений и гражданских активистов ведется разработка новых мер противодействия преступлениям данной категории. Однако их растущее количество, частое повторное совершение подобных преступлений одними и теми же лицами, высокая латентность, несовершенство процессуального статуса потерпевших говорят о наличии существенных недостатков в системе противодействия преступлениям против половой неприкосновенности и требуют их дальнейшей теоретической разработки и практической реализации.

Список литературы:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового положения потерпевших в уголовном судопроизводстве : федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Рос. газ. – 2013. – 30 дек.
2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 280 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 38-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 14.09.2023).

3. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 28 января 2022 г. № 3-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 14.09.2023).

4. Колосович, М.С. Современные меры предупреждения преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних (часть 1) / М.С. Колосович, А.П. Алексеева, В.Г. Глебов // Вестник Волгоград. акад. МВД России. – 2023. – № 1. – 92–102.

5. Самосуды над педофилами в России встречаются все чаще. Проблема в недоверии к системе правосудия // Телеканал 360°. – URL: <https://360tv.ru/tekst/obschestvo/samosudy-nad-pedofilami/> (дата обращения: 14.09.2023).

6. ЛДПР подготовила законопроект о химической кастрации // Российское общественно-политическое издание «Газета.ру». – URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2023/06/18/20693924.shtml> (дата обращения: 10.09.2023).

7. Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в 2020 г. // Сайт Аппарата Уполномоченного при Президенте РФ по правам человека. – URL: <http://deti.gov.ru/detigray/upload/documents/April2022/2trXBG8IQIpDS75uKzUR.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

8. Петиция за смертную казнь для педофилов. – URL: <https://петиция-президенту.рф/смертная-казнь-педофилам/> (дата обращения: 15.09.2023).

9. Бастрыкин высказался за отмену моратория на смертную казнь // Интернет-издание «Право.ру». – URL: <https://pravo.ru/news/view/124748/> (дата обращения: 14.09.2023).

10. Стенограмма заседания Совета Федерации РФ от 26 января 2022 г. № 516 // Сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/132817/transcript/> (дата обращения: 17.09.2023).

А. В. Габов,
доктор юридических наук,
и.о. заведующего
сектором гражданского
и предпринимательского права,
главный научный сотрудник
Института государства и права
РАН, член-корреспондент РАН,
почетный профессор Ульяновского
государственного университета,
почетный доктор Омского
государственного университета
им. Ф. М. Достоевского,
научный руководитель юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета,
научный руководитель юридического
факультета Ульяновского
государственного университета

A. V. Gabov,
Doctor of Law,
Acting Head of the Sector the Civil
and Entrepreneurial Law Department,
Institute of State and Law,
Russian Academy of Sciences
Corresponding Member
of the Russian Academy of Sciences,
Honorary Professor of Ulyanovsk State
University,
Honorary Doctor of Omsk State
University. F. M. Dostoevsky,
Scientific Supervisor of the Law Institute
of the Belgorod State National
Research University,
Scientific Supervisor of the Faculty
of Law of Ulyanovsk State University

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-124-145

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБНАРУЖЕННОГО ИМУЩЕСТВА ПРЕКРАЩЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

Аннотация: в статье на основе анализа судебных актов показана востребованность правового института распределения обнаруженного имущества ликвидированного / исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица. Институт в настоящее время является важным средством для обеспечения прав и законных интересов участников экономических отношений. С его помощью преодолеваются недостатки существующего порядка ликвидации юридического лица и исключения юридического лица из ЕГРЮЛ. В работе акцентировано внимание на том, что положительные черты данного института могут быть обеспечены только при условии тщательного и подробного регулирования. Изучив правовые позиции судов различных уровней, автор приходит к выводам о недостаточном объеме текущего регулирования и необходимости выделения вопроса о распределении имущества прекращенного юридического лица в отдельную статью ГК РФ, необходимости четкого регулирования вопроса о том, в каких случаях исключения из ЕГРЮЛ может назначаться процедура распределения имущества прекращенного юридического лица, а также о целесообразности отказа от регулирования по аналогии с процедурой ликвидации, поскольку это создает почву для совершенно противоположных выводов арбитражных судов по одним и тем же вопросам, что, в свою очередь, недопустимо.

Ключевые слова: прекращение юридического лица, организация, должник, кредиторы, учредители (участники), арбитражный управляющий, процедура распределения обнаруженного имущества, право на имущество.

DISTRIBUTION OF DISCOVERED PROPERTY OF A DISCONTINUED LEGAL ENTITY

Abstract: *the article, based on an analysis of judicial acts, shows the demand for the legal institution of distribution of discovered property of a legal entity liquidated / excluded from the Unified State Register of Legal Entities. The Institute is currently an important means for ensuring the rights and legitimate interests of participants in economic relations. With its help, the shortcomings of the existing procedure for liquidating a legal entity and excluding a legal entity from the Unified State Register of Legal Entities are overcome. The work focuses on the fact that the positive features of this institution can only be ensured under the condition of careful and detailed regulation. Having studied the legal positions of courts at various levels, the author comes to conclusions about the insufficient scope of current regulation and the need to highlight the issue of distribution of property of a terminated legal entity in a separate article of the Civil Code of the Russian Federation, the need to clearly regulate the issue of in which cases of exclusion from the Unified State Register of Legal Entities a procedure for distribution of property can be prescribed terminated legal entity, as well as the advisability of abandoning regulation by analogy with the liquidation procedure, since this creates the ground for completely opposite conclusions of arbitration courts on the same issues, which in turn is unacceptable.*

Keywords: *termination of a legal entity, organization, debtor, creditors, founders (participants), arbitration manager, procedure for distribution of discovered property, right to property.*

1. Введение

Прекращение юридического лица влечет и прекращение его прав на различные виды имущества. Законодательство в тех случаях, когда юридическое лицо (или государственный орган, суд) принимает решение о начале процедур, которые влекут его прекращение (решения: о реорганизации (при слиянии, присоединении (в части присоединяющегося лица), разделении и преобразовании), ликвидации, исключении из единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) в порядке ст. 21.3 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [1] (далее – Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей)) устанавливает специальные правила, цель которых – определить судьбу прав и обязанностей.

Однако применение соответствующих правил не гарантирует того, что после прекращения может остаться имущество, судьба которого будет не определена по различным причинам. Законодательство устанавливает такие случаи прекращения юридического лица помимо его воли, когда никакого временного промежутка, в течение которого принимаются необходимые решения о судьбе имущества, просто нет, например, прекращение недействующего юридического лица, а равно

прекращение юридического лица, в отношении которого свыше шести месяцев в ЕГРЮЛ имеется запись о недостоверности сведений ЕГРЮЛ (ст. 64.2, ст. 21.1 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). В случае реорганизации определению судьбы имущества прекращенного юридического лица способствуют институты правопреемства (слияние, присоединение, разделение) и континуитета прав и обязанностей (при преобразовании). Для случаев прекращения юридического лица по иным основаниям – ликвидации (включая ликвидацию в процессе банкротства) или исключения юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) – регулирование иное: если после прекращения юридического лица остается его имущество, в силу разных причин не направленное на удовлетворение требований кредиторов, не распределенное среди его учредителей (участников) или не направленное на цели, которые были предусмотрены его учредительными документами, п. 5.2 ст. 64 ГК РФ предусматривает возможность проведения специальной процедуры – распределения обнаруженного имущества ликвидированного / исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица¹.

Положения о процедуре распределения имущества ликвидированного / исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица появились только в 2014 г.² как результат реформы гражданского законодательства. Они представлены в настоящее время только п. 5.2 ст. 64 ГК РФ, состоящим из трех кратких и не в полной мере ясных абзацев. В текущем регулировании упущено множество важнейших элементов, необходимых для внесения определенности в имущественные отношения, что создает благоприятную почву для споров. Небольшой объем специальных нормативных положений отчасти объясняется тем, что законодатель в 2014 г. указал на возможность регулирования многих вопросов по аналогии с ликвидацией – «процедура распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица осуществляется по правилам настоящего Кодекса о ликвидации юридических лиц», – что, однако, не только не внесло ясности для участников экономических отношений и правоприменителей, но, при существующем состоянии регулирования ликвидации, лишь усилило неопределенность при применении соответствующих нормативных положений. При этом за последние годы сформировалась значительная по объему судебная практика, выводы которой требуют тщательного анализа.

¹ О вопросах применения соответствующих нормативных положений см.: [2, с. 34–39; 3, с. 114–122; 4, с. 31–34; 5, с. 16–19; 6, с. 119–126] и ряд других работ.

² После принятия Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [7].

2. Назначение процедуры распределения имущества прекращенного юридического лица

2.1. Лица, имеющие право инициировать процедуру распределения имущества, и лица, имеющие право на имущество

Пункт 5.2 ст. 64 ГК РФ называет среди инициаторов начала процедуры распределения имущества: заинтересованное лицо, уполномоченный государственный орган.

Закон не указывает кто может являться заинтересованным лицом, что отмечается в судебной практике. К примеру, в п. 14 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022 г.), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2022 г., указывается, что п. 5.2 ст. 64 ГК РФ не содержит исчерпывающего перечня лиц, имеющих право инициировать процедуру распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица, исключенного из ЕГРЮЛ.

При этом важно отметить, что закон не ставит знак равенства между «заинтересованным лицом» и «лицом, имеющим право на имущество», – это могут быть разные лица. Таким образом, круг таких лиц может быть довольно широк и определяется только наличием доказательств соответствующей заинтересованности. Верховный Суд РФ указывает, что положения п. 5.2 ст. 64 ГК РФ предписывают проверить и обосновать заинтересованность лица, требующего введения процедуры распределения имущества, которая устанавливается на основании представленных документов [8; 9, п. 14].

Судебная практика относит к числу заинтересованных лиц участников юридического лица [10]; кредиторов ликвидированного юридического лица [11–14], в том числе взыскателей, не получивших исполнения по исполнительному документу [15, п. 39]. При этом для подтверждения задолженности не предполагается обязательное наличие вступившего в законную силу судебного акта о взыскании долга [8].

В литературе отмечается, что на практике заявители нередко указывают в качестве заинтересованных лиц налоговый орган – при обнаружении долей уставных капиталов общества с ограниченной ответственностью, банк – денежных средств на расчетном счете, регистратора – ценных бумаг, Росреестр – недвижимого имущества. Указанные лица лишь «администрируют» активы (учитывают в реестре) в силу закона, своей компетенции либо ранее принятых договорных оснований [2, с. 34–39].

Уполномоченный государственный орган законодательством прямо не определен, хотя, на наш взгляд, им могут быть признаны

налоговые органы и органы, осуществляющие управление государственным имуществом.

2.2. Заявление о назначении процедуры распределения имущества

Формой, в которой реализуется инициатива заинтересованного лица или уполномоченного государственного органа, выступает заявление о назначении процедуры распределения обнаруженного имущества прекращенного юридического лица. Такое заявление может быть подано в течение пяти лет с момента внесения в ЕГРЮЛ сведений о его прекращении. За рамками указанного срока судебная практика назначение данной процедуры не допускает [16].

Четких правил, при которых судом по указанному заявлению назначается процедура распределения имущества, законодательство не содержит.

В связи с отсутствием законодательных правил в исследованиях по этому вопросу выделяют так называемые *условия для назначения процедуры*. В отдельных работах со ссылками на судебную практику к числу таких условий относят: подтверждение наличия обнаруженного имущества (выписка по счету в банке, доказательства наличия нераспределенного движимого или недвижимого имущества – выписка из ЕГРН); наличие подтвержденных в установленном порядке прав требования к ликвидированному юридическому лицу (право кредитора, судебное решение и исполнительный лист, подтверждающие задолженность перед работником по заработной плате; право учредителя, участника); соблюдение установленного п. 5.2 ст. 64 ГК РФ обращения с заявлением пресекательного срока; подтверждение наличия средств, необходимых для финансирования процедуры [3, с. 117].

Верховный Суд РФ указывает, что в предмет доказывания при рассмотрении дел о назначении процедуры распределения входит: установление обстоятельств, свидетельствующих о наличии у заявителя статуса заинтересованного лица, наделенного правом инициировать процедуру распределения обнаруженного имущества исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица; наличие у ликвидированного хозяйствующего субъекта имущества, а также наличие у последнего неисполненного обязательства [8, 17].

При этом обращается внимание на то, что наличие/отсутствие долга (перед заинтересованным лицом) может быть установлено судом при рассмотрении заявления о распределении имущества ликвидированного должника на основе исследования и оценки представленных в дело доказательств [8, 17].

В судебной практике возникает вопрос о влиянии на возможность / невозможность назначения процедуры распределения имущества того факта, знало ли лицо, требующее назначения процедуры, о наличии имущества до прекращения юридического лица. В некоторых судебных актах факт известности приводил к отказу в назначении процедуры [18]. С нашей точки зрения, такой подход представляется неприемлемым, поскольку субъективные факторы не должны учитываться при назначении процедуры при выявлении факта наличия имущества юридического лица после его прекращения. Совершенно справедливо Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 29 июля 2022 г. № Ф03-3216/2022 [19] отметил, что «толкование пункта 5.2 статьи 64 ГК РФ, в том смысле, в котором оно лишает возможности заинтересованное лицо на удовлетворение заявления о назначении процедуры распределения имущества ликвидированного юридического лица, в случае если такое имущество не является вновь обнаруженным, не может быть признано правомерным, поскольку при таком подходе юридическая судьба имущества ликвидируемого общества остается неразрешенной, в то время как назначение такой процедуры направлено именно на распределение оставшегося имущества общества между лицами, имеющими на это право».

Одним из факторов, который суды обязаны учитывать при решении вопроса о назначении процедуры распределения имущества, является наличие средств на ее проведение, поскольку п. 5.2 ст. 64 ГК РФ прямо связывает с этим возможность положительного решения вопроса – «может быть назначена при наличии средств, достаточных для осуществления данной процедуры...». В связи с указанной формулировкой возникает вопрос о том, как понимать слова «наличие средств»? В судебной практике встречаются акты, согласно которым финансирование процедуры распределения имущества ликвидированного юридического лица производится за счет обнаруженного имущества [20]. Однако такого имущества может не хватить для проведения процедуры или оно может быть не высоколиквидным. Судебная практика в таких случаях не исключает проведение процедуры распределения имущества за счет самих заявителей [21]¹. Такой

¹ С учетом применения по аналогии к процедуре распределения имущества законодательства о несостоятельности (банкротстве) отмечено следующее: «при обращении с заявлением о возбуждении процедуры распределения имущества кредитор обязан соотносить стоимость обнаруженного имущества, его ликвидность, размер неудовлетворенных должником требований и возможные судебные расходы, которые будут подлежать распределению. Если имущества достаточно для погашения требований и судебных расходов или кредитор при обращении в суд имел действительные основания для вывода о положительном экономическом эффекте от процедуры, то возмещение судебных расходов происходит в порядке пункта 1 ст. 59 Закона о банкротстве за счет имущества должника. Если его недостаточно, а у кредитора, инициировавшего процедуру распределения имущества, на момент обращения в суд с заявлением по пункту 5.2 ст. 64 ГК РФ не имелось осно-

подход (исключая отсылки к законодательству о несостоятельности (банкротству)) следует признать верным, причем в данном случае как раз хорошо применима аналогия с правилами о ликвидации – п. 6 ст. 62 ГК РФ, который прямо предусматривает при невозможности ликвидации юридического лица ввиду отсутствия средств на расходы, необходимые для его ликвидации, возложение на иных лиц.

И, тем не менее, вопросы остаются, как и пространство для толкований – понятие «достаточности» средств нормативно не определено. Оставляет ГК РФ открытым вопрос и о том, что происходит, если имущество обнаружено, а средств, достаточных для осуществления данной процедуры, нет. Этот вопрос имеет весьма практическую сторону: если обнаружены, к примеру, вещи (мебель, оборудование, складские запасы сырья и проч.) – что с ними следует делать при отказе от назначения процедуры? В этом случае мы получаем ситуацию отказа в защите прав заинтересованного лица (кредитора, например), который не имеет в конкретный момент средств профинансировать процедуру распределения, то есть ставим вопрос о защите его прав в зависимости от его материального положения. Эти вопросы требуют законодательного решения. Еще более острый вопрос с имуществом в виде прав: при отказе от назначения процедуры получается, что права (имущество) есть (причем без их субъекта), а осуществить их невозможно. Получается, что перед нами весьма своеобразный способ прекращения таких прав? Но насколько это справедливо?

Еще одно условие для назначения процедуры – «возможность распределения обнаруженного имущества среди заинтересованных лиц». Что скрывается под этим условием не очень ясно. В связи с этим возникает и вопрос о том, следует ли оба последних фактора принимать во внимание по отдельности или учитывать наличие обоих факторов одновременно? Вопрос этот закономерен, исходя из формулировки о том, что «процедура... может быть назначена при наличии средств, достаточных для осуществления данной процедуры, и (выделено автором) возможности распределения обнаруженного имущества

ваний для вывода об обратном, то судебные расходы относятся на такого кредитора применительно к п. 3 ст. 59 Закона о банкротстве (с учетом пункта 4 постановления Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 г. № 97 «О некоторых вопросах, связанных с вознаграждением арбитражного управляющего при банкротстве»). Кредиторы, присоединившиеся к требованию заявителя и вступившие в процедуру распределения имущества, пользуются процессуальными правами истца (п. 8 постановления Пленума ВС РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»). Кредиторы также вправе заключить соглашение группы лиц о распределении судебных расходов (ст. 225.16-1 АПК РФ). Судебные расходы, понесенные кредиторами в связи с рассмотрением судом вопросов об обоснованности их требований, распределяются с учетом п. 18 Постановления № 35. Остальные участники процедуры, в том числе кредиторы должника, не согласные с распределением имущества, вправе участвовать в процедуре в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора (ч. 2 ст. 225.10-2 АПК РФ).

среди заинтересованных лиц». Строго говоря, исходя из буквального толкования, явно просится второй вывод (одновременно), однако что за ситуацию он охватывает (каков был замысел авторов) понять невозможно.

В отдельных судебных актах делается акцент на то, что заявление о назначении процедуры не осуществляется «исключительно с намерением причинить вред» [22].

В общем и целом, с пониманием того, что законодатель, видимо, изначально имея в виду, что все обстоятельства в норме указать невозможно, оставил многое при решении вопроса о назначении процедуры на усмотрение правоприменителя, следует констатировать, что соответствующий вопрос решен в законе неудовлетворительно.

Важным и весьма спорным является вопрос о последствиях назначения процедуры распределения имущества. Исходя из требований законодательства и выводов судебной практики можно утверждать, что «запуск» процедуры распределения имущества не влечет восстановления юридического лица, равно как и восстановления какой-либо частичной правоспособности прекращенного юридического лица (этого закон не предусматривает), а также иных последствий, в частности, возобновления производства по делу о банкротстве. На это неоднократно в разные годы обращалось внимание судами [14, 23].

И при этом следует отметить, что в ряде судебных актов встречается позиция, состоящая в том, что «судом частично восстанавливается гражданская правоспособность ликвидированного юридического лица, а арбитражный управляющий действует от имени юридического лица с полномочиями ликвидатора» [24, 25]. Такую позицию поддержать нельзя, она не только не вытекает из положений п. 5.2 ст. 64 ГК РФ, но прямо противоречит общим положениям гражданского законодательства о юридических лицах – никакой частичной правоспособности у юридического лица нет.

3. Имущество, которое может стать предметом распределения

Пункт 5.2 ст. 64 ГК РФ в части предмета потенциального распределения называет «имущество», не конкретизируя его виды и не вводя ограничений относительно возможности распределения в части каких-либо его видов. При толковании этого понятия следует учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, основанную на том, что понятием «имущество» в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности (перечень не является закрытым), вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам

[26–28]. В широком смысле под понятие «имущество» можно подвести те блага, которые имеют для субъекта экономическую ценность, являются предметом удовлетворения его экономических интересов. Соответственно можно констатировать, что законодатель специально не ограничивает перечень имущества, подлежащего распределению, и *можно распределить любое обнаруженное имущество*, исключая то, которое ограничено в обороте.

Отметим, что в части отдельных видов имущества имеются специальные, уточняющего характера, разъяснения как государственных органов, так и судов:

1) в письме Банка России от 17 июля 2014 г. № 31-2-11/3653 [29] указано, что к имуществу, которое может быть распределено, относятся денежные средства, находящиеся (находившиеся) на банковском счете исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица;

2) согласно правовой позиции судов [8, 17, 30] могут быть распределены *права требования прекращенного (ликвидированного или прекращенного в результате исключения из ЕГРЮЛ) к третьим лицам* (право на получение действительной стоимости доли, право требования взыскания установленной к третьим лицам задолженности, требования ликвидированного юридического лица к третьим лицам, в том числе возникшие из-за нарушения очередности удовлетворения требований кредиторов, вследствие которого заинтересованное лицо не получило исполнения в полном объеме и т.д.). При этом в ряде дел отмечается необходимость выявления факта действия/прекращения права. К примеру, в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 сентября 2023 г. № Ф08-8647/2023 по делу № А32-45137/2022 [31] суд отказал в удовлетворении требований о переводе на истца права аренды на земельный участок по договору, сославшись на то, что в связи с исключением юридического лица из ЕГРЮЛ как недействующего, договор аренды земельного участка был прекращен, и на момент вынесения судом первой инстанции определения о распределении имущества должника право аренды земельного участка отсутствовало;

3) судебная практика указывает на возможность включения в распределяемое имущество исключительных прав. Например, в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 10 октября 2022 г. № Ф05-25422/2022 по делу № А41-76479/2021 (со ссылками на постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 31 января 2020 г. по делу № СИП-476/2019в) [32] в части исключительных прав на товарные знаки отмечено, что соответствующие права по своей природе являются имущественными, следовательно,

они также могут быть предметом распределения в соответствии с п. 5.2 ст. 64 ГК РФ.

Следует обратить внимание, что п. 5.2 ст. 64 ГК РФ оставляет неурегулированным вопрос о том, что делать в случае, если заинтересованное лицо полагает, что им обнаружено имущество прекращенного юридического лица, однако на такое имущество имеют права третьи лица. Теоретически к данному вопросу может быть два принципиально разных подхода: один, в соответствии с которым такое имущество, особенно при выявленных дефектах оснований его приобретения третьим лицом, может быть истребовано в ходе процедуры распределения имущества прекращенного лица; второй, согласно которому распределению может подлежать только то, на что к моменту введения процедуры отсутствуют права третьих лиц. Ясного понимания того, какого подхода придерживается судебная практика, пока нет. Например, Верховный Суд РФ в одном из разъяснений [33, п. 41] указал, что участники ликвидированного юридического лица, равно как и его кредиторы, не вправе самостоятельно обращаться с обязательственными требованиями юридического лица к его должникам, в частности с требованием вернуть переданное в аренду имущество, оплатить стоимость переданных товаров и т.п. *В данном случае следует руководствоваться положениями п. 5.2 ст. 64 ГК РФ, устанавливающего процедуру распределения обнаруженного обязательственного требования.* Косвенно возможность оспаривания прав третьих лиц вроде бы и не отрицается. Есть и иные интересные примеры. Так, в постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июня 2023 г. № Ф01-2451/2023 по делу № А43-18734/2022 [34] читаем следующее: «наличие у компании нереализованного имущества, подлежащего распределению, установлено судами и подтверждено материалами дела. Довод общества об утрате компанией права требовать уплаты задолженности в связи с заключением договора цессии... противоречит фактическим обстоятельствам, установленным при рассмотрении дела № А43-22748/2021. В рамках данного дела суд пришел к выводу о том, что названный договор цессии, по которому компания передала право требования к обществу... является незаключенной сделкой. Указанное обстоятельство влечет восстановление этой задолженности перед ликвидированным обществом. Такая задолженность является нереализованным вновь выявленным имуществом, за счет которого возможно удовлетворение требований кредиторов ликвидированной компании, либо, при отсутствии таковых, подлежащим передаче ее участнику».

С другой стороны, в ряде определений по конкретным делам Верховный Суд РФ (есть и правовые позиции окружных судов [35])

прямо отрицает возможность совершения в рамках процедуры распределения имущества каких-либо иных действий, кроме самого распределения «обнаруженного имущества» [23]. Отдельные исследователи, комментируя выводы Верховного Суда РФ в этом определении, отмечают, что «тем самым Верховный Суд Российской Федерации указывает, что полномочия арбитражного управляющего ограничены исключительно распределением имущества ликвидированного юридического лица, без поиска и взыскания иного имущества должника, перешедшего третьим лицам по сомнительным сделкам... Высшая судебная инстанция пресекает попытки заинтересованных лиц и самого арбитражного управляющего использовать процедуру распределения имущества в качестве затяжного «квазиконкурсного производства» с отдельными заявлениями об оспаривании сделок и прочими действиями, характерными исключительно для банкротных процедур» [6, с. 121].

Основания для сомнений и толкований понятны – это указанная нами выше норма п. 5.2 ст. 64 ГК РФ об аналогии в регулировании процедуры распределения с процедурой ликвидации. Пока, к сожалению, не вполне понятно то, насколько далеко эта аналогия может быть распространена, отсюда и потенциальная неясность в подходах к регулированию. С нашей точки зрения, *этот вопрос нуждается в прямом и ясном законодательном регулировании*, которое должно быть основано на втором подходе. Этот подход, строго говоря, следует использовать и в настоящее время, поскольку он следует из используемой в п. 5.2 ст. 64 ГК РФ формулировки – «обнаружение имущества ликвидированного юридического лица, исключенного из единого государственного реестра юридических лиц» – то есть понятно, что речь идет об имуществе только такого лица, на которое иные лица прав не приобрели.

4. Порядок распределения имущества

Согласно указанию п. 5.2 ст. 64 ГК РФ процедура распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица *осуществляется по правилам ГК РФ о ликвидации юридических лиц*. Данную норму признать в полной мере определенной нельзя. С одной стороны, она выступает средством преодоления пробелов в регулировании: говоря иначе, если что-то прямо не урегулировано в п. 5.2 ст. 64 ГК РФ, смотри общие положения ГК РФ о ликвидации. С другой стороны, на практике возникает вопрос о том, какие конкретно положения о ликвидации могут быть применимы при проведении процедуры распределения имущества?

В судебной практике обращено внимание на то, что:

▪ предопределяется цель всей процедуры – как указывается в судебных актах «по смыслу статей 63, 64 Гражданского кодекса Российской Федерации целью процедуры распределения имущества ликвидированного юридического лица является удовлетворение требований кредиторов и иных лиц, имеющих на это право, за счет распределения (реализации или передачи) имущества ликвидированного лица» [31, 36–38];

▪ отмечается необходимость опубликования арбитражным управляющим в журнале «Вестник государственной регистрации» сообщения о назначении процедуры распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица, о порядке и сроке заявления требований его кредиторами в период не менее двух месяцев с момента опубликования данного сообщения [39];

▪ указывается на необходимость применения положений о порядке очередности распределения имущества, установленной ст. 64 ГК РФ [25, 40];

▪ указывается на необходимость применения порядка направления требований заинтересованных лиц [41], а также компетенцию арбитражного управляющего по рассмотрению требований кредиторов для целей включения в реестр требований кредиторов [42];

▪ подтверждается возможность проведения процедуры распределения за счет имущества ликвидированного юридического лица [43];

▪ указывается на необходимость применения порядка продажи имущества [44];

▪ указывается на отдельные полномочия арбитражного управляющего, необходимость составления документов по результатам рассмотрения – ликвидационного баланса или отчета [39];

▪ указывается на требования к арбитражному управляющему действовать добросовестно и разумно [45] и т.д.

Однако полной ясности у арбитражных судов в части применения правил о ликвидации по аналогии нет, что особенно очевидно при анализе полномочий арбитражного управляющего. Такой управляющий назначается судом при назначении процедуры распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица. Как отмечают исследователи, назначение судом арбитражного управляющего на данную процедуру возможно при указании заявителем на кандидатуру арбитражного управляющего и наличии соответствующего согласия, выраженного в письме, адресованном суду (по аналогии с п. 19 постановления Пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 60 «О некоторых вопросах, связанных с принятием Федерального закона

от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» [2, с. 34–39].

Но каков круг полномочий этого лица? Непосредственно законом (п. 5.2 ст. 64 ГК РФ) указано, что на него возлагается *обязанность распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица*. Иных полномочий закон не предусматривает. И вот здесь возникает вопрос о том, какие полномочия у такого лица могут быть при рассуждении по аналогии с процедурой ликвидации, включая ее особенности в случае ликвидации при банкротстве?

«Обязанность распределения» – это весьма общая формулировка, которая не объясняет ничего в части таких полномочий. Понятно, что для распределения необходимо опубликовать соответствующие информационные сообщения, установить срок для предъявления требований, рассмотреть такие требования, принять по ним решения и т.д. В.А. Лаптев, полагая, что арбитражный управляющий в данной процедуре выступает в интересах гражданско-правового сообщества (ст. 181.1 ГК РФ) – совокупности заинтересованных лиц [46, с. 46–57], указывает, что от имени данного сообщества арбитражный управляющий может регистрировать переход права собственности на недвижимость в Росреестре, транспортные средства в органах учета и т.д. Но все эти действия касаются собственно оформления (фиксации) прав на обнаруженное имущество, которое не относится к третьим лицам (они имеют на него право), но насколько дальше (вмешиваясь уже в правовую сферу третьих лиц) могут заходить суды в своих интерпретациях?

Приведем несколько правовых позиций судов:

1) в определении Верховного Суда РФ от 11 мая 2022 г. № 310-ЭС22-5492 по делу № А64-9373/2020 [23] отмечено, что «назначение в порядке статьи 64 Гражданского кодекса процедуры распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица... не сопровождается совершением действий, кроме распределения обнаруженного имущества такой организации между лицами, имеющими на это документально подтвержденное право, ввиду чего положения Закона № 127-ФЗ [47] применению не подлежат». Эта позиция основана на ограниченности возможностей арбитражного управляющего;

2) в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 12 февраля 2020 г. № Ф05-21992/2019 по делу № А40-102850/2018 [35] указывается, что «в рамках процедуры распределения обнаруженного имущества арбитражный управляющий вправе осуществлять: публикацию сообщения о введении процедуры, составлять список

требований кредиторов, распределять между кредиторами обнаруженное имущество в порядке очередности, установленной ст. 64 ГК РФ. Поэтому правила ГК РФ о ликвидации юридических лиц применяются к процедуре распределения обнаруженного имущества только в этой части. Иных действий арбитражный управляющий осуществлять не может, поскольку юридическое лицо, распределение обнаруженного имущества которого между кредиторами он должен осуществить, уже ликвидировано. Следовательно, арбитражный управляющий не может обладать полномочиями ликвидатора или конкурсного управляющего, которые осуществляют руководящие полномочия от имени действующего юридического лица... В рамках процедуры распределения имущества ликвидированного юридического лица у арбитражного управляющего полномочия по оспариванию сделок такого лица как по общим, так и по специальным основаниям отсутствуют...». Эта правовая позиция более чем ясно основана на подходе об ограниченности полномочий, причем очень четко фиксирует, что не может делать управляющий – затрагивать правовую сферу третьих лиц;

3) в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 3 февраля 2023 г. № Ф06-28297/2022 по делу № А49-3064/2021 [39] указывается, что «согласно пунктам 1, 2, 5, 6 статьи 63 ГК РФ с учетом подлежащей применению в рассматриваемом случае аналогии закона, арбитражный управляющий публикует в журнале «Вестник государственной регистрации» сообщение о назначении процедуры распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица и о порядке и сроке заявления требований его кредиторами в срок не менее двух месяцев с момента опубликования данного сообщения; принимает меры по выявлению кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также уведомляет в письменной форме кредиторов о ликвидации юридического лица; составляет после окончания срока предъявления требований кредиторами промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о составе имущества ликвидируемого юридического лица, перечне требований, предъявленных кредиторами, результатах их рассмотрения, а также о перечне требований, удовлетворенных вступившим в законную силу решением суда, независимо от того, были ли такие требования признаны обоснованными арбитражным управляющим; производит выплату денежных сумм кредиторам ликвидированного юридического лица за счет средств, вырученных от реализации обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица в порядке очередности, установленной статьей 64 ГК РФ в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом; составляет после завершения расчетов

с кредиторами ликвидационный баланс, который утверждается учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшими решение о ликвидации юридического лица». В этом фрагменте, с одной стороны, мы видим отражение подхода об ограниченности возможностей арбитражного управляющего, но с другой – признается и возможность его активных действий: «принимает меры по... получению дебиторской задолженности»;

4) в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 10 октября 2022 г. № Ф10-22/2020 по делу № А84-4515/2019 [48] указывается, что «порядок ликвидации, установленный Гражданским кодексом Российской Федерации, который применяется при назначении процедуры распределения обнаруженного имущества, не предусматривает в качестве последствия введения данной процедуры отмены принятых судами, государственными органами мер (в виде арестов и иных ограничений по распоряжению имуществом должника). В связи с этим арбитражный управляющий, утвержденный судом для целей осуществления процедуры распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица, для отмены арестов, иных ограничений, обременений в отношении такого имущества должен принять меры, предусмотренные общим процессуальным законодательством». Эта позиция схожа с предыдущей – активность управляющего признается, но, скорее всего, только для целей распределения обнаруженного имущества – понятно, что распределить его невозможно, если есть аресты.

Главный вопрос, конечно, это возможность / невозможность оспаривания арбитражным управляющим различных действий / сделок, ранее заключенных прекращенным юридическим лицом, и сделок с имуществом прекращенного лица, заключенных третьими лицами после такого прекращения. С нашей точки зрения, расширительное толкование закона (п. 5.2 ст. 64 ГК РФ), дающее арбитражному управляющему такое право, исходя из аналогии с процедурой ликвидации, неприемлемо. Наличие таких полномочий ставило бы под сомнение стабильность гражданского оборота и прав третьих лиц на имущество. По сути расширительное толкование может превратить процедуру распределения имущества в ликвидацию (причем с не очень понятным правовым режимом). И, тем не менее, подобного рода толкование встречается, что является прямым следствием крайне неудачного регулирования вопроса распределения имущества. Что же касается иных полномочий, не связанных с оспариванием каких-либо сделок / действий, то их наличие отрицать невозможно, потому, что работа по поиску имущества, доказыванию отсутствия прав иных лиц

на него, фиксации прав на имущество, снятию арестов, рассмотрению требований, заявленных лицами, имеющими право на имущество, оформлению результатов распределения, продаже имущества при отсутствии возможности распределить имущество в натуральном выражении, *является необходимой для распределения имущества.*

Еще один вопрос – возможность применения по аналогии положений законодательства о несостоятельности (банкротстве). Здесь в судебной практике нет единства. С одной стороны, можно встретить довольно жесткие позиции о том, что «применение норм ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» по аналогии к процедуре распределения имущества ликвидированного юридического лица невозможно» [35]. С другой стороны, в значительном числе судебных актов прямо используются отсылки к положениям закона о несостоятельности (банкротстве), но обычная ликвидация и ликвидация в процессе банкротства – это разные режимы.

Действующее законодательство не устанавливает момента окончания процедуры распределения имущества. Как можно понять из анализа судебной практики, этот пробел в настоящее время устраняется путем утверждения отчета арбитражного управляющего и даже ликвидационного баланса. Суды полагают, что при рассмотрении вопроса об утверждении отчета арбитражного управляющего о результатах проведения процедуры распределения обнаруженного имущества надлежит установить соблюдение процедуры арбитражным управляющим уведомления кредиторов, наличие задолженности ликвидированного лица перед кредиторами, наличие подлежащего разделу имущества, порядок распределения имущества арбитражным управляющим, изложенный в отчете, проверив, какое именно обнаруженное имущество подлежит распределению каждому из кредиторов [30].

С нашей точки зрения, подход о необходимости фиксации итогов распределения каким-либо документом, утверждаемым судом, не вызывает сомнений. Это ставит действия арбитражного управляющего под судебный контроль, что позволяет скорректировать такие действия в случае их несоответствия закону. Однако называть такой документ ликвидационным балансом нам представляется неверным: такой баланс все-таки составляется при действующем юридическом лице, фиксация в форме отчета более понятна и практически оправдана.

5. Выводы

Рассматриваемый институт распределения обнаруженного имущества ликвидированного /исключенного из ЕГРЮЛ юридического лица является важным средством для обеспечения прав и законных

интересов участников экономических отношений (и даже защиты нарушенного права, как это указывается в ряде судебных актов) [49]. Как показывает анализ многочисленных судебных актов, этот институт является весьма востребованным, с его помощью преодолеваются недостатки существующего порядка ликвидации юридического лица и исключения юридического лица из ЕГРЮЛ. Однако положительные черты этого института могут быть обеспечены только при условии тщательного и подробного регулирования, поскольку такое распределение может затрагивать права третьих лиц, у которых имеются права на такое имущество. А регулирования такого качества, к сожалению, в настоящее время нет, что показывает разнообразие правовых позиций судов различных уровней.

Во-первых, с учетом уже накопленных выводов судебной практики понятно, что объем текущего регулирования – один небольшой пункт в ст. 64 ГК РФ – явно недостаточен. Строго говоря, соответствующим положениям вообще не место в ст. 64 ГК РФ – вопрос о распределении имущества прекращенного юридического лица должен регулироваться отдельной статьей ГК РФ, в которой вопрос распределения имущества должен быть подробно урегулирован по той причине, что процедура может быть назначена не только при обнаружении имущества ликвидированного лица (ст. 64 ГК РФ относится к статьям, регулиющим ликвидацию), но и имущества лица, исключенного из ЕГРЮЛ в административном порядке.

Во-вторых, следует определиться с ответом на вопрос, главный для построения всего регулирования: *является ли распределение имущества квазиликвидацией или нет?* Ответ на этот вопрос предопределяет и подход к тому, могут ли подвергаться сомнению права третьих лиц на имущество прекращенного лица.

Понятно, что права кредиторов и участников юридического лица должны быть защищены, однако, если предоставлять возможность оспаривать права (сделки и проч.) после прекращения юридического лица (что как вариант развития регулирования можно рассмотреть), то тем самым можно создать большую неопределенность для оборота, не говоря уже о том, что сама идея о таком оспаривании при отсутствии бывшего обладателя прав (прекращенного лица) выглядит спорной. Если же такой возможности не предоставлять (что, как мы думаем, было бы более оптимальным подходом), то тогда надо подумать о дополнительной ответственности перед кредиторами и участниками (одним лицом или соответствующим гражданско-правовым сообществом) тех лиц (и это не всегда лица, входящие в органы юридического лица), действия (бездействие) которых привели к возникновению

ситуации «потери» имущества, обнаруженного уже после прекращения юридического лица. Понятно, что в этом случае наибольшие риски будут у лиц, которые были связаны с юридическими лицами, прекращенными в административном порядке, поскольку таковой вообще не предполагает периода времени для определения судьбы имущества юридического лица. Здесь есть вопросы и к существующему регулированию административного прекращения юридического лица, требующему не совершенствования, а радикального изменения [50, с. 204–230].

В-третьих, следует четко урегулировать вопрос о том, в каких случаях исключения из ЕГРЮЛ может назначаться такая процедура. Как видно из содержания п. 5.2 ст. 64 ГК РФ, процедура распределения имущества создана для обеспечения интересов участников гражданского оборота при прекращении юридического лица, включая случаи его исключения из ЕГРЮЛ. Однако законодательство в настоящее время признает возможность исключения из ЕГРЮЛ юридического лица и без его прекращения¹, а именно, в результате редомициляции юридического лица в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» [51]. В этом случае следует учитывать интересы существующего иностранного юридического лица, которое изменило свой личный закон с российского на иностранный.

В-четвертых, анализ судебной практики показывает, что аналогия с процедурой ликвидации не только не вносит какой-либо определенности, но и создает почву для совершенно противоположных выводов судов по одним и тем же вопросам, что недопустимо. Необходимо отказаться от какой-либо аналогии и максимально подробно урегулировать процедуру распределения имущества, включая, что особенно важно, полномочия арбитражного управляющего.

Список литературы:

1. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3431; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5779.

¹ Статья 5 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей указывает среди сведений, которые должен содержать ЕГРЮЛ, и способ прекращения юридического лица, включая в число таких способов исключение международной компании из ЕГРЮЛ в связи с регистрацией международной компании в иностранном государстве или на территории в порядке редомициляции. При этом надо учитывать неудачность (если не ошибочность этой формулировки), поскольку прекращение в данном случае обозначает только то, что юридическое лицо перестает быть российским юридическим лицом, при этом оно не прекращается совсем, а лишь меняет личный закон.

2. Лаптев, В.А. Процедура распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица (правовые аспекты) / В.А. Лаптев // Юрист. – 2020. – № 12. – С. 34–39.

3. Лянгузова, Е.М. Злоупотребления при распределении имущества ликвидированной корпорации: судебный-правовой аспект / Е.М. Лянгузова // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 5. – С. 114–122.

4. Маврина, Ю.Ф. Распределение имущества корпорации как одно из последствий исключения юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц: вопросы теории и практики / Ю.Ф. Маврина // Гражданское право. – 2021. – № 4. – С. 31–34.

5. Емалтынов, А.Р. Процессуальные аспекты открытия процедуры распределения имущества ликвидированного юридического лица / А.Р. Емалтынов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 2. – С. 16–19.

6. Шильников, В.В. Применение аналогии закона в процедуре распределения обнаруженного имущества ликвидированного юридического лица / В.В. Шильников // Образование и право. – 2022. – № 6. – С. 119–126.

7. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 19, ст. 2304; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5777.

8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 3 февраля 2022 г. № 305-ЭС21-19154 по делу № А40-160555/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2022 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 апреля 2016 г. № Ф05-2693/2016 по делу № А41-879/2014. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Определение Верховного Суда РФ от 25 июля 2016 г. № 306-ЭС16-8522 по делу № А65-6572/2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 апреля 2016 г. № Ф06-5414/2015 по делу № А65-6572/2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 декабря 2015 г. № Ф07-2857/2015 по делу № А21-7938/2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Вопросы правоприменения по гражданским делам, подведомственным арбитражным судам : рекомендации Научно-консультативного совета при ФАС Уральского округа от 10 июня 2015 г. № 1/2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 // Рос. газ. – 2015. – 30 нояб.

16. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 января 2022 г. № Ф03-7038/2021 по делу № А73-1011/2002. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 4 мая 2022 г. № 305-ЭС21-20375 по делу № А40-212360/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 сентября 2019 г. № Ф09-6177/19 по делу № А60-71570/2018. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 июля 2022 г. № Ф03-3216/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2021 г. № 305-ЭС21-19154 по делу № А40-160555/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Применение законодательства о банкротстве при рассмотрении иных споров : рекомендации круглого стола Арбитражного суда Западно-Сибирского округа, утвержденные на заседании Президиума Арбитражного суда Западно-Сибирского округа 5 июня 2020 г. (с учетом изменений, утвержденных Президиумом суда округа 5 марта 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июня 2023 г. № Ф01-2451/2023 по делу № А43-18734/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Определение Верховного Суда РФ от 11 мая 2022 г. № 310-ЭС22-5492 по делу № А64-9373/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 марта 2022 г. № Ф05-5488/2022 по делу № А40-193679/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21 августа 2023 г. № Ф03-3190/2023 по делу № А73-18356/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 21, ст. 2258.

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2016 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 8, ст. 1167.

28. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 мая 2021 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 22, ст. 3913.

29. Об учете не востребовавшихся остатков денежных средств по закрываемым банковским счетам клиентов кредитной организации – юриц, исключенных из ЕГРЮЛ : письмо Банка России от 17 июля 2014 г. № 31-2-11/3653 // Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 1 июня 2023 г. № Ф05-10119/2023 по делу № А40-259907/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 сентября 2023 г. № Ф08-8647/2023 по делу № А32-45137/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 октября 2022 г. № Ф05-25422/2022 по делу № А41-76479/2021 (со ссылками на постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 31 января 2020 г. по делу № СИП-476/2019в). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О некоторых вопросах применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о прекращении обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 6 // Рос. газета. – 2020. – 25 июня.

34. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июня 2023 г. № Ф01-2451/2023 по делу № А43-18734/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 февраля 2020 г. № Ф05-21992/2019 по делу № А40-102850/2018. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30 марта 2021 г. № Ф05-6984/2021 по делу № А40-214680/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 мая 2022 г. № Ф05-8766/2022 по делу № А40-33514/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 мая 2022 г. № Ф09-2198/22 по делу № А76-4866/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 февраля 2023 г. № Ф06-28297/2022 по делу № А49-3064/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 августа 2021 г. № Ф09-3963/21 по делу № А76-23554/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21 февраля 2023 г. № Ф03-330/2023 по делу № А51-1217/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 июля 2023 г. № Ф08-5534/2023 по делу № А63-20080/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 9 марта 2021 г. № Ф05-2301/2021 по делу № А41-107664/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 сентября 2022 г. № Ф07-11762/2022 по делу № А56-67016/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 марта 2021 г. № Ф09-4399/20 по делу № А47-12394/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Лаптев, В.А. Гражданско-правовое сообщество в системе управления корпорацией: задачи законодателя и реалии судебной практики / В.А. Лаптев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2022. – № 4. – С. 46–57.

47. О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 43, ст. 4190; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6206.

48. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10 октября 2022 г. № Ф10-22/2020 по делу № А84-4515/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 2 июня 2022 г. по делу № 305-ЭС21-28884, А40-201403/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Габов, А.В. Исключение юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц: случаи использования, порядок и последствия / А.В. Габов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 2. – С. 204–230.

51. О международных компаниях и международных фондах : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 1, ст. 5083; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6184.

С.Ф. Афанасьев,
 доктор юридических наук,
 профессор, заведующий
 кафедрой арбитражного процесса
 Саратовской государственной
 юридической академии,
 заведующий сектором теории
 и отраслевых проблем
 правовой политики
 Саратовского филиала
 Института государства
 и права РАН

S.F. Afanasiev,
*Doctor of Law Sciences, Professor,
 Head of the Department of Arbitration
 on process Saratov State Law Academy,
 Head of the Sector of Theory
 and Sectoral Problems of Legal Policy
 of the Saratov branch of the Institute
 of State and Law of the Russian Academy
 of Sciences af.73@mail.ru*

А.П. Яковлева,
 кандидат юридических наук,
 доцент, доцент кафедры
 гражданского права и процесса
 Поволжского института управления
 имени П.А. Столыпина – филиала
 РАНГХиГС при Президенте РФ

A.P. Yakovleva,
*Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Civil Law
 and Procedure of the P. A. Stolypin
 Volga Institute of Management – branch
 of the RANEPА under the President
 of the Russian Federation
 yakovleva-anna1@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-146-156

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ КАК ВИДА УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы административной юстиции как способа оспаривания решений, действий (бездействия) административных органов, осуществляющих правоприменение в области административных правоотношений. В связи с этим исследуется проблема места административной юстиции в системе российского правового регулирования. Авторы полагают, что многообразие административных правоотношений позволяет выделить несколько видов административного процесса, где свое самостоятельное место занимает и административная юстиция. В статье подчеркивается, что административные действия (бездействие), в отличие от процессуальных, осуществляемых судами при рассмотрении и разрешении дел, материализуются в форме административных процедур, где коренным отличием является отсутствие в них повышенных процессуальных гарантий, прежде всего конституционно-правового свойства, присущих судопроизводству. Административное судопроизводство выходит за рамки административной юстиции, охватывая рассмотрение не только административных, но и иных дел, возникающих из публичных правоотношений. В статье используются методы научного познания и частноправовые методы.

Ключевые слова: право на защиту, административная юстиция, юридический процесс, административная процедура, административный процесс, административное судопроизводство, гражданское процессуальное законодательство, процессуальные гарантии, государственные органы.

ON THE ISSUE OF THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A TYPE OF MANAGERIAL ADMINISTRATIVE PROCESS

Abstract: *the article deals with the issues of administrative justice as a way of challenging decisions, actions (inaction) of administrative bodies implementing law enforcement in the field of administrative legal relations. In this regard, the problem of the place of administrative justice in the system of Russian legal regulation is being investigated. The authors believe that the diversity of administrative legal relations makes it possible to single out several types of administrative process, where administrative justice also occupies its own independent place. The article emphasizes that administrative actions (inaction), in contrast to the procedural ones, carried out by the courts during the consideration and resolution of cases, materialize in the form of administrative procedures, where the fundamental difference is the absence of increased procedural guarantees in them, primarily of a constitutional and legal nature, inherent in legal proceedings. Administrative legal proceedings go beyond the scope of administrative justice, covering the consideration of not only administrative cases, but also other cases arising from public legal relations. The article uses methods of scientific knowledge and private law methods.*

Keywords: *the right to protection, administrative justice, legal process, administrative procedure, administrative process, administrative proceedings, civil procedural legislation, procedural guarantees, state bodies.*

Известно, что в правовом государстве право на защиту является неотъемлемым и естественным правом личности, которое никем не может быть поставлено под сомнение. Институциональная и процессуальная организация реализации такого права является базовым показателем степени развития тех или иных демократических институтов. Само по себе право на защиту многопланово и многовариантно, поскольку нарушения юридического характера могут затрагивать самые разные направления человеческой деятельности. Защита возможна от посягательств на жизнь и здоровье, aberrаций в сфере частных интересов, а также несоблюдения субъективных публичных прав личности, в том числе со стороны государства и его структурных единиц. Кроме того, предоставленная правом легальная возможность защиты личности от действий (бездействия) государства по сути является одним из инструментов, обеспечивающих качество жизни не только отдельного человека с его способностью к самопроявлению и партнерству со всеми заинтересованными субъектами общественных отношений, но и гражданского общества.

Однако государство не просто наделяет или не наделяет кого-либо формальным правом или законным интересом, их функционирование, в целом носящее правоприменительный характер, также не может быть произвольным, поэтому de jure действия государства

ограничиваются самим правом. Б. В. Макогон справедливо отмечает: «государственный орган (должностное лицо), выступающий обязательным участником властеотношений, опосредованных субъективными публичными правами, предстает в качестве власти не только повелевающей, но и правообязанной» [1, с. 47–53].

Вместе с тем в настоящее время допустимо заметить, что в управленческой сфере, в широком смысле этого явления, возникает достаточное большое количество проблем, сопряженных с нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, поэтому вопросы защиты (в том числе судебной) субъективных публичных прав остаются весьма актуальными и злободневными.

Одна из проблем в сфере защиты указанных прав связана с соотношением административных юстиции, процесса и судопроизводства в системе современного российского правового регулирования. Она возникла далеко не случайно. В известной степени поводом для обострения доктринально-прикладных споров и разрывом логического шаблона послужило принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), что вызвало новую волну полемики относительно имманентной сути административной юстиции, ее соотношения с административно-процессуальным правом и административным судопроизводством.

Истоки этой дискуссии можно обнаружить еще в конце XIX – начале XX в. К этой проблеме обращались такие авторитетные дореволюционные исследователи-правоведы, как Д. И. Азаревич, С. А. Корф, В. А. Рязановский и др. Единодушия по данному вопросу не наблюдалось уже тогда.

Д. И. Азаревич, опираясь на принцип разделения властей, говорил о том, что каждая из этих ветвей отправляет свои функции, не затрагивая функции другой. Задачей управленческой юстиции является организаторская и надзирающая деятельность, устранение внешних препятствий для реализации прав, включая предотвращение возможных преград в будущем. Судебная власть борется с уже существующими препонами в реализации прав, не предотвращая возможность их возникновения в будущем. Для суда охранение права есть единственная цель, для управления – средство для цели [2, с. 7–9].

Позиция С. А. Корфа основывалась на том, что административная юстиция выростала из власти надзора, перерождаясь из защиты объективных прав и законных интересов самой администрации в иной институт – защиты субъективных публичных прав граждан. Административная юстиция, как писал исследователь, есть одна из многих гарантий правового государства, наряду с судебным процес-

суальным правом, административным правом, развитием контроля органов управления с более точными условиями наступления ответственности [3, с. 447–449].

В.А. Рязановский отмечал, что основной задачей административной юстиции является установление и охрана субъективных публичных прав физических лиц. Правовед рассматривал различные формы организации административной юстиции, где решительно возражал против создания судебно-административных коллегий по рассмотрению публичных споров. Главным аргументом был следующий: судебная власть подчинена закону и ее высокое легальное положение достигается правильной организацией судоустройства, возможностью обжалования судебного акта в инстанционном порядке, надзором высшего суда, контролем парламента. Законность административной власти охраняется «жалобой по начальству», ведомственным надзором, парламентарным контролем и контролем судебным [4, с. 37–39].

Для того чтобы определить место административной юстиции в системе современного отечественного регулятивного поля в первую очередь целесообразно обратиться к отдельным элементам правоприменения, ибо именно с этой деятельностью соотносится дальнейшая гипотетика оспаривания и нарушения субъективных публичных прав. В этом как раз и кроется суть административной юстиции, которая представляет собой институт защиты прав личности и организаций от злоупотреблений органами государственной власти. Он же и опосредует порядок обжалования действий административных органов [5, с. 10–114; 6, с. 28].

Охватывает ли административная юстиция область сугубо административно-правовую или же правосудную – это вопрос, стоящий на повестке дня, который возникает при выяснении онтологической правовой сущности самой административной юстиции. Такая юстиция, будь то административный порядок оспаривания решений, действий (бездействия) публичных органов, или же судебный механизм защиты нарушенных прав, в любом случае корреспондирует деятельность администрации, как правило, конкретному правоприменению. Нельзя также исключать возникновение юридических конфликтов между различными органами внутри публичной власти, требующих вмешательства суда. В частности, об этом говорит ч. 1 ст. 62 федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которой споры законодательных органов субъекта РФ и высших исполнительных органов субъекта РФ по предмету

осуществления их полномочий разрешаются посредством судебного производства.

В теории государства и права достаточно прочно сложилось мнение о правоприменении как специфической государственно-властной деятельности, которая осуществляется компетентными государственными органами в связи с необходимостью экстраполяции юридических директив в фактическую реальность [7, с. 7–8]. Она связана с применением, исполнением, реализацией и использованием норм права соответствующими публично-властными субъектами [8, с. 196].

Правоприменение четко регламентировано законами и подзаконными нормативными актами, например, регламентами того или иного государственного органа. Широкий комплекс полномочий управленческого характера определяет отдельные виды практик административных органов. Поэтому правоприменение носит сложный, разноплановый, но не произвольный характер, который детерминирован прежде всего соблюдением регулятивных норм, а действия публичных органов претворяются в действительность лишь в границах установленных предписаний и облечены в определенную юридическую форму.

Правоприменительные правоотношения содержат не только материальные, но и процессуальные взаимосвязи. Тематика административной процессуальной формы и возможности ее воплощения в жизнь посредством внесудебной или судебной деятельности до сих пор остается весьма дискуссионной. Так, С.С. Алексеев отмечал, «что объединение всех видов юридических процедур под рубрикой «процесс» приводит к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия» [9, с. 122]. Такого же мнения придерживались А.Ф. Клейнман и Д.М. Чечот, которые полагали, что процессуальная деятельность является прерогативой суда, административные же органы не могут осуществлять свои функции в процессуальной форме [6, с. 28; 10, с. 256].

Т.Е. Абова и В.М. Горшенев отмечали обратное: процедуры, применяемые в неюрисдикционных формах, могут носить процессуальный характер. Последний из правоведов называл их процедурно-процессуальными формами [11, с. 3–7], тогда как Т.Е. Абова говорила о процессе и соответствующем ему процессуальном праве как о юрисдикционной деятельности по защите прав и интересов субъектов [12, с. 329–330].

С целью более глубокого рассмотрения соотношения «процесса» и «процедурь» обратимся к истокам данных слов. Термин «процесс» (лат. *processus*) обладает многозначным вариативным содержанием.

Он означает ход какого-либо явления; последовательную смену состояний; стадии развития; совокупность действий для достижения того или иного результата; судебное дело; порядок осуществления деятельности следственных, прокурорских, судебных и прочих органов [13, с. 407]. Процедура (лат. *procedo*) – строго последовательный порядок рассмотрения, обсуждения какого-либо вопроса на комиссии, собрании, конференции [14, с. 495].

Легко заметить, что значение термина «процедура» не идентично, но близко к термину «процесс». И если процесс по сути является ходом какого-либо явления, то процедура – это продвижение вперед. С позиции семантики русского языка смысловые коннотации этих слов очень близки. Однако, если к «процессу» применимы обороты «судебное дело», «деятельность судебных органов», то с «процедурой» употребляется только «порядок рассмотрения, обсуждения».

Лингвистическая содержательная сторона тех или иных слов или терминов – это не главное, хотя и это немаловажно. Точка соприкосновения юридического процесса и процедуры находится в плоскости подчинения некой правовой регламентации. Она интегрирует в себя субъектный состав, сроки и форму ответа заинтересованному лицу на его требования, варианты принимаемых решений, механизм обжалования, а также многое другое, то есть все юридически значимые действия строго описаны, упорядочены в определенную систему и соподчинены [15, с. 278].

Ключевое различие юридического процесса и процедуры состоит в том, что процедура не обладает теми повышенными правовыми гарантиями, которые присущи юридическому процессу. Эти гарантии находят свое обширное закрепление в Конституции Российской Федерации (к ним можно отнести право на судебную защиту, состоятельность, равноправие, равенство перед законом и судом и т.д.), а также в отраслевых процессуальных кодексах (равенство процессуальных прав и обязанностей, законность и обоснованность судебных актов, гласность и открытость судебного разбирательства и др.).

Именно по этой причине Конституционный Суд РФ в одном из своих последних постановлений подчеркнул, что «введение обязательных для исчерпания административных процедур, открывающих возможность для обращения в суд, само по себе не означает ограничения права на судебную защиту, которое, выступая гарантией всех иных прав и свобод, в том числе права собственности и свободы экономической деятельности, не подлежит ограничению» [16].

Очевидно, что административная процедура, включающая властную деятельность публичных субъектов, носящая обязательный

характер для субъектов правоотношений и порождающая правовые последствия для них, не обладает указанными процессуальными гарантиями, при этом у заинтересованных лиц есть возможность оспорить действия администрации как во внесудебном, так и в судебном порядке. В последнем случае орган судебной власти, будучи наделенным широкими дискреционными полномочиями, посредством реализации особых процессуальных гарантий ставит точку в юридическом конфликте, констатируя в собственном решении окончательную волю государства, императивную для всех участников подобного конфликта [17, с. 12–17].

В связи с этим согласимся с В.В. Ярковым, который говорит о том, что «судебный административный процесс, как и гражданский и арбитражный процессы, с одной стороны, есть властная деятельность суда по применению норм материального и процессуального права, что предполагает властное начало в механизме процессуального регулирования; с другой стороны, судебная процессуальная форма направлена на создание равных условий для защиты прав и отстаивания интересов участников административного судопроизводства. Указанное отличие является ключевым при разграничении понятий судебного административного процесса и административной процедуры, поскольку в административных процедурах их участники не обладают равными правами, указанные отношения строятся по общему правилу на началах субординации» [18, с. 30].

Представляется, что оспаривание действий органов публичной власти в административной процедуре и составляет суть административной юстиции. Подход, определяющий административную юстицию как внесудебную деятельность, представляющую собой управленческий административный процесс, основан на следующих позициях.

Во-первых, если обратиться к истокам данной терминологии, то латинский термин «administratio» означает управление, правительство [19], «justitia» переводится как справедливость, правосудие, совокупность законов и происходит от слова jus – право [20]. Таким образом, значение юстиции значительно шире, нежели правосудие. Синкретизм двух переводов означенных терминов показывает, что административную юстицию можно анализировать в том числе в контексте управленческой юрисдикционной деятельности, не связанной с правосудием. С другой стороны, отождествление юстиции только с правосудием значительно сужает значение этого емкого явления.

Сказанное отчасти предопределило построение в тех или иных странах неоднотипных моделей административной юстиции, кото-

рые стали теоретически формироваться и постепенно внедряться в практику в конце XIX – начале XX в. под воздействием доктрины разделения властей и тезиса, выдвинутого Г. Еллинеком, о самоограничении государственной власти [21, с. 6–11]. Одни государства, такие как США и Англия, пошли по пути создания административной юстиции, наделяя различные государственные органы квазисудебными полномочиями; другие, например Германия, отказались от этой практики, выступив за «чистоту» судебного механизма разрешения споров [22, с. 11–15].

Во-вторых, административный процесс, которым охватывается широчайший спектр правоотношений, не может иметь какую-то одну направленность. Закономерным является то, что внутри административного процесса выделяют несколько его видов: юрисдикционный, управленческий и собственно юстиционный [23, с. 3; 24, с. 143].

На сегодняшний день остается спорным вопрос административного процесса, включающего в себя обжалование решений, действий (бездействия) административных органов, составляющего административную юстицию [25, с. 135–139]. Камнем преткновения здесь является административное судопроизводство, регулируемое нормами одноименного кодекса. Полемику вызывает следующий момент: зафиксировал ли КАС РФ административную юстицию в системе российского права и опосредует ли он собой юстиционный административный процесс, или же данный кодекс пополнил ряды гражданского процессуального законодательства, а административная юстиция есть ни что иное, как деятельность административных органов по проверке законности принятых ими решений, то есть входит в сферу управленческого административного процесса.

Административисты, являющиеся сторонниками административной юстиции как юстиционного административного процесса (Ю.Н. Стариков, А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов и др.), утверждают, что КАС РФ является составной частью административно-процессуального права, выступает его стержневой основой [26, с. 108; 27, с. 10]. Обжалование решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц – ядра юстиционного административного процесса.

Нам представляется, что административная юстиция включает в себя контроль административных органов за деятельностью и реализацией своих полномочий нижестоящими административными органами и их должностными лицами. Эта деятельность протекает, как отмечалось выше, в определенной процессуальной форме, носящей процедурный характер.

Административное судопроизводство, урегулированное нормами КАС РФ, вбирает в себя без исключения весь корпус повышенных процессуальных гарантий, в том числе конституционно-правового свойства, что позволяет органам судебной власти эффективно рассматривать и разрешать административные споры, связанные не только с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, но и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, к которым относятся дела, связанные с осуществлением судебного контроля за реализацией публичных полномочий. Полагаем, что эта деятельность выходит далеко за рамки административной юстиции, сущность которой заключается в оспаривании действий административных органов.

В-третьих, если говорить об отождествлении административной юстиции с административным судопроизводством, то оно может проходить, как отмечает К. В. Давыдов, только на макроуровне [28, с. 11–12], то есть административная юстиция должна охватывать собой судебный порядок разрешения административных споров. Однако последователи данной концепции не принимают во внимание защиту субъективных публичных прав граждан-предпринимателей и организаций, осуществляемую по правилам арбитражного процессуального законодательства. Если говорить о том, что административная юстиция – это внесудебный, административный порядок обжалования решений, действий (бездействия) публично-властных субъектов или управленческий административный процесс, то все встает на свои места: граждане и организации вправе обратиться с жалобой к вышестоящему должностному лицу либо в вышестоящий государственный орган, которые будут решать вопрос в рамках своих дискреционных полномочий. При необходимости субъекты предпринимательской деятельности могут реализовать свое конституционное право на судебную защиту и обратиться в арбитражный суд с тем, чтобы он в рамках арбитражного судопроизводства, с соблюдением всех процессуальных гарантий, поставил точку в публичном споре.

Таким образом, административная юстиция, являясь сферой защиты прав и свобод личности от произвола государственных органов, входит в круг управленческого административного процесса и не является основой административного судопроизводства. Эта защита осуществляется в порядке юридической процедуры административными органами полномочными рассматривать жалобы на решения, действия (бездействия) нижестоящих органов и организаций, а также их должностных лиц.

Список литературы:

1. Макогон, Б.В. Ограничения государственной власти: уровни и пределы / Б.В. Макогон // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 6 (109). – С. 47–53.
2. Азаревич, Д.И. Судоустройство и судопроизводство по гражданским делам: Университетский курс / Д.И. Азаревич. – Варшава, 1891. – Т. 1, вып. 1. – 76 с.
3. Корф, С.А. Административная юстиция в России. Книга третья. Очерк теории административной юстиции / С.А. Корф. – СПб., 1910. – 507 с.
4. Рязановский, В.А. Единство процесса / В.А. Рязановский. – М. : Городец, 1996. – 74 с.
5. Стариллов, Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю.Н. Стариллов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 2 (229). – С. 101–114.
6. Чечот, Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 134 с.
7. Дюрягин, И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1973. – 35 с.
8. Теория государства и права : учебник / А.А. Гогин и др.; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М. : Проспект, 2016. – 324 с.
9. Алексеев, С.С. Социальная ценность права в советском обществе / С.С. Алексеев; предисловие С.А. Степанова; вступительная статья А.П. Семитко. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2019. – 223 с.
10. Клейнман, А.Ф. Избранные труды / А.Ф. Клейнман. – Краснодар : Совет. Кубань, 2008. – 512 с.
11. Горшенев, В.М. Теория юридического процесса как комплексное научное образование / В.М. Горшенев // Проблемы социалистической законности. Республиканский межведомственный научный сборник. – Харьков : Вища шк. изд-во при Харьк. ун-те. – 1986. – Вып. 17. – С. 3–7.
12. Абова, Т.Е. Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право / Т.Е. Абова. – М. : Статут, 2007. – 1134 с.
13. Словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз. – 1983. – 608 с.
14. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – М. : Наука, 1975. – 720 с.
15. Венгеров, А.Б. Теория государства и права. Теория права / А.Б. Венгеров. – М., 1996. – Т. 2. – 166 с.
16. По делу о проверке конституционности статьи 15 и пункта 2 статьи 1248 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 106 и части 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НИКА-ПЕТРОТЭК»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 января 2023 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 4, ст. 696.
17. Никитин, С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве / С.В. Никитин // Судья. – 2018. – № 11. – С. 12–17.

18. Административное судопроизводство : учебник / под ред. В.В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 559 с.

19. Латинско-русский словарь // Иностранные языки для всех. Словари онлайн. – URL: <https://classes.ru/all-latin/dictionary-latin-russian2-term-330.htm> (дата обращения: 02.06.2023).

20. Латинский словарь. – URL: <https://latin.slovaronline.com/24952-YUSTITSIYA> (дата обращения: 02.06.2023).

21. Еллинек, Г. Борьба старого права с новым / Г. Еллинек. – М. : Книгоиздательство Заратустра, 1908. – 52 с.

22. Нурболатов, А.Н. Административная юстиция. Сравнительно-правовой анализ / А.Н. Нурболатов. – Алма-Ата, 2020. – 150 с.

23. Ванюшин, Я.Л. Курс лекций по административно-процессуальному праву: учеб. пособие / Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Майорова. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2009. – 230 с.

24. Шергин, А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса / А.П. Шергин // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина. – 2015. – № 8. – С. 140–147.

25. Панкова, О.В. Административное правосудие и административная юстиция в контексте соотношения с правосудием по делам об административных правонарушениях и административной юрисдикцией / О.В. Панкова // Вестник ВГУ. – Серия : Право. – 2019. – № 1. – С. 135–139.

26. Старилев, Ю.Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности / Ю.Н. Старилев // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой. – М. : Инфотропик Медиа, 2020. – С. 96–124.

27. Зеленцов, А.Б. Судебное административное право / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребова. – М. : Статут, 2017. – 768 с.

28. Давыдов, К.В. Теория административного судопроизводства и административных процедур / К.В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2019. – № 2. – С. 11–12.

Н. И. Землянская,
кандидат юридических наук,
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

О. А. Лисовина,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

N. I. Zemlyanskaya,
Candidate of Law, Professor
of the Department of Financial,
Banking and Customs Law named after
Professor Nina Ivanovna Khimicheva
of the Saratov State Academy of Law
zemlianskay@yandex.ru

O. A. Lisovina,
Postgraduate student of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva of the Saratov State
Academy of Law
olesya.lisovina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-157-163

О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗАКУПКИ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ ИНОСТРАННОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению некоторых актуальных проблем финансового обеспечения закупки для инвалидов лекарственных средств иностранного происхождения. Анализируется порядок планирования финансовых затрат на лекарственное обеспечение инвалидов, нуждающихся в лечении зарубежными лекарственными средствами. Целью исследования является изучение сложившегося механизма приобретения лекарственных средств для инвалидов. Задачей исследования стало выявление проблем финансирования и закупки лекарств для инвалидов. Отмечается, что лекарственное обеспечение инвалидов является одним из важнейших элементов государственной социальной политики. Сформированное правовое регулирование имеет ряд проблем, требующих внесения изменений. Обращается внимание на закупку лекарственных средств иностранного происхождения для инвалидов, определены ее специфичные особенности. В статье описаны причины возникновения дефицита бюджетных средств на закупку данных лекарственных препаратов и определены пути их устранения.

Ключевые слова: лекарственные средства, инвалиды, субвенции, закупка лекарственных препаратов, дефицит.

ON FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF PROCUREMENT OF MEDICINES OF FOREIGN ORIGIN FOR THE DISABLED

Abstract: the article is devoted to the consideration of some urgent problems of financial support for the purchase of medicines of foreign origin for the disabled. The article analyzes the procedure for planning financial costs for the provision of medicines for disabled people

in need of treatment with foreign medicines. The purpose of the study is to study the existing mechanism of purchasing medicines for the disabled. The purpose of the study is to identify problems of financing and procurement of medicines for the disabled. It is noted that the provision of medicines for the disabled is the most important element of the state social policy. The formed legal regulation has a number of problems that require changes. Attention is drawn to the purchase of medicines of foreign origin for the disabled, its specific features are determined. The article identifies the causes of the budget deficit for the purchase of these drugs and identifies ways to solve them.

Keywords: *medicines, disabled people, subventions, purchase of medicines, shortage.*

Государственная политика нашей страны направлена на обеспечение наиболее незащищенных категорий граждан полным набором государственных услуг, в том числе лекарственными препаратами. В целях реализации данных полномочий нормативными правовыми актами определены способы обеспечения инвалидов лекарственными средствами, порядок определения объема финансовой потребности. Действующее законодательство при регламентации порядка реализации полномочий в данной сфере не затрагивает проблему финансового обеспечения закупки лекарственных средств для инвалидов, которые нуждаются в препаратах, приобретаемых у иностранных производителей (поставщиков).

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 73 Федерального закона РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [1] (далее – Закон № 323-ФЗ) установлена обязанность медицинских работников назначать лекарственные препараты в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На основании п. 8, 9 ч. 1 ст. 6.1 Федерального закона РФ от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [2] (далее – Закон № 178-ФЗ) право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг имеют, в том числе, инвалиды и дети-инвалиды.

В состав предоставляемого таким гражданам набора социальных услуг (п. 1 ч. 1 ст. 6.2 Закона № 178-ФЗ) включаются следующие: обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения в объеме не менее, чем это предусмотрено перечнем жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, сформированным в соответствии с Федеральным законом РФ от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [3], по рецептам на лекарственные препараты; медицинскими изделиями по рецептам

на медицинские изделия; специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов.

Согласно ч. 5 ст. 6.3 Закона № 178-ФЗ порядок предоставления гражданам социальных услуг определен Приказом Минтруда России № 929н, Минздрава России № 1345н от 21 декабря 2020 г. «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» [4] (далее – Порядок). Обеспечение лекарственными препаратами должно осуществляться бесперебойно согласно п. 19 Порядка. Следует отметить, что зачастую из-за недостаточной организации работы уполномоченных органов по закупке лекарственных средств для инвалидов и их предоставления данным категориям граждан, нарушаются их права на лекарственное обеспечение, а также принцип бесперебойности предоставления лекарственных препаратов.

Частью 1 ст. 4.1 Закона № 178-ФЗ определено, что к «переданным субъектам Российской Федерации полномочиям в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг относятся полномочия по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями». Такие полномочия с учетом ч. 2, 3 названной статьи реализуются за счет предоставленных субвенций из федерального бюджета, объем которых определяется на основании методики, утвержденной Правительством РФ, исходя из численности граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи; норматива финансовых затрат в месяц на одного такого гражданина.

Указанные субвенции предоставляются субъектам Российской Федерации в соответствии со ст. 133 Бюджетного кодекса РФ [5] с учетом Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение оказания отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты; медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2014 г. № 865 [6] (далее – Правила), и методикой расчета объема средств, предусмотренных на финансовое обеспечение расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг (далее – Методика), утвержденной Постановлением Правительства РФ

от 29 декабря 2004 г. № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг» [7] (далее – Постановление).

В соответствии с п. 3 Методики объем финансового обеспечения расходов по обеспечению граждан лекарственными препаратами определяется по формуле, показателями которой являются: определенный на текущий год норматив финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде обеспечения граждан лекарственными препаратами; прогнозный норматив финансовых затрат в месяц в году, следующим за текущим годом, на одного гражданина (определяющийся за счет норматива и коэффициента индексации, который, в свою очередь, определяется за счет индекса потребительских цен на декабрь текущего года к декабрю предыдущего года).

Следует отметить, что по состоянию на 1 февраля 2023 г. норматив финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению, в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера), лекарственными препаратами для медицинского применения; медицинскими изделиями; специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов составляет 1007,9 руб. [7]. Зачастую стоимость лекарственного препарата не соотносима с объемом денежных средств, которые запланированы государством для обеспечения потребности населения [8, с. 27–30].

Несмотря на формальную нормативно-правовую урегулированность вопроса определения объема софинансирования переданных субъектам Российской Федерации полномочий в виде субвенций из федерального бюджета, имеется законодательный пробел.

В настоящее время международными организациями определены основные цели и приоритеты для надлежущей организации закупок лекарственных средств. Для повышения эффективности закупки лекарственных средств рядом стран используются международные торговые площадки (Международная ассоциация обеспечения лекарственными средствами (International Dispensary Association), Глобальный механизм по обеспечению ЛС (Global Drug Facility) и т.д.), в рамках которых с целью минимизирования расходов бюджетов, по словам А. А. Кугач и В. В. Кугач, «применяются модели разделения рисков и разделения стоимости между государством и производителем (поставщиком) лекарственных средств, из которых наиболее эффективными являются модели разделения рисков, основанные на достижении результатов лечения» [9].

По мнению Ч.М. Раззаковой, главной озабоченностью властей во всем мире в настоящее время является рост цен на лекарственные средства, что создает нагрузку на бюджеты государств [10, с. 56].

В 1999 г. Межведомственная группа по фармацевтической координации (ИРС) совместно с Детским Фондом ООН (ЮНИСЕФ), Фондом народонаселения ООН (ЮНФПА), ВОЗ и Всемирным банком определили цели и принципы при закупке лекарственных средств [11], к которым отнесли, в том числе, снижение затрат государства на данные цели и создание механизмов для обеспечения надежного финансирования закупок [12].

Приказом Министерства здравоохранения РФ от 13 февраля 2013 г. № 66 [13] утверждены стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 г. и план ее реализации, согласно которым одним из приоритетов государственной политики Российской Федерации в сфере лекарственного обеспечения является сбалансированность. Система лекарственного обеспечения базируется на реальных возможностях бюджетной системы РФ и внебюджетных источников, исходя из государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации лекарственными препаратами для медицинского применения.

В результате анализа действующего российского законодательства установлено, что при определении объема софинансирования не учитываются обстоятельства приобретения лекарственных средств иностранного происхождения, связанные с изменениями внешнеэкономических отношений и политической ситуации (например, стоимость закупки лекарств иностранного происхождения варьируется в зависимости от курса иностранной валюты, что влечет за собой дефицит финансирования на закупку таких препаратов в текущем году). При определении объема софинансирования не принимается во внимание тот факт, что для ряда инвалидов в целях эффективного лечения требуются лекарственные средства иностранного происхождения, не имеющие российских аналогов, закупка которых происходит в национальной валюте, но зависит и от курса иностранной валюты, определяющей себестоимость и первоначальную цену, по которой поставщики закупают у производителей лекарственные средства в целях продажи в дальнейшем на российском рынке.

Одним из способов решения данной проблемы может служить заключение долгосрочных государственных контрактов на закупку лекарственных средств иностранного происхождения (в 2019 г. заключен контракт на три года на поставку пентавакцины и вакцины от полиомиелита [14]), что снизит нагрузку на бюджет. В случае

повышения курса валюты расходы несут сами поставщики (производители). Данный способ может быть не выгоден, если курс иностранной валюты снизится, и тогда уже зафиксированная ранее цена на поставляемые лекарственные средства будет основанием для излишних расходов бюджета.

Возможен и иной способ решения проблемы планирования бюджетных расходов на закупку лекарственных средств иностранного происхождения, а именно: необходимо разработать методику расчета расходов на приобретение таких препаратов, исходя из действующего курса иностранной валюты и возможных изменений ее курсов (например, +10 % либо исходя из анализа повышения стоимости валюты в двух предыдущих годах). В случае, если курс валюты не изменится в плановом периоде, то это никаким образом не повлияет на обеспеченность граждан иностранными препаратами.

Если не учитывать возможное изменение курса валюты, образуется некий дефицит бюджетных средств на приобретение лекарственных препаратов, в том числе иностранного происхождения, который возникает в связи с увеличением расходов на приобретение иностранных лекарств, стоимость которых увеличилась, что влечет нарушение прав инвалидов на своевременную закупку лекарственных средств для их последующего предоставления.

Таким образом, действующее законодательство нуждается в изменениях в части установления механизмов определения расходов на закупку лекарственных средств иностранного происхождения с целью исключения фактов нарушения прав инвалидов на лекарственное обеспечение и минимизации расхода бюджета на данные цели.

Список литературы:

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.
 2. О государственной социальной помощи : федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29, ст. 3699.
 3. Об обращении лекарственных средств : федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 16, ст. 1815.
 4. Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан : приказ Минтруда России № 929н, Минздрава России № 1345н от 21 декабря 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения: 01.09.2023).
-

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.

6. Об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на финансовое обеспечение оказания отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27 августа 2014 г. № 865 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 35, ст. 4779.

7. О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 864. – URL: <https://base.garant.ru/12138293/> (дата обращения: 01.09.2023).

8. Герасимов, В.Н. Правовая и социальная поддержка семей с детьми-инвалидами / В.Н. Герасимов // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 3. – С. 27–30.

9. Кугач, А.А., Кугач В.В. Механизмы организации закупок лекарственных средств: зарубежный опыт / А.А. Кугач, В.В. Кугач // Вестник фармации. – 2022. – № 2 (96). – С. 5–17.

10. Раззакова, Ч.М. Исследование доступности лекарств в Республике Татарстан с использованием методологии ВОЗ/НА1 : учеб. пособие / Ч.М. Раззакова, Л.Е. Зиганшина, Э.Г. Александрова. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 2018. – 56 с. – URL: https://kpfu.ru/staff_files/F_2067459536/rosobie.pdf. (дата обращения: 20.08.2023).

11. Трудности и возможности, которыми сопровождается оптимизация обеспечения лекарственными средствами в Европейском регионе ВОЗ с помощью эффективных госзакупок / ВОЗ ЕРБ. – URL: <https://docviewer.yandex.by/view/1120290878/> (дата обращения: 20.08.2023).

12. Operational principles for good pharmaceutical procurement. – Geneva: WHO, 1999. – 32 p. – URL: <https://www.paho.org/bra/dmdocuments/who-edmpar-99-5.pdf>. (дата обращения: 20.08.2023).

13. Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации : приказ Министерства здравоохранения РФ от 13 февраля 2013 г. № 66. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.08.2023).

14. Осипов, А. Госконтракты длительного приема / А. Осипов. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4879168> (дата обращения: 20.08.2023).

О. В. Куликова,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

O. V. Kulikova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Land and Environmental Law
of the Saratov State Law Academy
kulikovaov.sgap@rambler.ru

Ю. В. Сорокина,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

Y. V. Sorokina,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Land and Environmental Law
of the Saratov State Law Academy
al-sorokin@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-164-170

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые вопросы, связанные с характеристикой водного хозяйства и рыбного хозяйства Российской Федерации. Целью исследования является определение места и роли водохозяйственного и рыбохозяйственного комплексов в обеспечении экономической, экологической и социальной стабильности страны. Особое внимание уделяется выявлению соотношения количества и качества водных и рыбных ресурсов с уровнем экологической и продовольственной безопасности. Методологическую основу составляют общенаучный и специальные методы познания, среди которых сравнительно-правовой, эколого-юридический, метод анализа и прогнозирования. Рациональное использование водных ресурсов и водных биологических ресурсов, а также повышение эффективности управления природоресурсным сектором экономики при одновременном сохранении благоприятной окружающей среды, по мнению авторов, позволит обеспечить достойное наших граждан качество окружающей среды и сформирует основу долгосрочного социально-экономического развития России.

Ключевые слова: природные ресурсы, водное хозяйство, водохозяйственный комплекс, рыбное хозяйство, рыбохозяйственный комплекс, продовольственная безопасность, стратегическое планирование, антимонопольное законодательство.

ON THE DEVELOPMENT OF NATURAL RESOURCE INDUSTRIES IN MODERN CONDITIONS

Abstract: the article discusses some issues related to the characterization of the water and fisheries economy of the Russian Federation. The purpose of the study is to determine the place and role of water management and fisheries complexes in ensuring the economic, environmental and social stability of the country. Particular attention is paid to identifying the ratio of the quantity and quality of water and fish resources with the level of environmental

and food security. The methodological basis is composed of general scientific and special methods of cognition, including comparative legal, ecological and legal, analysis and forecasting methods. The rational use of water resources and aquatic biological resources, as well as increasing the efficiency of managing the natural resource sector of the economy while maintaining a favorable environment, according to the authors, will ensure the quality of the environment worthy of our citizens and form the basis for the long-term socio-economic development of Russia.

Keywords: *natural resources, water management, water management complex, fisheries management, fisheries management complex, food security, strategic planning, antimonopoly legislation.*

В настоящий момент становится все более очевидной взаимосвязь экологической политики государства с экономическим и социальным развитием страны, поэтому основные ее направления должны быть нацелены на становление и реализацию общегосударственных приоритетов, национальных интересов и стратегических планов развития российского государства. Среди таких направлений и приоритетов в природоресурсной сфере особая роль отводится водному и рыбному хозяйству как отраслям, отвечающим, с одной стороны, насущным потребностям человека, с другой – потребностям восстановления самой окружающей среды. Уточним основные направления ресурсного развития в указанном контексте.

Водное хозяйство призвано обеспечить решение вопросов удовлетворения социальных нужд населения и потребностей промышленного и аграрного производства в современных условиях экономического развития российского общества и государства. Обязательным требованием остается соблюдение таких основополагающих принципов водного законодательства, как рациональное использование водных ресурсов, ресурсосбережение, регулирование качества вод с использованием специального оборудования, охрана от негативного воздействия водных объектов, в частности, наводнений, подтоплений и т.д.

Особое значение имеет теоретическое и законодательное закрепление термина «водное хозяйство», что способствует успешному развитию и дальнейшему совершенствованию процесса правоприменения действующих норм в сфере развития природоресурсных отраслей промышленности.

Действующий в настоящее время понятийный аппарат водного права нормативно закрепляет ряд определений, в том числе и понятие водного хозяйства. В соответствии со ст. 1 Водного кодекса РФ в понятие «водное хозяйство» включены «виды экономической и иной деятельности по изучению, использованию, охране водных объектов,

а также по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий» [1, ст. 1].

Традиционным признавалось рассмотрение термина «водное хозяйство» как структурного элемента народного хозяйства, направленного на изучение, учет, планирование комплексного использования водных ресурсов, охрану поверхностных и подземных вод от загрязнения и истощения и транспортировку их к месту назначения (потребления). «Основная задача водного хозяйства – обеспечение всех отраслей народного хозяйства водой в необходимом количестве и соответствующего качества» [2].

В Российской Федерации функционирует водохозяйственный комплекс, который является «одним из крупнейших в мире и включает более 30 тыс. водохранилищ и прудов общим объемом свыше 800 куб. км и полезным объемом 342 куб. км. Сеть каналов межбассейнового и внутриводоемного перераспределения стока, водохозяйственных систем воднотранспортного назначения общей протяженностью более 3 тыс. км позволяет осуществлять переброску стока в объеме до 17 куб. км в год. Для обеспечения безопасности поселений, объектов экономики и сельскохозяйственных угодий от негативного воздействия вод возведено свыше 10 тыс. км дамб и других объектов инженерной защиты» [3].

Закрепление актуального понятия «водное хозяйство» направлено на решение следующих задач: предотвращение загрязнения и засорения водных объектов; изучение и учет водных ресурсов; минимизация негативного воздействия вод, включая предотвращение и ликвидацию последствий затоплений, подтоплений отдельных территорий; использование водной энергии как один из способов борьбы с изменениями климата; развитие судоходства с учетом необходимых для водного транспорта требований по содержанию водных объектов, осуществляемое при наличии определенного уровня воды на судоходных путях; обеспечение условий для эффективного развития аквакультуры.

Структура водного хозяйства определяется спецификой отдельных регионов и включает ряд таких важных элементов, как водный фонд, водохозяйственные объекты, органы управления водным фондом, водохозяйственные организации, учреждения научного обеспечения, инженерные центры и организации по строительству водохозяйственных систем и сооружений.

Утративший на сегодняшний день юридическую силу региональный закон «О водопользовании Саратовской области» содержал понятие водного хозяйства, под которым понимался «комплекс природно-хозяйственных, организационно-технических систем и со-

оружений водных и водохозяйственных объектов, необходимых для удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства области в воде, обеспечивающих защиту от вредного воздействия вод, охрану и восстановление водных экосистем» [4].

Водные ресурсы, формирующиеся в пределах Саратовской области, распределяются следующим образом: 65,8 % речного стока приходится на бассейн реки Волги, 28,7 % – Дон. Построено много водохранилищ и прудов, имеющих большое водохозяйственное и рыбохозяйственное значение [5].

Центральным звеном рыбохозяйственного комплекса является рыбное хозяйство, основными структурными единицами которого являются: добыча водных биологических ресурсов, их товарное производство и искусственное воспроизводство. Рыбохозяйственный комплекс по многим ключевым экономическим показателям в последние годы продолжает неуклонно демонстрировать повышение экономического и экологического потенциала.

В 2020 г. вылов российскими рыбаками водных биологических ресурсов составил 4 974,8 тыс. тонн, что практически соответствует показателю 2019 г. (4 998,2 тыс. тонн). Объем производства за 2020 г. переработанной и консервированной рыбы, ракообразных и моллюсков увеличился в сравнении с 2019 г. на 1,5 % и составил 4 306 тыс. тонн.

Эффективной мерой по модернизации и стимулированию строительства рыбопромыслового флота и рыбоперерабатывающих заводов является государственная поддержка привлечения инвестиций в отрасль в виде инвестиционных квот на строительство судов рыбопромыслового флота и рыбоперерабатывающих заводов [6]. Одной из главных проблем развития рыбохозяйственного комплекса в Российской Федерации до настоящего времени является недостаточно развитое производство отечественного оборудования и комплектующих к нему, без которых невозможно осуществлять эффективный вылов рыбы при одновременном минимальном вреде для окружающей среды. Для решения проблемы необходимо наладить свое производство подобного специального оборудования путем дальнейшего финансирования этого направления.

Документы, устанавливающие принципы и направления развития государственной политики в области ведения рыбного хозяйства, обеспечения рационального использования водных биологических ресурсов, включая живые ресурсы континентального шельфа, должны приниматься в соответствии с основными положениями, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стра-

тегическом планировании в Российской Федерации». Предыдущий период становления и развития рыбохозяйственного комплекса страны опирался на Концепцию развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года [7], в которой использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов были определены в качестве одного из основных направлений государственной политики.

Результатом реализации новых и усовершенствованных направлений государственной политики в сфере использования и сохранения водных биологических ресурсов должно стать: формирование эффективной системы управления; совершенствование нормативно-правового обеспечения рыбохозяйственной деятельности; восстановление и сохранение естественных экологических систем, объектов ихтиофауны; развитие рыночных инструментов при осуществлении рыболовства; обеспечение действенного государственного контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания.

Приоритеты и цели государственной политики в рыбохозяйственном комплексе на федеральном и региональном уровнях направлены на обеспечение населения страны безопасной качественной рыбной и иной продукцией из водных биологических ресурсов. Президент РФ в 2020 г. определил, что уровень самообеспечения рыбой и рыбопродуктами должен быть не менее 85 % [8]. Гарантией их достижения являются стабильность внутреннего производства рыбной продукции, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Законодатель запрещает монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию в области развития природоресурсных отраслей промышленности, в том числе водного хозяйства. Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным осуществляющим их функции органам или организациям «запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), а также заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области использования водных объектов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции» [1, ст. 40].

Также не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» содержит норму, аналогичную по конструкции норме ВК РФ, в соответствии с которой федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти

субъектов РФ, органам местного самоуправления, а также осуществляющим функции указанных органов организациям «запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности одним физическим лицам, юридическим лицам по сравнению с другими физическими лицами, юридическими лицами» [9, ст. 14.1].

Существующее на сегодняшний день антимонопольное законодательство обеспечивает необходимое ограничение экономической концентрации в области использования водных объектов и водных биологических ресурсов, устанавливая «единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, свободу экономической деятельности в Российской Федерации, защиту конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков» [10, ст. 1].

Обеспечение рационального использования водных ресурсов и водных биологических ресурсов, а также повышение эффективности управления природоресурсным сектором экономики при одновременном сохранении благоприятной окружающей среды невозможно без точного соблюдения экологического законодательства, совершенствование которого является одной из ключевых задач государства. Решение этой задачи совместными усилиями государства и общества позволит обеспечить достойное наших граждан качество окружающей среды и сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития. Кроме того, повышается уровень продовольственной независимости Российской Федерации, доступность качественных рыбопродуктов, необходимых для здорового образа жизни населения нашей страны.

Список литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г. № 469-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Овсянников, Н.Г. Водные ресурсы – наше богатство / Н.Г. Овсянников. – М. : Сов. Россия, 1968. – 127 с.
3. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года и плана мероприятий по ее реализации : распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р (в ред. от 17 апреля 2012 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О водопользовании в Саратовской области : закон Саратовской области от 19 июля 2000 г. (в ред. от 25 ноября 2002 г., утратил силу). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/977400162> (дата обращения: 20.09.2023).

5. Водные ресурсы. Бассейн р. Волга. – URL: <http://www.nvbvu.ru/info/article/42> (дата обращения: 20.09.2023).

6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 (в ред. от 25 августа 2023 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. № 1265-р (в ред. от 21 июля 2008 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г. № 301-ФЗ). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

A.S. Rabadanov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Criminal and Penal Law
of the Saratov State Law Academy
abd.rabadanoff@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-171-178

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ: РЕШЕНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ЗАДАЧИ

Аннотация: отношения, существующие в сфере уголовно-правовых гарантий охраны (защиты) прав и свобод человека и гражданина от разного рода общественно опасных угроз и преступных посягательств, многогранны. Наиболее уязвимые из них, возникающие в связи с проведением уголовно-правовых процедур, мероприятий и оказанием помощи гражданам, испытывают потребность в услуге охранительно-защитной деятельности отрасли законодательства. Стоящие перед уголовным законом задачи позволяют удовлетворить такую надобность лишь частично. Целью статьи является обоснование важности уголовно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина ресурсами уголовного закона, актуализация новой задачи, переводящей рассматриваемую тематику из общесоциальной сферы в сугубо юридическую плоскость. В статье раскрыто содержание объекта, охраняемого уголовным законом от разного рода общественно опасных угроз и преступных посягательств, определены рамки объема гарантий защиты прав, свобод и выполнения обязанностей человека и гражданина в уголовном праве.

Ключевые слова: гарантия, правовая процедура, уголовное право, запрет, наказание, уголовный закон, правовой статус, личность, права и свободы, функция государства, охрана (защита).

CRIMINAL LEGAL GUARANTEES: SOLVING THE RESEARCH PROBLEM

Abstract: these relationships existing in the sphere of criminal law guarantees for the protection (protection) of the rights and freedoms of man and citizen from various kinds of socially dangerous threats and criminal attacks are multifaceted. The most vulnerable of them, arising in connection with the conduct of criminal legal procedures, events and the provision of assistance to citizens, are in need of the service of protective and protective activities of the branch of legislation. The tasks facing criminal law make it possible to satisfy this need only partially. Goal: substantiating the importance of criminal legal guarantees of the rights and freedoms of man and citizen using the resources of the criminal law, as a consequence, actualizes a new task that transfers the topic under consideration from the general social sphere to a purely legal plane. Results: the solution to the designated scientific problem involves determining the content of an object protected by criminal law from various kinds of socially dangerous threats and criminal attacks, as well as the scope of guarantees covered by its framework for the protection of rights, freedoms and

the fulfillment of the duties of a person and a citizen in criminal law. Conclusions: the stated conclusions are presented within the framework of a topic relevant to criminal legal science, a research problem that did not include in its justification the theory of the object of criminal legal guarantees (guarantees of criminal legal protection), against various kinds of socially dangerous threats and criminal attacks in criminal law of RF.

Keywords: *guarantee, legal procedure, criminal law, prohibition, punishment, criminal law, legal status, personality, rights and freedoms, function of the state, security (protection).*

Конституция РФ [1] явно заявляет о том, что человек, его права и свободы имеют особую ценность, и государство обязуется их признавать, соблюдать, исполнять и защищать. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантирована (ст. 2, 17, 45 и др.).

Актуальность заявленной темы объясняется тем, что нынешнее уголовно-правовое регулирование с представленным на сегодняшний день в УК РФ набором средств и методов не справляется с достижением целей и задачами, которые ставятся перед уголовным законом. Для многих граждан уголовное законодательство больше не выступает сдерживающим фактором от совершения преступлений, что ставит перед законодателем задачу по формированию и закреплению в УК РФ единой (целостной) системы механизмов реальных уголовно-правовых гарантий.

Несмотря на то, что охрана (защита) прав и свобод личности является приоритетом, реализация охранительно-защитной функции уголовного закона остается противоречивой и бессистемной. Не вполне ясно, в чем состоит социальная роль и обусловленность уголовного права, как уголовное право служит обществу. Нет ясности и по поводу природы, места и динамики уголовного права в быстро меняющемся цифровом обществе, пространстве.

Судебная практика сегодня изобилует примерами нарушения прав и свобод человека. Все это ставит под сомнение надежность их защиты, создает ощущение некоего «жонглирования» принципами Уголовного кодекса.

Так, В.В. Мальцев по этому поводу отметил, что продекларированные в УК РФ принципы уголовного права, если отталкиваться от их определений, таковыми по сути не являются, поскольку законодатель не взял на себя обязанность руководствоваться в правотворческой деятельности провозглашенными им же самим принципами, отменить или изменить всякую норму, противоречащую им [2]. В такой ситуации обращение к вопросам установления уголовно-правовых гарантий является актуальным и закономерным.

Рассматривая статистику за ближайшие годы, можно увидеть, что уровень преступности в России остается еще очень высоким. Так, по данным ГИАЦ МВД России, в 2020 г. было зарегистрировано 2 044,2 тыс. преступлений, что на 1,0 % больше, чем в 2019 г., в 2021 г. – 2 004,4 тыс. (на 1,9 % меньше, чем в 2020 г.), в 2022 г. – 1 966,8 тыс. преступлений (на 1,9 % меньше, чем в 2021 г.) [3].

Несмотря на некоторое снижение общего количества зарегистрированных преступлений, качественные показатели продолжают сохранять крайне негативные тенденции. Так, в 2020 г. удельный вес лиц, ранее судимых за совершение преступлений, увеличился с 29,6 до 29,9 %, в 2021 г. – до 30,1 %, в 2022 г. – до 30,8 % [4], что наглядно демонстрирует недостаточную эффективность применяемых видов наказания, закрепленных в УК РФ.

Масштаб и характер совершаемых в последние годы преступлений позволяют с очевидностью заключить, что перед современным государством стоит задача по значительному расширению методов воздействия на отклоняющееся преступное поведение. Восполнять данную потребность стоит путем применения не только запретительных, но и поощрительных норм, которые будут выступать стимулом для позитивного постпреступного поведения лица. Помимо этого, необходимо усилить правовые гарантии, особенно в уголовном праве, чтобы обеспечить защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина от общественно опасных угроз.

Все это, наряду с другими проблемами применения норм и институтов уголовного закона, свидетельствует о том, что в представленном виде положения уголовного закона довольно расплывчаты, а потому уязвимы, поскольку все еще содержат немало оценочных, интеллектуально емких, многосложных категорий. Их содержание не всегда можно однозначно трактовать, выразить точно, посредством юридического языка, что влечет за собой определенного рода сложности их применения и реализации, особенно в динамике происходящих действий, если эти действия совершаются в группе, в описании их хронологии. Во-первых, трудно выразить их в той последовательности, в которой они происходили, во-вторых, – вкладывать их в содержание нормы закона, потому что в нормах уголовного закона прописаны типичные правила и условия правомерного или преступного поведения. Проблема заключается в том, что правовые процедуры (организационные и процессуальные) не всегда проходят по заранее установленным правилам, как того требует закон. Они уязвимы еще и потому, что в реальной действительности эти правила не всегда работают, да и поведение людей не всегда предсказуемо.

Именно поэтому, в связи с непростой ситуацией в России, необходимо внедрить уголовно-правовые гарантии в систему уголовного права. Это требуется для разработки новой модели оценки эффективности применения уголовного закона, его норм и институтов, учитывая факторы, которые существенно влияют на изменение уровня преступности в современных социально-экономических условиях. Социальная и уголовно-правовая политика государства, направленная на защиту законных прав и свобод человека и гражданина, не всегда является эффективной и не полностью удовлетворяет потребности граждан в области уголовного права.

На сегодняшний день возникла потребность в значительном расширении применения и регламентации правовых, в особенности уголовно-правовых, гарантий как условия их усиления. Хотя запреты важны, не следует забывать о том, что люди являются главным приоритетом, и часто они не поддаются ни страху, ни угрозам, ни даже самым строгим санкциям. Гражданам необходимы ясность и гарантированная положительная эффективность.

Важно отметить, что в юридической науке не существует ни одной другой категории, которая бы так же часто упоминалась и имела такую же широкую семантическую наполненность, включала различные смысловые содержания.

Уголовно-правовые гарантии имеют ряд свойств, которые в значительной степени зависят от характеристик самого объекта правового регулирования и его воздействия на поведение людей. Они направлены на формирование правосознания, правовой культуры, культуры поведения граждан в обществе, а также на развитие уважения к каждому человеку, в частности к его личности и праву. Важно, чтобы такая культура соблюдения, исполнения, использования и применения права была закреплена законодательно, в Уголовном кодексе РФ. Это позволило бы значительно повысить гарантии законности уголовно-правовых запретов и не только.

Уголовно-правовые гарантии должны способствовать достижению правового баланса между законодательной властью, гражданами, а также правоприменительными и правоохранительными органами, что будет способствовать повышению эффективности обеспечения прав и свобод человека и гражданина, степени их реализации и защиты.

Отсутствие уголовно-правовых гарантий снижает значимость многих норм и институтов, теряет свое содержание и целевое предназначение. Полагаем, что, включив данную категорию в качестве правового модуля в УК РФ, можно будет создать благо-

приятные и устранить неблагоприятные условия деятельности по соблюдению, применению и реализации законодательных норм и институтов.

Индивид, столкнувшийся с обществом и государством, имеет право на ясное определение своих обязанностей и ограничений со стороны последних. Логически это право на определенность правовых норм является одним из неотъемлемых прав человека, и без него в целом невозможно говорить о каком-либо праве [5, с. 106].

С.С. Алексеев отмечал, что главная цель права заключается в обеспечении стабильности и порядка в общественных отношениях, защите свободы и справедливости, создании оптимальных условий для развития экономических и духовных факторов, а также в предотвращении произвола и самовольного поведения как в обществе, так и в жизни людей [6, с. 168]. Опираясь на позицию автора, можно сделать вывод, что если сегодня ограничиваться только запретительной идеологией, то значение и смысл многих позитивных и поощрительных норм и институтов будут утрачены.

По мнению А.С. Мордовца, термин «гарантии» не является четко определенным в законодательстве и сводится к условиям гарантий, которые вводятся через юридическую ответственность, то есть мерам принуждения со стороны государства.

Вместе с тем, к сожалению, в юридической литературе вопрос о гарантиях также до конца не решен. Именно поэтому в настоящее время в уголовном праве России не существует универсальной системы механизма, которая бы обеспечивала надежные гарантии защиты личности, общества и государства от общественно опасных угроз и преступных посягательств.

Наблюдаемая тенденция в принятии нормативных актов показывает, что законодатель не всегда готов адекватно определить границы объекта уголовно-правовой защиты в соответствии с содержанием нового предмета правового регулирования. Это приводит к нарушению связей между различными отраслями права и снижает потенциал правовой системы в создании условий для эффективного управления поведением человека, защиты интересов законопослушных граждан. В такой ситуации задачей юридической доктрины становится не только обобщение важных аргументов, способных объяснить теоретическую модель соотношения регулирующих и защитных отраслей права, но и разработка единой и целостной системы механизма восстановительного и воспитательного воздействия в уголовно-правовых гарантиях защиты законных прав, свобод и исполнения обязанностей человека и гражданина.

Представленные выше высказывания ученых позволяют прийти к выводу, что для решения проблемы гарантий защиты таких социальных отношений следует обратить внимание на их юридическую регламентацию. Поэтому важно, чтобы нормы уголовного закона ясно выражали данные гарантии, особенно в начале Общей (вводной) части текста.

Установление в УК РФ пределов социальной активности граждан, правомерного поведения человека и гражданина, а также лиц, осуществляющих правоохранительные функции, выраженные в уголовно-правовых гарантиях, вносит в «общественные отношения стабильность, систему, порядок, транспарентность, предсказуемость и тем самым направляет их в определенное (позитивное, правомерное) русло» [7, с. 371].

Уголовно-правовые гарантии и упорядочение уголовно-правовых отношений имеют высокую степень условий обеспечения, что способствует более подробному описанию форм и видов нарушений прав, свобод и выполнения обязанностей человека и гражданина. Это существенно повысит эффективность деятельности правоохранительных органов и оптимизирует применение закона в данной сфере со стороны следствия и суда.

В уголовном праве гарантии расширяют возможности защиты, вместе с другими гарантантами прав и свобод, предусмотренными Конституцией РФ (ст. 45, 46, 53, 56, 60, 61), а также административно-правовыми, гражданско-правовыми и уголовно-процессуальными институтами, с помощью институтов гражданского общества и других допустимых способов, предусмотренных действующим законодательством.

Включение категории «гарантия» как правового модуса в уголовное законодательство позволит создать следующие возможности для оптимизации норм и институтов уголовного права, развития человеческого потенциала в уголовном законе:

- экономное описание уголовного закона;
 - усиление гарантий законности уголовно-правовых запретов;
 - усиление гарантий охраны (защиты) от общественно опасных угроз и преступных посягательств;
 - восстановление нарушенного права путем отмены или изменения нормы, нормативного правового акта, принятого решения должностного лица, органа государственной власти;
 - привлечение к ответственности лица, допустившего такое нарушение;
-

■ создание максимально точных правовых рамок проявления законной социальной активности граждан, включая реализацию права граждан на необходимую оборону, и др.

Актуальность исследования заключается также в том, что многие компоненты гарантий до настоящего времени не получили должного освещения в науке уголовного права, до сих пор не сложилось единого понимания этого понятия как самостоятельного явления, концепции, несмотря на проявляемый научным сообществом интерес к данной проблематике.

Изложенное обусловило необходимость изменения концепции действующего УК РФ и адаптации последнего к потребностям современного постиндустриального общества с его сложной политической, экономической и социальной структурой. Кроме того, дальнейшее развитие уголовного права должно учитывать прогресс науки и техники, а также стремиться к социальной справедливости.

Гарантия как правовой модус есть многосложное, объемное социально-политическое, юридическое явление, отражающее набор правовых моделей-концепций, посредством которых повышается социальная значимость уголовного права как отрасли права, отрасли законодательства, способное сделать его максимально социально ориентированным, справедливым.

Таким образом, уголовно-правовые гарантии представляют собой закрепленные и обеспеченные государством возможности для осуществления правового статуса личности. Они позволяют каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно выбирать свое поведение, создавать и использовать предоставленные блага, как в личных, так и в общественных интересах.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом «О поправках к Конституции Российской Федерации»: от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.
2. Мальцев, В. В. Принципы уголовного права / В. В. Мальцев. – Волгоград. – 2000. – С. 5–6.
3. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/>

4. Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. – URL: <https://мвд.рф/?%EF=&ysclid=lp5a5y4ta0579982831>

5. Лопашенко, Н. А. Основы уголовно-правового воздействия / Н. А. Лопашенко. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2010. – 339 с.

6. Алексеев, С. С. Собрание сочинений: в 10 т. + Справочный том / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 2010. – Т. 8 : учебники и учебные пособия. – 480 с.

7. Керимов, Д. А. Методология права / Д. А. Керимов. – М. : Аванта+, 2000. – 560 с.

И. А. Толочкова,
старший преподаватель
кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

I. A. Tolochkova,
Senior Teacher of the Department
of Civil Law of the Saratov State
Law Academy
irina_tolochkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-179-184

О НЕОБХОДИМОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО СТАТУСА НЕКОТОРЫХ СУБЪЕКТОВ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ: СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: актуальность темы обусловлена внешней политикой государства. В связи с большим потоком беженцев на территорию РФ необходимо конкретизировать законодательство в области образования. Цель статьи – исследование содержания института «право на образование». Анализируются нормы, регламентирующие аспекты данного института, связанного с отдельными субъектами (в частности, несовершеннолетними). Рассматриваются особенности законодательного закрепления права на образование «специальных субъектов» в законодательстве РФ. Достижению цели способствовало применение общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Автор выделяет специальный субъект права на образование – несовершеннолетний гражданин, покинувший свою страну в силу чрезвычайных обстоятельств (беженец). Статья направлена на выявление и более детальное изучение вопроса реализации принципа доступности образования для специальных субъектов. Предлагается расширить комплекс дополнительных гарантий детям-беженцам.

Ключевые слова: специальные субъекты семейного права, право на образование, доступность образования, несовершеннолетние беженцы.

ON THE NEED FOR LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE SPECIAL STATUS OF SOME SUBJECTS OF THE RIGHT TO EDUCATION: FAMILY-LEGAL ASPECT

Abstract: the relevance of the topic is due to the foreign policy of the state. Due to the large flow of refugees in the territory of the Russian Federation, it is necessary to specify legislation in the field of education. The purpose of the article is to study the content of the institute «right to education». The norms regulating aspects of this institution related to individual subjects (in particular minors) are analyzed. The features of the legislative consolidation of the right to education of «special subjects» in the legislation of the Russian Federation are considered. The use of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific (formal legal, comparative legal) methods contributed to the achievement of the goal. The author identifies a special subject of the right to education, a minor citizen who left his country due to extraordinary circumstances (refugee). The article is aimed at identifying and studying in more detail the implementation of the principle of accessibility of education for special subjects. It is proposed to expand to.

О необходимости законодательного закрепления специального статуса некоторых субъектов права на образование: семейно-правовой аспект

179

И. А. Толочкова

Keywords: special subjects of family law, the right to education, accessibility of education, minor refugees.

Право на образование – одно из первостепенных прав человека. На современном этапе, как и в XX в. это право доступно далеко не всем [1]. Так, Протоколом № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод урегулировано правило, согласно которому «никому не может быть отказано в праве на образование» [2]. Наше государство ратифицировало эту Конвенцию, тем самым показав, что подтверждает путь обеспечения условий для получения образования вне зависимости лица (гражданина) от возраста, пола, расы, национальной принадлежности и других идентифицирующих признаков.

Применительно к правам детей аналогичные нормы были установлены в международном праве лишь в 1989 г. с принятием ООН Конвенции о правах ребенка [3, 4]. В основу Конвенции о правах ребенка было положено признание ребенка как субъекта прав, имеющего свои индивидуальные нужды и интересы. Договор устанавливает ряд прав, которыми должны обеспечиваться все дети без какой-либо дискриминации. Одним из таких прав является право на образование. Конвенция подчеркивает, что государства-участники должны обеспечивать доступность образования для всех детей без исключения. Это означает, что все дети, независимо от своего положения (например, беженцы, дети с инвалидностью, дети из малообеспеченных семей и т.д.) должны иметь возможность получить образование. Важным принципом является также посещение школ на регулярной основе.

Образовательная политика советского государства на протяжении всего существования СССР была направлена на поддержание общеобязательного и бесплатного характера образовательной системы. Теперь же вектор политики российского государства в сфере образования направлен на достижение принципиальной возможности для всех желающих получить образование бесплатно [5]. В качестве примера здесь можно привести те основные направления государственной политики, которые подлежат обсуждению совместно с самими непосредственными участниками образовательного процесса, в частности, разработку и внедрение образовательных стандартов общего образования. Как отмечает В.М. Сырых, образование в последние годы занимает лидирующую позицию среди остальных социальных институтов. Оно развивается, появляются новые формы и способы передачи знаний. Образование все больше проявляет себя в качестве сферы деятельности, где наиболее творческие, интеллектуальные

части общества могут реализовать себя, при этом эффективно использовать новейшие достижения науки и техники [6, с. 39].

В Российской Федерации общедоступность и бесплатность образования гарантируются федеральными государственными образовательными стандартами начального общего, основного общего и среднего общего образования. Кроме того, гарантируется, пусть и на конкурсной основе, бесплатность получения высшего образования, при условии получения образования данного уровня гражданином впервые [7].

Какие же категории граждан являются основными получателями образования? Конечно, в первую очередь это дети. Семейным законодательством (ст. 63 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) [8] установлена одна из основных обязанностей родителей – обеспечение получения детьми общего образования. Отметим, что именно у родителей (законных представителей) имеется приоритетное право дать образование своим детям путем выбора как образовательной организации, так и форм получения образования, а также форм обучения.

Подчеркнем, что в России образование можно получать:

- в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- вне таковых – путем получения семейного образования и самообразования.

Если родителями выбрано в качестве формы обучения семейное образование и самообразование, то ребенок обязан будет пройти промежуточную и государственную итоговую аттестации именно в организации, которая осуществляет образовательную деятельность и к которой он был прикреплен [9]. Отметим в этой связи, что можно считать большим преимуществом образовательной системы РФ возможность сочетать различные формы получения образования и формы обучения. Такая возможность подразумевает обучение в течение всей жизни, т.е. реализуется принцип непрерывности образования. Получив знания, можно в дальнейшем их использовать в профессиональной деятельности и в повседневной жизни.

Ведя речь о субъектах права на образование, нельзя не упомянуть и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, обладающих абсолютно равными с гражданами РФ правами на получение начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также возможностью получить профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки, включая рабочие профессии, должности гражданских служащих, конечно, в пределах освоения образовательных программ среднего общего образования, в соот-

ветствии с международными договорами и законами РФ [7]. Однако необходимо учитывать, что образование бесплатно только в рамках государственных или муниципальных образовательных учреждений. Если обучающий выбирает частное образовательное учреждение, то потребуются оплата за обучение.

В настоящей работе ставилась задача определить как общих, так и специальных субъектов образовательных отношений, поэтому следует обратиться к статусу специальных субъектов данного права. Так, лицу, признанному в установленном законом порядке беженцем, а также прибывшим с ним членам его семьи дается право на получение особого содействия при устройстве детей в общеобразовательные организации государственного или муниципального уровня «наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации» [10].

В современных реалиях России особое внимание уделяется социальной поддержке детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [11] речь идет о следующих категориях детей: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, а также дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев. Особенностью исследования в работе является выделение специального субъекта – несовершеннолетних детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в данном случае – детей в статусе беженца, что связано с актуальностью и важностью изучения и обеспечения прав и потребностей этой категории детей.

Дети, оказавшиеся в статусе беженца, – наиболее уязвимая группа, которая нуждается в особой защите и поддержке. Они вынуждены покинуть свои родные страны из-за войны, конфликта или преследования и оказываются в новой среде, часто с неполным или отсутствующим сопровождением взрослых. Исследование данного субъекта может помочь лучше понять их потребности, проблемы и вызовы, с которыми они сталкиваются при переезде и в период адаптации, и предложить меры социальной поддержки и защиты, чтобы обеспечить их благополучие и успешную интеграцию в новую среду.

Таким образом, исследование проблем социальной поддержки детей, находящихся в статусе беженца, имеет особое значение в условиях современной России и требует пристального внимания. В ст. 34

Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» перечислены основные права обучающихся при реализации права на образование. Вместе с тем в настоящее время, на наш взгляд, назрела необходимость уделить особое внимание вопросам осуществления права на получение образования детьми в статусе беженцев – как одной из наиболее уязвимых категорий граждан, ввиду особенностей жизненных обстоятельств, в которых они оказались, их психоэмоционального и психофизического развития и состояния здоровья в целом, требующих предоставления особых условий для обучения, а также получения социально-педагогической и психологической помощи. Эти особые условия и будут составлять право на получение образования рассматриваемой категории детей.

Учитывая изложенное, считаем, что необходимо дополнить норму Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», расширив права на образование такой особенной группы субъектов, как дети из семей беженцев. Предлагаем выделить в качестве специального субъекта права на образование несовершеннолетних граждан, покинувших свою страну в силу чрезвычайных обстоятельств (беженцев).

Отметим также, что пока исследованы далеко не все актуальные на сегодняшний день аспекты реализации принципа доступности образования для несовершеннолетних, покинувших свою страну в силу чрезвычайных обстоятельств (беженцев). В связи с этим предлагаем ввести новый принцип реализации права на образование – принцип приоритетного права получения дошкольного, начального и основного общего образования, предусмотрев комплекс дополнительных гарантий детям-беженцам, направленных на более углубленное изучение общеобразовательных предметов, проведение мероприятий психолого-педагогического характера, комплекса мероприятий по восстановлению и всесторонней поддержке морального и физического здоровья, соответствующих возрастным критериям.

Список литературы:

1. Сарагоса, Ф.М. Завтра всегда поздно / Ф.М. Сарагоса. – М. : Прогресс, 1989. – 318 с.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163.
3. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 44/25 // ВСНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 45, ст. 955.

4. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. : принята Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газ. – 1995. – 5 апр.

5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 19.09.2023).

6. Сырых, В.М. Введение в теорию образовательного права / В.М. Сырых. – М. : Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2002. – 340 с.

7. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. 273-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Рос. газ. – 2012. – № 303. – 31 дек.

8. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Рос. газ. – 1996. – № 17. – 27 янв.

9. Садовникова, Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Г. Д. Садовникова. – 10-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 194 с.

10. О беженцах : федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Рос. газ. – 1993 г. – № 54. – 20 мар.

11. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3802.

А. Н. Устинова,
старший преподаватель кафедры
земельного и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

A. N. Ustinova,
Senior Lecturer of the Department
of Land and Environmental Law
of the Saratov State Law Academy
ustinova5anna@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-185-190

ЗАЩИТА ЛЕСОВ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: проблемы защиты лесов приобретают в настоящее время глобальное значение в связи с необходимостью минимизации процесса обезлесения, связанного, в том числе, с повреждением лесов в результате воздействия вредных организмов. Целью статьи является определение понятия и содержания защиты лесов. Автор рассмотрел определения, закрепленные в Лесном кодексе РФ и государственных стандартах. Проанализировал соотношение определения, целей и содержания связанных механизмов – охраны лесов и защита лесов. Определил их общие черты и различия в зависимости от объекта воздействия и содержания механизма охраны и защиты. Автор выделяет самостоятельные направления и разновидности защиты лесов. В ходе исследования автор приходит к выводу о целесообразности корректировки определения защиты лесов.

Ключевые слова: охрана лесов, защита лесов, санитарная безопасность.

FOREST PROTECTION: FEATURES OF LEGAL REGULATION

Abstract: problems of forest protection are currently acquiring global significance due to the need to minimize the process of deforestation, associated, among other things, with damage to forests as a result of the influence of pests. The purpose of the article is to define the concept and content of the forest protection mechanism. The author reviewed the definitions enshrined in the Forest Code of the Russian Federation and in state standards. Considered the relationship between the definition, goals and content of related mechanisms – forest conservation and forest protection. Identified their common features and differences depending on the object of influence and the content of the protection and protection mechanism. The author identifies independent directions and types of forest protection. In the course of the study, the author comes to the conclusion that it is advisable to adjust the definition of forest protection.

Keywords: forest conservation, forest protection, sanitary safety.

«По многолетним наблюдениям, около 60 % площади погибших лесов связано с воздействием лесных пожаров, 25 % – с погодными явлениями, 15 – с вредителями и болезнями леса» [1].

В последние годы было уделено достаточно внимания вопросам охраны лесов от пожаров, и в 2020 г. прервалась тенденция роста площади лесных пожаров, наблюдавшаяся в период 2016–2019 гг. [2].

Начиная с 2016 г. произошли изменения в правовом механизме посредством внесения в законодательство изменений, направленных на повышение эффективности деятельности в сфере охраны лесов от пожаров; в организационном механизме посредством перераспределения полномочий в области управления пожарной безопасностью в лесах; в экономическом механизме посредством выделения финансирования на «оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров» [3].

Кроме пожаров большой вред лесам приносят вредители и болезни. Как отмечают специалисты, «официальная статистика не отражает реальную ситуацию, так как статистические данные отражают только масштабные вспышки массового размножения, но в отношении большинства видов патогенных организмов репрезентативные данные отсутствуют» [4]. Отсутствие реальных данных о состоянии лесного фонда в части лесопатологической ситуации не позволяет своевременно принимать соответствующие меры в целях обеспечения санитарной безопасности.

Серьезное влияние на эффективность защиты лесов, кроме информационной составляющей, оказывают недостатки правового регулирования лесных отношений, связанные с отсутствием легального однозначно толкуемого определения, оторванностью правового механизма защиты лесов от биологических факторов.

Необходимые нормативные условия созданы Лесным кодексом РФ, в первоначальной редакции которого содержалась глава, объединившая два основных и взаимосвязанных механизма: охрану лесов и защиту лесов. В 2015 и 2016 гг. в Лесной кодекс РФ были внесены изменения [5, 6], касающиеся правового регулирования защиты и воспроизводства лесов. Так, несколько изменилась структура Лесного кодекса РФ. В связи с изменением понятия лесных отношений и закрепления нового принципа – «сохранение лесов, в том числе посредством их охраны, защиты, воспроизводства, лесоразведения» (ст. 1 ЛК РФ) [7] – была введена гл. 2.4. «Охрана, защита, воспроизводство лесов», которая объединила основные механизмы, направленные на сохранение лесов. В ней содержатся общие положения об охране, защите, воспроизводстве лесов и уточняется, что «охрана и защита лесов направлены на выявление негативно воздействующих на леса процессов, явлений, а также на их предупреждение и ликвидацию» (ст. 50.7 ЛК РФ) [7]. Каждому из механизмов посвящена отдельная: гл. 3. «Охрана лесов от пожаров»,

гл. 3.1 «Защита лесов», гл. 3.2. «Охрана лесов от загрязнения и иного негативного воздействия».

Несмотря на предполагаемую разницу в содержании данных механизмов, следующую из их законодательного разграничения, в целом объектом охраны и защиты выступают леса, на что обращает внимание и В.К. Быковский, подчеркивая, что «при охране и защите лесов преследуются одинаковые цели» – выявление негативных процессов в лесах [8].

Нужно отметить, что Лесной кодекс РФ не содержит легальных определений как охраны лесов, так и защиты. Исходя из содержания ст. 51, 60.1, 60.2 ЛК РФ, можно выделить цели и содержание охраны и защиты лесов:

– цель охраны лесов – это предупреждение, тушение и ликвидация лесных пожаров (неконтролируемого горения, распространяющегося по площади земель лесного фонда); цель защиты лесов – выявление, предупреждение и ликвидация в лесах вредных организмов (жизнеспособные растения любых видов, сортов или биологических типов, животные либо болезнетворные организмы любых видов, биологических типов, которые способны нанести вред лесам и лесным ресурсам);

– содержание охраны лесов – выполнение мер пожарной безопасности и тушение пожаров в лесах; содержание защиты лесов – выполнение мер санитарной безопасности в лесах и ликвидация очагов вредных организмов.

Принимая во внимание обозначенные цели и содержание механизмов охраны и защиты лесов, в которых различаются только угрозы (лесные пожары или вредные организмы), возникает опасность отождествления исследуемых понятий. Полагаем, что терминология в области охраны и защиты лесов требует уточнения в целях исключения неоднозначного толкования.

Исходным можно считать определение охраны, данное в толковом словаре С.И. Ожегова: «охрана – это действия, которые направлены на то, чтобы оберегать, относиться бережно, стеречь»; «защитить» означает «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности, предохранить, обезопасить» [9]. Следуя толкованию термина «защита», исходя из формулировки «охраняя, оградить», полагаем, что защита – это одно из направлений охраны, заключающееся в действиях, направленных на предохранение и ограждение от каких-либо угроз. По мнению В.В. Паршуты, «понятие охраны включает в себя защиту как ее частный случай, когда необходимо применение активных мер, направленных против чьих-либо посягательств» [10, с. 156].

Нормативные акты различных отраслей (уголовное, гражданское, трудовое и др.) также оперируют терминами «охрана» и «защита», но в большей степени в контексте охраны и защиты прав субъектов правоотношений, а не объектов (вещей).

Природным объектам и ресурсам как объектам охраны и защиты посвящены нормы природоресурсного законодательства. Применительно к водным ресурсам законодатель использует только понятие охраны водных объектов от различного рода воздействий. Также в ст. 65 Водного кодекса РФ закреплен правовой статус водоохраных зон и прибрежных защитных полос, разница между которыми заключается только в том, что «в границах прибрежных защитных полос вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, которые установлены для водоохраных зон» [11].

В земельном законодательстве понятие защиты включено в норму об охране земель. Статья 13 Земельного кодекса РФ гласит: «В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по защите земель от водной и ветровой эрозии» [12].

Закон РФ «О недрах» содержит требования по «охране недр», а термин «защита» используется в отношении защиты интересов субъектов недропользования (государства и граждан Российской Федерации, прав пользователей недр) и в отношении мероприятий, направленных на устранение или снижение уровня угрозы жизни и здоровью людей, а также уровня причиняемого вреда окружающей среде в случае реальной опасности возникновения опасных и вредных факторов в период проведения ликвидационных или консервационных мероприятий [13].

Для понимания точного содержания защиты лесов целесообразно обратиться к стандарту, закрепляющему термины и определения в области защиты, рационального использования и воспроизводства лесов. В ГОСТ Р 59058-2020 под защитой лесов понимается «совокупность мероприятий, направленных на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам и лесным ресурсам) и предупреждение распространения вредных организмов, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, – их локализацию и ликвидацию» [14].

В этом же Стандарте дополнительно выделяются три разновидности защиты лесов: «биологическая защита (от вредителей и болезней с помощью препаратов, в которых действующим началом является

микроорганизм или продукт его жизнедеятельности); химическая защита (с использованием органических и неорганических веществ, токсичных для вредных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам и лесным ресурсам); физическая защита (с использованием физических средств для регулирования численности вредителей и развития болезней леса)» [14].

Таким образом, анализ законодательства по рассматриваемому вопросу позволяет выделить особенности правового регулирования защиты лесов, уточнить терминологию в области охраны лесов и защиты лесов в целях их разграничения.

Защита лесов, наряду с охраной лесов от пожаров и охраны лесов от загрязнений и иных негативных воздействий на леса, является самостоятельным отдельным направлением охраны лесов. Защита лесов направлена на выявление, предупреждение, ликвидацию только биологических негативных воздействий на леса (угроз).

Мероприятия по защите лесов в целом направлены на обеспечение санитарной безопасности в лесах как состояния защищенности лесов от негативных воздействий вредных организмов.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2021 г. № 312-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 8, ч. 2, ст. 1398.
2. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году. Государственный доклад. – М. : Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2022. – 684 с.
3. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 05.12.2022).
4. Селиховкин, А.В. Лесные пожары, вредители и болезни леса: проблемы и решения / А.В. Селиховкин, А.П. Смирнов // Биосфера. – 2015. – № 3. – С. 315–320.
5. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 26, ч. 1, ст. 3887.
6. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов : федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 455-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. 1, ст. 75.

7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278.

8. Быковский, В.К. Правовое регулирование защиты лесов / В.К. Быковский // Lex russica. – 2018. – № 3. – С. 68–75.

9. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=9015> (дата обращения: 30.08.2023).

10. Паршута, В.В. Охранять или защищать лес? / В.В. Паршута // Вестник Моск. ун-та МВД России. – 2009. – № 9. – С. 155–157.

11. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 23, ст. 2381.

12. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.

13. О недрах : закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 10, ст. 823.

14. Охрана окружающей среды. Термины и определения : ГОСТ Р 59058-2020 : утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 30 сентября 2020 г. № 710-ст. – М. : Стандартинформ, 2020.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-191-196

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. К 30-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** актуальность статьи predetermined юбилейной датой. Конституции РФ в декабре 2023 г. исполнилось 30 лет. Любой юбилей правового документа – это повод для переосмысления правовой реальности. Конституционная модель современной России как предмет научного исследования в данной статье анализируется сквозь призму преобразований Конституции за три десятилетия. Интерпретация конституционных положений и институтов, принципы организации публичной власти, права и обязанности граждан отражены в конституционно-правовой реальности современной российской правовой государственности. Статья посвящена исследованию конституционных преобразований в аспекте ретроспективного и сравнительно-правового анализа некоторых конституционно-правовых институтов – правовой государственности, федерализма. Особое внимание в статье уделяется вопросу эволюции конституционных гарантий, реализации прав и свобод человека.*

***Ключевые слова:** преобразования конституции, права человека, публичная власть, федерализм.*

FORMATION OF MODERN LEGAL STATEHOOD. TO THE 30TH ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** the relevance of the article is predetermined by the anniversary date. Adopted in 1993 The Constitution of the Russian Federation will be 30 years old in December 2023. Any anniversary of a legal document is always an occasion to rethink legal reality. The constitutional model of modern Russia as a subject of scientific research is analyzed in this article through the prism of constitutional transformations over three decades. Interpretation of constitutional provisions and institutions, the principles of the organization of public power, the rights and responsibilities of citizens are reflected in the constitutional and legal reality of modern Russian legal statehood. The article is devoted to the study of constitutional reforms in the aspect of a retrospective and comparative legal analysis of some constitutional legal institutions – legal statehood, federalism, special attention*

in the article is paid to the evolution of constitutional guarantees for the implementation of human rights and freedoms.

Keywords: *constitutional transformations, human rights, public power, federalism.*

Принятие в 1993 г. Конституции РФ – значимый этап развития современного отечественного конституционализма. Реализация в конституционном тексте идеи правовой государственности предопределяет необходимость формирования базовых критериев современной модели российского конституционализма. Актуальность исследований, посвященных Конституции РФ, обусловлена не только юбилейной датой, но и важностью переосмысления доктринальных подходов, весьма значимых для анализа конституционных институтов, отражающих время.

Институализация доктрины конституционализма в России имеет многовековую историю. Вопреки мнению об отсутствии в отечественной государственно-правовой науке конституционных традиций, следует напомнить, что идеи нормативного закрепления основ государственного устройства существовали в нашей стране задолго до принятия в 1918 г. Конституции РСФСР.

Абстрагируясь от полемики о предмете конституционного права, которая отражена в исследованиях российских и советских ученых [1–6], с определенной долей условности можно оценивать правовые тексты как источники, выполнявшие функции конституционного регулирования.

В рамках такого подхода к государственно-устройственным текстам можно отнести и древнерусские памятники права, принятые с IX по XV век – Правда Ярослава Мудрого, Русская Правда, Устав Владимира Мономаха и др. [7, 8]. Царский и Великокняжеский судебники также содержали нормы, определяющие государственное устройство. Уже во второй половине XVIII в. в России появляются конституционные проекты Д. И. Фонвизина, графа Н. И. Панина и др. В XIX в. труды П. И. Пестеля и Н. М. Муравьева, князя П. В. Долгорукова [9], М. М. Сперанского [10], сенатора Н. Н. Новосильцева [11] содержали конституционные проекты государственного устройства Российской империи.

Формировавшаяся на протяжении веков конституционная модель российской государственности отражает специфику отечественного правосознания, заключающуюся, по мнению члена-корреспондента Российской академии наук Г. В. Мальцева, «в соединении научного рационализма и этического сознания» [12, с. 115]. Этические, мо-

рально-нравственные аксиомы определяют аксиологическую ценность российского конституционализма.

Принцип гуманизма, как один из признаков правового государства, реализован в положении Конституции (ст. 18) о том, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Задача укрепления эффективности защиты прав и свобод на протяжении трех десятилетий решается внесением поправок в главы Конституции, положения которых могут реформироваться. Эти преобразования происходили в разных сферах.

Нелишним будет напомнить о трансформации гарантий права на жизнь в контексте интерпретации конституционно-правовых норм [13]. Отказ от применения смертной казни произошел после подписания Россией 16 апреля 1997 г. Протокола № 6 [14], правовой статус которого был усилен решением Конституционного Суда РФ [15]. Признав неконституционной возможность вынесения смертных приговоров до тех пор, пока на всей территории страны не будут действовать суды присяжных, конституционный суд аргументировал свою позицию исходя из интерпретации конституционных положений. В ст. 20 Конституции РФ право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей является уголовно-процессуальной гарантией судебной защиты конституционного права на жизнь и должно обеспечиваться всем обвиняемым вне зависимости от обстоятельств, влияющих на территориальную и иную подсудность. Это решение послужило основанием для легитимации в национальной юрисдикции моратория на вынесение приговоров, устанавливающих в качестве наказания смертную казнь.

Принятие и образование в составе Российской Федерации новых субъектов позволило реанимировать позицию Конституционного суда, так как возникла необходимость предоставления конституционных гарантий гражданам, проживающим на территориях новых субъектов федерации, – Республики Крым, ДНР, ЛНР, города федерального значения Севастополя, Запорожской и Херсонской областей.

Это пример того, что в литературе часто называют «живой Конституцией». Принятые решения, интерпретирующие конституционные положения после нескольких лет «забвения», вновь приобретают свою актуальность. В данном случае отсутствие реализации права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей как конституционной гарантии права на жизнь, контекстно связано с принципом федерализма.

История федерализма в России богата событиями, которые оказали влияние на формирование федеративной системы страны, и включает в себя периоды как усиления, так и ослабления федеральных основ системы управления. Федерализм в России остается объектом постоянной дискуссии и реформ в целях нахождения оптимального баланса между централизацией и децентрализацией власти.

В реалиях сегодняшнего дня одним из актуальных вопросов становится адаптация вошедших в состав Российской Федерации новых субъектов в экономическую, финансовую, кредитную, правовую системы РФ, а также в систему органов публичной власти.

Именно федерализм обеспечивает гарантии прав и свобод граждан в различных регионах России, учитывая их специфические потребности и интересы. Федерация учитывает национальные особенности и традиции различных этнических групп, что отражается в статусе республик и других автономных образований. Федерализм в России представляет собой уникальную систему управления, которая учитывает разнообразие культур, традиций и потребностей различных регионов страны.

Достижение баланса между необходимостью отражения в тексте Основного Закона страны реальных перемен и сохранения неизменного объема конституционных гарантий можно считать весьма непростой задачей, требующей юридических конструкций высокой степени точности, созвучных основам конституционной идентичности. Принятие конституционных изменений – событие, значимое для каждой страны, которое в большинстве случаев сопряжено с задачами развития общества и государства. Даже когда действующие положения Конституции не нуждаются в коренном пересмотре, необходимо учитывать конкретные социально-исторические условия. Очевидно, что Основной Закон должен соответствовать уровню развития общества, отвечать его запросам, поэтому важна коррекция конституционно-правового пространства, определяющего стратегию дальнейшего развития того или иного государства.

Можно предположить, что необходимые перемены конституционно-правовых институтов, произошедшие за 30 лет, обосновывают положение о том, что действующая Конституция РФ, принятая в декабре 1993 г., не исчерпала свой потенциал. Возможности для преобразований, созвучных политико-правовым реалиям, заложенные в ее тексте, позволяют гарантировать соблюдение и защиту прав и свобод на пути формирования современной российской правовой государственности.

Список литературы:

1. Коток, В.Ф. О предмете советского государственного права / В.Ф. Коток // Вопросы советского государственного права. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1959. – 275 с.
2. Лепешкин, А.И. О понятии, предмете и источниках государственного права / А.И. Лепешкин, А.Х. Махненко, Б.В. Щетинин // Правоведение. – 1965. – № 1. – С. 28–33.
3. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
4. Попова, А.В. Неолиберальная модель государственного и общественного устройства России на рубеже XIX–XX вв. / А.В. Попова. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 229 с.
5. Фарбер, И.Е. Проблемы предмета государственного права / И.Е. Фарбер // Проблемы конституционного права. – Саратов, 1986. – № 4. – С. 12–15.
6. Фадеев, В.И. О предмете конституционного права / В.И. Фадеев, И.Е. Фарбер // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2013. – № 4. – С. 49–57.
7. Шапов, Я.Н. Древнерусские княжеские уставы XI–XV вв. / Я.Н. Шапов. – М. : Наука, Ин-т истории СССР. – 1976. – 239 с.
8. Памятники русского права / под ред. С.В. Юшкова. – М. : Госюриздат, 1952. – Вып. 1 : Памятники права Киевского государства X–XII вв. – 287 с.
9. Долгоруков, П.В. Правда о России, высказанная князем Петром Долгоруковым / П.В. Долгоруков. – Париж, 1861. – Т. 1, 2. – 403 с.
10. Планъ государственнаго преобразованія графа М.М. Сперанскаго (Введение къ уложенію государственныхъ законовъ 1809 г.) съ приложеніемъ: «Записки объ устройствѣ судебныхъ и правительственныхъ, учрежденій въ Россіи», (1803 г.), статьей «О государственныхъ установленіяхъ», «О крѣпостныхъ людяхъ» и Пермскаго письма къ императору Александру. – М. : Русская мысль, 1905. – VI. – 359 с.
11. Полный сборникъ платформъ всѣхъ русскихъ политическихъ партій: съ приложеніемъ высочайшаго манифеста 17 октября 1905 года и всеподданнѣйшаго доклада графа Витте. – СПб. : Тип. Север, 1906. – 102 с.
12. Мальцев, Г.В. Социальные основания права / Г.В. Мальцев. – М. : ИНФРА-М., 2014. – 800 с.
13. Виноградова, Е.В. Грани современного российского конституционализма / Е.В. Виноградова. – М. : Ритм, 2021. – 240 с.
14. Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни // Официальный интернет-портал Совета Европы. – URL: <https://rm.coe.int/1680079547> (дата обращения: 26.10.2023).
15. По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судоустройстве РСФСР"»,

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Т. В. Заметина,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
и профессора В. Т. Кабышева
Саратовской государственной
юридической академии

T. V. Zametina,
Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of Constitutional Law
named after Professor I.E. Farber
and Professor V.T. Kabyshev
of the Saratov State Law Academy
zametina_saratov@mail.ru

Е. В. Комбарова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
права имени профессора И. Е. Фарбера
и профессора В. Т. Кабышева
Саратовской государственной
юридической академии

E. V. Kombarova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law
named after Professor I.E. Farber
and Professor V.T. Kabyshev
of the Saratov State Law Academy
kombarova_ev@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-197-204

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: работа посвящена одной из актуальных проблем современной юридической науки – конституционализации высшего юридического образования. Конституционализация юридического образования как процесс приобретения им конституционного качества призван обеспечить его совершенствование и дальнейшее развитие с учетом норм Основного Закона России. Конституция Российской Федерации оказывает определяющее влияние на развитие российской правовой доктрины, правотворчества и правоприменения, выступает основой государственной правовой политики. В этом отношении велика роль конституционного права в формировании правовой культуры граждан и должностных лиц, интереса в обществе к конституционно-правовому развитию своей страны. В статье обосновывается необходимость преподавания конституционного права России на всех уровнях высшего юридического образования.

Ключевые слова: конституционализация, высшее юридическое образование, конституционное право, современный юрист, основы российской государственности.

CONSTITUTIONALIZATION OF LEGAL EDUCATION

Abstract: the study is devoted to one of the urgent problems of modern legal science – the constitutionalization of higher legal education. The constitutionalization of legal education as a process of acquiring constitutional quality by it is designed to ensure its improvement and further development, taking into account the norms of the Basic Law of Russia. The Constitution of the Russian Federation has a decisive impact on the development of Russian legal doctrine, law-making and law enforcement, and is the basis of the state legal policy of modern Russia. In this regard, the role of constitutional law in the formation of the legal culture of citizens and officials, interest in society in the constitutional legal

development of their country is great. The article justifies the need to teach constitutional law of Russia at all levels of higher legal education.

Keywords: *constitutionalization, higher legal education, constitutional law, modern lawyer, the foundations of Russian statehood.*

В условиях современных вызовов и угроз национальной идентичности и безопасности государств формирование суверенной системы высшего образования и подготовка высококвалифицированных юридических кадров становятся одними из важнейших задач Российского государства.

В Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» были утверждены приоритеты в сфере образования, среди которых присутствует воспитание гармонично развитой, на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций, и социально ответственной личности [1].

В современных условиях образовательная организация обязана дать своим выпускникам не только качественное образование, предполагающее умение эффективно получать и обновлять знания, профессиональные умения, навыки и компетенции с учетом достижений науки, но и принимать во внимание требования работодателей, государства, общества, самих обучающихся и их родителей, учредителей образовательной организации к содержанию подготовки специалистов [2, с. 100]. Основной задачей образования в эпоху цифровых технологий является формирование необходимых компетенций с целью разработки образовательных программ для подготовки конкурентоспособных специалистов, обладающих умениями и навыками работы с современными технологиями, имеющих потенциал креативного мышления, способных не только использовать знания, полученные в период обучения, но и оперативно подстраиваться к стремительно меняющейся ситуации.

Необходимо создать эффективный образовательный инструмент подготовки высококвалифицированных юристов, отличающихся особыми профессиональными компетенциями личности, такими как гражданская зрелость и высокая общественная активность, правовая культура и правосознание, глубокое уважение к закону и бережное отношение к социальным ценностям правового государства, чувство долга перед Отечеством, принципиальность и независимость в обеспечении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, чувство нетерпимости к любому нарушению закона в собственной

профессиональной деятельности и многие другие, как это было прописано в государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования – государственных требованиях к минимуму содержания и уровню подготовки выпускника по специальности 021100 – Юриспруденция (утверждена Приказом Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 5 марта 1994 г. № 180) [3].

Для создания эффективного инструмента подготовки будущих юристов на сегодняшний день важно учесть не только ступени, формы и сроки обучения. Особое внимание необходимо уделить содержанию образовательных программ организаций высшего образования, реализующих программы по юриспруденции, и качеству обучения студентов.

В соответствии с действующей Конституцией РФ в обязанности государства входит создание условий для воспитания гражданственности и патриотизма (ч. 4 ст. 67.1). В Указе Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [4] отмечается необходимость укрепления традиционных ценностей, которые нашли свое непосредственное отражение в преамбуле, ч. 1 ст. 20, 21–44, 57, 58, ч. 1 ст. 59, ч. 2.1 ст. 67, ч. 2, 3, 4 ст. 67.1, ч. 1, 4 ст. 68, ч. 2, 3 ст. 69, ст. 71 (п. «а», «б», «в», «е»), ст. 72 (п. «а», «б», «е», «ж. 1») ч. 1, 75.1 Конституции РФ [5], что показывает неотъемлемую роль конституционного права как ведущей отрасли российской правовой системы в формировании политических и духовно-нравственных ценностей подрастающего поколения.

Нельзя не согласиться с С. В. Кабышевым [6, с. 3] во мнении о фундаментальном значении конституционного права РФ в национальной правовой системе, его роли в формировании системы национальных ценностей юриста, его профессиональных особенностей и стремления отстаивать национальные интересы, а также необходимости усиления конституционного права РФ в учебно-образовательном процессе как системообразующей дисциплины, которая является важнейшей основой и инструментом реализации национальных целей.

Трансформационные изменения публичного права и государственно-правовых контуров современного миропорядка в условиях глобализации, угроз и вызовов национально-культурной идентичности государств, а также влияние санкционного давления на их социально-экономическое развитие обуславливают важность формирования и защиты государствами конституционных ценностей, объективирова-

емых Основными Законами и отражающими их базовые социально-политические и правовые идеалы, цели и приоритеты.

Анализируя вопросы конституционного опосредования общепризнанных принципов и норм международного права, Б.С. Эбзеев подчеркивает назначение национальной конституции «как способа закрепления и выражения высших правовых норм, продиктованных нормативным сознанием народа, которым не могут противоречить никакие акты позитивного права, действующие в государстве либо принятые в межгосударственных отношениях» [7, с. 36].

Современный этап развития российской политико-правовой системы показывает особое значение Основного Закона в совершенствовании системы органов публичной власти и правового регулирования в нашей стране. Конституция РФ 1993 г. – это юридический документ, закрепляющий ценностные ориентиры государственного и общественного развития, права и свободы человека и гражданина, механизм осуществления государственной власти и принципы согласования интересов различных социальных сил. Основной Закон государства оказывает определяющее влияние на развитие российской правовой доктрины, правотворчества и правоприменения, выступает основой государственной правовой политики современной России. Как отмечал один из основателей саратовской школы конституционного права В.Т. Кабышев, в Конституции РФ закреплены правовые основы перехода страны к демократии, определены ориентиры социально-экономического, политического и духовного развития России в XXI в. [8, с. 109]. В этом отношении велика роль конституционного права в формировании правовой культуры граждан и должностных лиц, интереса в обществе к конституционно-правовому развитию своей страны.

Путем случайной выборки в феврале 2023 г. были определены 16 организаций высшего образования, являющихся членами Ассоциации юридического образования, из восьми федеральных округов, реализующих программы бакалавриата и специалитета по УГСН 40.00.00 Юриспруденция, учебные планы (более 40) которых были проанализированы на предмет наличия курсов «Конституционное право России» и «Конституционное право зарубежных стран», а также количество зачетных единиц и часов на аудиторную работу, выделяемых на данные дисциплины.

По итогам анализа основных профессиональных образовательных программ и учебных планов, входящих в их состав, было выявлено следующее.

Во-первых, отличаются подходы образовательных организаций в реализации дисциплин (модулей) «Конституционное право» по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция. В учебных планах шести образовательных организаций (Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Международный юридический институт, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Южный федеральный университет, Северо-Кавказский федеральный университет, Дальневосточный федеральный университет) полностью отсутствует дисциплина «Конституционное право зарубежных стран». В одной образовательной организации вопросы, посвященные изучению конституций зарубежных государств, интегрированы в рабочую программу дисциплины «Конституционное право», во всех остальных случаях конституции иностранных государств не изучаются.

Заслуживает внимания положительный опыт глубокого и всестороннего изучения конституционного права в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Дагестанском государственном университете. Дисциплина «Конституционное право» изучается на протяжении трех или четырех семестров. Так, в Московском университете по программе бакалавриата дисциплина «Конституционное право» включает в себя модули общего конституционного права на первом курсе, конституционное право России на втором курсе, конституционное право зарубежных стран на третьем–четвертом курсах.

Во-вторых, несмотря на отсутствие в образовательных стандартах обязательной реализации дисциплины «Конституционное право зарубежных стран», ее изучение чаще практикуется по программам специалитета, чем по программам бакалавриата (13 программ против 8).

В-третьих, отличается продолжительность изучения курса «Конституционное право» («Конституционное право России») по всем направлениям подготовки и специальностям. Так, в 13 образовательных организациях реализация модуля осуществляется в течение двух семестров. Реализация модуля в течение одного семестра наблюдается преимущественно в учебных планах по программам специалитета.

В-четвертых, в 60 % проанализированных по дисциплине «Конституционное право» («Конституционное право России») образовательных программ объем контактной (аудиторной) работы составляет менее 50 % от общего количества часов, выделяемых на изучение дисциплины.

В-пятых, анализ дидактических единиц рабочих программ по дисциплине «Конституционное право» («Конституционное право

России») показал согласованность изучения основ конституционного строя только среди образовательных организаций, обладающих собственными научными школами конституционного права, однако единый системный подход к изучению отрасли конституционного права отсутствует.

Вместе с этим анализ образовательных программ показал отсутствие единого компетентностного подхода к изучению конституционного права. Такой вывод сделан на основании неоднородного распределения универсальных и общепрофессиональных компетенций, не отражающих весь объем конституционно-правовых знаний.

Стоит признать, что отсутствие единообразного закрепления требований к учебным дисциплинам в действующих федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования (ФГОС ВО) по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки (УГСН) 40.00.00 Юриспруденция снижает значимость изучения и качество реализации основ конституционного строя Российской Федерации. В образовательных стандартах второго поколения были закреплены требования к конкретным наименованиям дисциплин, их объемам, а также краткое содержание каждой дисциплины: «Конституционное (государственное) право России» (240 часов), «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» (144 часа).

Универсальный характер отрасли конституционного права, определяющий фундаментальные основы построения и развития иных отраслей российской правовой системы, а также объективный процесс конституционализации, выразившийся в усилении проникновения конституционно-правового регулирования во все отрасли российского права, обуславливает важность изучения дисциплины «Конституционное право России» не только по программам бакалавриата по направлениям подготовки 40.03.01 Юриспруденция (Приказ Минобрнауки России от 13 августа 2020 г. № 1011), 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка (Приказ Минобрнауки России от 27 июля 2021 г. № 677), по программам специалитета по специальностям 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (п. 2.2) (Приказ Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1138), 40.05.02 Правоохранительная деятельность (п. 2.2) (Приказ Минобрнауки России от 28 августа 2020 г. № 1131), но и по всем остальным программам юридического специалитета, что предполагает обязательное изучение указанной отрасли в рамках специальности 40.05.04 Судебная и прокурорская деятельность (Приказ Минобрнауки России от 18 августа 2020 г. № 1058), 40.05.03 Судебная экспертиза (Приказ Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1136).

Таким образом, представляется необходимым разработать единые требования к содержанию дисциплин «Конституционное право России» и «Конституционное право зарубежных стран».

21 февраля 2023 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ [9] отметил, что если профессия требует дополнительной подготовки и узкой специализации, то должна быть возможность продолжить образование в магистратуре. Обучающиеся смогут выбрать узкую специализацию и получить более глубокие знания в нужной сфере юриспруденции. Основные нормы и принципы, закрепленные в Конституции РФ, должны получать развитие в отраслевой правовой науке. Конституционализация правовой системы определяет необходимость изучения данной проблематики в рамках соответствующих программ высшего образования – магистратуры. На наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос о внедрении дисциплины (модуля), отражающей конституционно-правовые основы отрасли, в программы магистратуры. На учебных занятиях магистранты овладеют современными методиками оценки законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет их соответствия Основному Закону России, а также систематизированными представлениями, знаниями, умениями и навыками в области конституционной основы определенной отрасли права.

На основании вышеизложенного в целях реализации задач по выстраиванию суверенной, национальной системы образования и воспитания, развитию высоконравственной личности, разделяющей российские традиционные духовные ценности, обладающей актуальными знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал в условиях современного общества, готовой к мирному созиданию и защите Родины, а также учитывая важность подготовки высококвалифицированных специалистов юридической направленности, профессионалов, обладающих высоким уровнем правовой культуры, предлагаем рассмотреть возможность:

1) приведения к единству в части изучения конституционного права России федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования по УГСН 40.00.00 Юриспруденция путем дополнения раздела II. Требования к структуре программы пунктом следующего содержания: «Программа специалитета должна обеспечивать реализацию дисциплин (модулей) по Конституционному праву России в объеме не менее восьми зачетных единиц в рамках Блока 1 “Дисциплины (модули)”»;

2) обсуждения макета программы дисциплины «Конституционное право России» с представителями научных школ конституционного

права, ученых-конституционалистов, в целях согласованной разработки единой концепции преподавания дисциплины «Конституционное право России», основанной на российской конституционной доктрине, практике Конституционного Суда РФ;

3) внедрения модуля, отражающего конституционно-правовые основы определенной отрасли права при разработке образовательных программ (программ магистратуры). При проведении учебных занятий необходимо применять инновационные методы обучения, активные и интерактивные технологии (бинарные лекции, лекции-конференции, мастер-классы с привлечением ученых-конституционалистов).

Список литературы:

1. 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.

2. Заметина, Т.В. Цифровая трансформация образования в условиях социально-экономических и технологических изменений / Т.В. Заметина, Е.В. Комбарова, О.В. Щербакова // Инновационное развитие: потенциал науки, бизнеса, образования: Монография / Под общ. ред. Г.Ю. Гуляева. – Пенза : Наука и Просвещение, 2022. – 204 с.

3. Архив стандартов ГОС ВПО – Стандарты ГОС ВПО 1993–1999 гг. // Портал федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования. – URL: <https://fgosvo.ru/archivegosvpo/index/2?parent=156&edutype=3> (дата обращения: 22.08.2023).

4. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 46, ст. 7977.

5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).

6. Кабышев, С.В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях / С.В. Кабышев // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 2. – С. 2–7.

7. Эбзеев, Б.С. Современный конституционализм и глобализация: два вектора развития / Б.С. Эбзеев // Гражданин. Выборы. Власть. – 2016. – № 1. – С. 28–43.

8. Кабышев, В.Т. Конституция России – правовая основа модернизации общества и государства / В.Т. Кабышев // С Конституцией по жизни : Избранные научные труды. – М. : Формула права, 2013. – 318 с.

9. Мы должны обеспечить право России быть сильной : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Рос. газ. – 2023. – № 39. – 22 февр.

М. В. Бундин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права юридического
факультета Национального
исследовательского Нижегородского
государственного университета
им. Н. И. Лобачевского

Е. В. Ширеева,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
и финансового права юридического
факультета Национального
исследовательского Нижегородского
государственного университета
им. Н. И. Лобачевского

M. V. Bundin,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the Law Faculty
of the National Research Lobachevsky
State University of Nizhny Novgorod

E. V. Shireeva,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the Law Faculty
of the National Research Lobachevsky
State University of Nizhny Novgorod

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-205-216

КРЕАТИВНЫЕ КЛАСТЕРЫ И КРЕАТИВНЫЕ ПРОСТРАНСТВА: ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

Аннотация: важным составляющим развития творческих (креативных) индустрий являются креативные кластеры и креативные пространства. На данный момент более чем в 45 субъектах РФ созданы различные креативные кластеры и креативные пространства. Однако отсутствует четкий понятийный аппарат, правовое регулирование их статуса и деятельности.

Цель исследования заключается в формулировке и систематизации правовых признаков креативных кластеров и креативных пространств, правовых проблем порядка их создания и деятельности. Методологическую основу составили анализ правового регулирования креативных кластеров и креативных пространств, совокупность методов формальной логики, диалектического и системно-структурного методов в вопросе формулирования правовых признаков и выявления правовых проблем.

В статье сформулированы характерные черты и правовой статус креативных кластеров и креативных пространств. Отмечены особенности порядка присвоения данных статусов. Авторы делают вывод о том, что для обеспечения развития креативной экономики через креативные кластеры и креативные пространства требуются дальнейшие шаги по созданию их правового регулирования как на региональном, так и федеральном уровнях с целью обеспечения единства подходов как в части определения и закрепления необходимого понятийного аппарата, так и в части оценки эффективности их деятельности и обеспечения адресности мер государственной поддержки. Авторы также отмечают, что создание указанных инструментов должно учитывать определенный социальный эффект от их деятельности для целей развития малонаселенных территорий.

Ключевые слова: творческие (креативные) индустрии, креативный кластер, креативные пространства, правовой статус, административная процедура.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030» в рамках научного проекта № Н-425-99_2022-2023

CREATIVE TECHNOLOGY PARKS: LEGAL STATUS AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION¹

Abstract: *an important component of the development of creative industries are creative clusters and creative spaces. At the moment various creative clusters and creative spaces have been created in more than 45 constituent entities of the Russian Federation. However, there is no clear conceptual apparatus, legal regulation of their status and activities.*

The purpose of the study is to formulate and systematize the legal characteristics of creative clusters and creative spaces, legal problems of the order of their creation and activities. The methodological basis was an analysis of the legal regulation of creative clusters and creative spaces, a set of methods of formal logic, dialectical and systemic-structural methods in the issue of formulating legal characteristics and identifying legal problems.

The article formulates the characteristic features and legal status of creative clusters and creative spaces. The peculiarities of the procedure for assigning these statuses are noted. The authors come to the conclusion that in order to ensure the development of the creative economy through creative clusters and spaces, further steps are required to create the appropriate legal framework at the regional and the federal level, which could ensure the unity of approaches both in terms of defining and consolidating the necessary conceptual apparatus, and in terms of evaluating the effectiveness of their activities and ensuring the targeting of state support measures. The authors also note that the creation of these tools should take into account certain social impact of their activities for the development of sparsely populated territories.

Keywords: *creative industries, creative cluster, creative spaces, legal status, administrative procedure.*

В последние три года можно говорить о введении и развитии нового правового института творческих (креативных) индустрий, который «закрепляет основные понятия данной деятельности, критерии отнесения субъектов к креативным индустриям, меры государственной и муниципальной поддержки таких индустрий, а также основы для их развития» [1, с. 134]. Ключевым программным документом, регулирующим данный институт, является Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года (далее – Концепция) [2].

Творческие (креативные) индустрии развиваются посредством деятельности креативных кластеров. Согласно Концепции, креативный кластер – это «взаимосвязанные организации и предприятия, размещенные на территории компактно расположенных объектов недвижимости. Они развиваются управляющей компанией под единым брендом и объединяют резидентов (арендаторов) из секторов творче-

¹ The reported study was funded by program of strategic academic leadership «Prioritet – 2030» according to the research project № Н-425-99_2022-2023

ских (креативных) индустрий, субъектов творческого (креативного) предпринимательства в целом, имеют необходимую инфраструктуру для творческой и (или) предпринимательской деятельности, являются центром для создателей и потребителей творческого продукта и позитивно воздействуют на территорию своего присутствия [3]. Важной составляющей для эффективного функционирования креативного кластера является его офлайн-площадка, физическое пространство и созданная инфраструктура. К сожалению, на сегодняшний день нет четко сформулированного понятийного аппарата, чтобы дать унифицированное название такой офлайн-площадке, где реализуется креативный кластер. Это приводит к сложностям в ее правовой характеристике.

Анализируя различные источники, можно отметить, что такие офлайн-площадки обозначаются по-разному. Во-первых, как креативный технопарк, под которым понимается «территория и расположенный на ней имущественный комплекс, состоящий из земельного участка (земельных участков), объектов капитального строительства или частей (помещений) объекта капитального строительства, объектов коммунальной, транспортной, технологической инфраструктуры и оборудования, необходимых для осуществления профильной деятельности юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями» [3]. Во-вторых, как креативное пространство, которое представляет собой «объект капитального строительства или частей (помещений) объекта капитального строительства, оснащенных оборудованием и обладающих необходимой инфраструктурой для осуществления профильной деятельности и реализации творческого потенциала» [4]. Данное понятие в настоящее время наиболее активно используется в законодательных актах субъектов РФ вместо понятия «креативный технопарк». В-третьих, можно встретить позицию, согласно которой «креативный кластер – это «технопарк» в сфере креативных индустрий – это компактное физически ограниченное пространство, где расположены взаимодополняющие друг друга творческие бизнесы...» [5, с. 5]. Иными словами, данные понятия фактически отождествляются и определяются друг через друга.

С точки зрения права и сферы правового регулирования следует разграничивать данные категории. Креативный кластер характеризуется такими чертами, как:

- креативный кластер представляет собой совокупность субъектов, обладающих статусом юридических лиц или индивидуальных предпринимателей;

- субъекты креативного кластера объединены общей сферой деятельности, относящейся к одной из творческих (креативных) индустрий, определенных в Концепции;
- субъекты креативного кластера осуществляют свою деятельность на общей площадке;
- субъекты креативного кластера являются самостоятельными участниками различных правоотношений, вытекающих из их деятельности;
- управление креативным кластером осуществляется управляющей компанией, которая обладает статусом юридического лица;
- креативные кластеры могут создаваться в различных формах: центры, галереи, резиденции, арт-клубы, арт-пространства, дома культуры, лофты, антикафе, мастерские и т.д. [6, с. 24–28].

Для креативного пространства свойственно следующее:

- это объект капитального строительства (или части такого объекта), который обладает необходимой инфраструктурой для реализации целей и задач креативного кластера;
- на его базе осуществляется профильная деятельность креативного кластера;
- субъекты креативного кластера являются резидентами креативного пространства и имеют статус арендаторов помещений объекта капитального строительства (или части такого объекта);
- управляющая компания выступает в качестве собственника объекта недвижимости либо обладает им на ином вещном праве.

Таким образом, в целях правовой определенности *представляется важным нормативно закрепить определение понятия «креативное пространство» в федеральном законодательстве.*

Немаловажным вопросом также является порядок создания креативных кластеров и креативных пространств. Следует отметить, что это должны быть *две разные административные процедуры.* В настоящий момент порядок создания креативных кластеров и креативных пространств схож с порядком создания промышленных технопарков и технопарков в сфере высоких технологий. Решение об их создании принимается на региональном уровне уполномоченным органом исполнительной власти. *Данный порядок является разрешительным и регламентируется региональным законодательством.* Однако в настоящее время не во всех субъектах РФ имеется четкое правовое регулирование данного вопроса.

По данному вопросу в качестве примера было проанализировано законодательство города федерального значения Москвы, в частности, Постановление Правительства Москвы от 23 ноября 2021 г.

№ 1815-ПП «О реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных кластеров и креативных пространств» и Приказ Департамента предпринимательства и инновационного развития города Москвы (далее – ДПиИР) от 24 марта 2022 г. № П-18-12-72/22 «Об утверждении Порядка проведения пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных кластеров и креативных пространств» [7].

В Постановлении Правительства Москвы отражены основные понятия, статус субъектов, а также определен уполномоченный орган исполнительной власти в данной сфере, закреплены его полномочия и порядок деятельности. В частности, Межведомственная комиссия по вопросам реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных кластеров и креативных пространств осуществляет подготовку перечня видов экономической деятельности в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД); определяет требования для присвоения статуса креативного кластера, статуса управляющей компании креативного кластера и статуса креативного пространства; рассматривает документы, связанные с присвоением статуса креативного кластера, управляющей компании креативного кластера, статуса креативного пространства; осуществляет взаимодействие с органами государственной власти города Москвы, организациями и должностными лицами в данной сфере. В Приказе ДПиИР города Москвы закреплен порядок присвоения статуса креативного кластера и креативного пространства; перечень профильных видов экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД; порядок формирования и ведения реестра креативных кластеров, их управляющих компаний и креативных пространств. Для присвоения статуса креативного кластера и управляющей компании креативного кластера, а также для присвоения статуса креативного пространства требуется подача заявок вместе с установленным комплектом документов. Требования к составу документов, как и форма заявки, отличаются в зависимости от присваиваемого статуса.

Следует отметить, что принятие решения о создании креативного кластера и креативного пространства должно основываться на определенных критериях. Стоит провести аналогию с уже давно сложившейся международной практикой при создании научных и промышленных технопарков. Методическое руководство для регулирующих органов в части создания научных и технологических технопарков в Азиатско-Тихоокеанском регионе содержит ряд актуальных аспектов, которые могут быть применены при создании

нормативно-правовой основы [8]. Требуется выполнение определенных условий, без которых эти инструменты не будут эффективными. К таким условиям можно отнести: наличие серьезной исследовательской базы и институтов (вуза и (или) крупного исследовательского центра (-ов)) среди ключевых «якорных» резидентов; наличие сильной управляющей команды, обладающей необходимыми компетенциями и опытом реализации соответствующих проектов, в данном случае не только в сфере развития и инноваций, но также в экономике, финансах, юриспруденции, строительстве и т.д.; привлекательность территории; наличие предпринимательской культуры и традиций; доступ к инвестиционному капиталу.

Отсутствие части указанных факторов может серьезным образом повлиять на эффективность деятельности креативного кластера и креативного пространства. В данном случае ориентация на то, что само по себе строительство креативного пространства привлечет инвестиции и обеспечит инновационное развитие региона, является в некоторой степени наивной. По сути выбор территории и расположения должен быть грамотным и обоснованным указанными выше факторами.

Важно учитывать, что создание и поддержка деятельности креативных кластеров и креативных пространств часто требуют существенного вклада со стороны государства, в том числе в виде налоговых, социальных льгот и компенсаций, а также в части необходимости вовлечения в его деятельность социальных институтов. Это принесет для региона социальный эффект в виде развития инновационной экономики.

Анализ наиболее успешных технопарков в Азиатско-Тихоокеанском регионе в полной мере демонстрирует, что существенное значение имели как минимум два фактора [8]. Первый – близость крупных городов обеспечила доступ к научно-исследовательской и производственной базе, квалифицированным кадрам в виде выпускников вузов и молодых специалистов, а также внимание иностранных инвесторов и международных экспертов. Второй – широкая государственная поддержка в виде налоговых льгот и финансирование проектов в виде грантов.

Аналогичным образом следует рассматривать и проблематику создания креативных кластеров и креативных пространств, которые должны иметь соответствующую базу или условия, которые в полной мере могут обеспечить их успешность и эффективность. Именно это следует из Руководства по созданию креативных кластеров, где прямо указаны ключевые параметры привлекательности при выборе терри-

тории/места для создания креативного кластера, что вполне актуально и для креативных пространств. В частности, к таким факторам можно отнести: co-location – соседство с потенциальными потребителями и заказчиками; простоту и качество сервиса (свободный доступ в Интернет, велопарковка, зарядка для телефонов); соотношение цены и качества (используются минимальные средства и затраты, однако высокий «имидж» территории сохраняется); «дух места» (наличие у территории привлекательной истории, эстетической и архитектурной ценности); возможность подстраивать пространство под себя; разнообразие планировок; круглосуточный доступ; вовлеченного собственника; доступность пространства; привлекательную среду (благоустроенная территория); открытую культурно-образовательную среду для обмена опытом и общения [5, с. 16].

Такие креативные пространства намного проще реализовать в крупных городах, нежели на малонаселенных территориях, что наглядно демонстрирует статистика развития и успешности креативных кластеров, а также карта их сосредоточения [6, с. 43].

Отсюда следует вполне логичный вывод и о том, что создание креативных пространств вне крупных городов или вблизи них почти наверняка потребует больших усилий и поддержки со стороны государства, а значит более тщательной оценки использования именно этого инструмента для развития креативных индустрий, а также возможно иного подхода при оценке их эффективности и признания социальной значимости для региона и (или) конкретной территории, так как перспективы самоокупаемости и рентабельности могут быть нивелированы каким-то иным социальным эффектом в виде сохранения самобытной креативной культурной среды или традиций.

Это отчасти объясняет тот факт, что основной вектор государственной политики по поддержке креативных индустрий первоначально был ориентирован на поддержку их развития в крупных агломерациях, тогда как меры поддержки в остальных случаях отданы на усмотрение исполнительных органов власти субъектов, которым предлагается сформировать собственные подходы и комплекс мер в таких случаях.

В связи с этим стоит остановиться более подробно на анализе предлагаемых и применяемых мер поддержки креативных индустрий и креативных пространств. Следует признать, что этот вопрос проработан лишь отчасти. В некотором смысле это связано с уже обозначенной проблематикой несовершенства понятийного аппарата, поскольку неопределенность субъекта – получателя государственной поддержки – не способствует эффективному адресному применению мер государственной поддержки. В данном случае следует обратиться

к уже обозначенной Концепции, содержащей ряд направлений, в рамках которых планируется оказать содействие в развитии креативных индустрий, например, в обеспечении территориальной и финансовой инфраструктур, развитие и формирование необходимых компетенций, субсидирование привлечения специалистов-практиков и др. [2]. Сама по себе Концепция не конкретизирует меры государственной поддержки. При этом подчеркивается необходимость их системной разработки путем формулирования четких критериев относимости к креативному предпринимательству, т.е. конкретизации объекта поддержки, а также сохранения «бесшовности» финансовой поддержки из разных источников. *Разработка мер поддержки требует тщательного анализа нормативных положений в действующем законодательстве как в части объекта поддержки, так и в части самих мер, в том числе основанных на критериях эффективности и оценке эффективности.* Определенные трудности есть как в первом, так и во втором случае.

Вполне логичным видится вариант, что государство в этом вопросе может пойти по аналогичному с индустриальными и научными технопарками пути, т.е. посредством проработки вопросов, связанных с привлечением частных венчурных инвестиций, создания системы налоговых льгот для участников креативных индустрий. Текущий План мероприятий по реализации в 2022–2024 гг. Концепции предполагает возможность применения по решению субъектов РФ налоговых льгот на имущество организаций, льготных условий аренды государственного и муниципального имущества субъектами творческого (креативного) предпринимательства, а также налогового стимулирования развития сферы творческих (креативных) индустрий [9]. Оба эти вопроса находятся в стадии разработки.

Согласно Перечню поручений Президента РФ по итогам посещения выставки «Развитие креативной экономики в России» (далее – Перечень) соответствующим ведомствам были даны указания проработать некоторые виды адресных налоговых льгот для производителей анимационной аудиовизуальной продукции и разработчиков аудиовизуальной продукции посредством компьютерной графики в интересах иностранных лиц. Перечень содержит указание на необходимость внесения в законодательство РФ изменений, предусматривающих определение понятия «креативный кластер», установления особенностей и условий деятельности таких кластеров в целях обеспечения адресного характера мер государственной поддержки, что ставит очевидный вопрос о необходимости создания соответствующего регулирования уже на федеральном уровне в продолжение уже принятых программных и стратегических документов [10].

Данная необходимость отчасти обусловлена и тем, что, несмотря на принятие Концепции, в подавляющем количестве субъектов РФ отсутствует какое-либо детальное регулирование в сфере креативной экономики. Последнее является следствием сосредоточения креативных кластеров и пространств в крупных городских агломерациях и экономически развитых регионах [6, с. 43].

Расширение государственной поддержки, в том числе в виде субсидий и грантов, т.е. предоставления в том или ином виде бюджетного финансирования, потребует разработки четкой и понятной методики оценки эффективности их деятельности. В данном случае крайне важно избежать ошибок, которые возникли при оценке деятельности индустриальных и научных технопарков. Особую остроту этот вопрос получил после опубликования доклада Счетной Палаты РФ по результатам анализа проведенных проверок эффективности расходования бюджетных средств на создание и развитие технопарков по линии Минпромторга [11].

Помимо случаев дублирования финансирования были отмечены следующие проблемы, которые не позволили провести качественную проверку эффективности государственных инвестиций:

- отсутствие четкого понятийного аппарата, что иногда не позволяет понять, что же в итоге было создано;
- наличие проблем в регулировании и серьезных недостатков системы мониторинга и контроля деятельности технопарков;
- отсутствие единой и понятной методики оценки эффективности деятельности технопарков.

Очевидно, что перечисленные проблемы *в значительной степени объясняет необходимость не только проработки понятийного аппарата на федеральном уровне, но и создания соответствующей системы мониторинга и контроля, а также системы оценки эффективности деятельности креативных кластеров и пространств, как необходимых условий продолжения и (или) получения тех или иных мер государственной поддержки.* В отношении технопарков этот вопрос поднимался неоднократно. Действующая методика опирается на следующие показатели: отношение количества резидентов-субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) к общему количеству резидентов; отношение площади, занимаемой резидентами-субъектами МСП, к общей площади, занимаемой резидентами; доля территории технопарка (земельные участки, помещения), предоставленной резидентам-субъектам МСП в целях осуществления высокотехнологичного, инновационного производства; выручка резидентов-субъектов МСП; объем внебюджетных

инвестиций в основной капитал резидентов-субъектов МСП; прирост количества зарегистрированных объектов интеллектуальной собственности у резидентов-субъектов МСП; количество рабочих мест, организованных на территории технопарка его резидентами-субъектами МСП; отношение средней заработной платы работников организаций резидентов-субъектов МСП к средней заработной плате на территории субъекта РФ; налоговые отчисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ от резидентов-субъектов МСП [12]. Как мы видим, в основе показателей лежит экономическая эффективность.

В случае с креативными кластерами и пространствами наиболее логичным все же видится формирование гибкого подхода, который может отличаться от подходов потенциально применимых к оценке эффективности деятельности технопарков.

Представляется вполне логичным определить особые условия при создании креативных кластеров и креативных пространств в малых городах в части финансовых и налоговых мер поддержки, а также оценки эффективности их деятельности. Как уже было отмечено, создание креативных кластеров и креативных пространств на первых этапах будет скорее социальным проектом, нежели высокорентабельным бизнесом. Об этом было заявлено генеральным директором Агентства стратегических инициатив – С.В. Чупшевой [13], которая особо подчеркнула необходимость создания центров креативных индустрий именно в малых городах с целью решения социальных проблем в части создания необходимых условий для самореализации и снижения оттока населения из них.

Необходима выработка схожего, но в то же время более гибкого решения правового регулирования в части формирования системы мер государственной поддержки и оценки эффективности деятельности креативных кластеров и индустрий. Они могут отличаться в зависимости от регионов, носить не только коммерческий характер, но и быть частью социальной среды города и (или) территории, а также решать социальные вопросы, а значит быть ориентированными не только на экономический, но и социальный эффект. *Реализация этой задачи будет успешной только в условиях тесной коллаборации государства с участниками креативных индустрий и их ассоциациями, которые могли бы оказать содействие в разработке системы адресной государственной поддержки и оценки эффективности креативных кластеров и креативных пространств.*

Список литературы:

1. Мартынов, А.В. К вопросу о видах административно-правовых барьеров развития креативных индустрий в Российской Федерации / А.В. Мартынов, Е.В. Ширеева, Ю.И. Головизнина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4. – С. 131–141.
2. Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2021 г. № 2613-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 40, ст. 6877.
3. О реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных технопарков : постановление Правительства Москвы от 10 июля 2019 г. № 868-ПП (утратило силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2023).
4. О реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных кластеров и креативных пространств : постановление Правительства Москвы от 23 ноября 2021 г. № 1815-ПП. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2023).
5. Журавлева, Т. Сносить нельзя ревитализировать : практическое руководство по созданию креативного кластера / Т. Журавлева, И. Токарев, Я. Ярмошук. – М. : Агентство развития регионов; Флакон Икс, 2019. – 111 с.
6. Токарев, И. Атлас креативных кластеров Российской Федерации 2023 г. / И. Токарев, М. Свистухина, А. Филиппова, С. Троценко, Д. Устинова. – М. : Союз профессионалов креативных кластеров; Институт развития городов ПОЛИС, 2023. – 611 с.
7. Об утверждении Порядка проведения пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных кластеров и креативных пространств : приказ ДПиИР г. Москвы от 24 марта 2022 г. № П-18-12-72/22. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2023).
8. Establishing Science and Technology Parks : A Reference Guidebook for Policymakers in Asia and the Pacific // The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). – URL: <https://clck.ru/36B8zh> (дата обращения: 21.10.2023).
9. О Плане мероприятий по реализации в 2022 – 2024 гг. Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2022 г. № 2290-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 34, ст. 6044.
10. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам посещения выставки «Развитие креативной экономики в России» // Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72053/print> (дата обращения: 21.10.2023).
11. Аудит эффективности реализации мер государственной поддержки создания и развития промышленных (промышленных) парков и технопарков, включая использование предоставленных на эти цели имущественных комплексов и земельных участков (с контрольно-счетными органами субъектов

Российской Федерации) : отчет о результатах совместного контрольного мероприятия // Официальный сайт Счетной Палаты РФ. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d0a/d0a1eedbae64c280e5ccd33521e4b860.pdf> (дата обращения: 21.10.2023).

12. Об утверждении Порядка, сроков и форм представления информации, предусмотренной пунктом 5 Правил проведения акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» мониторинга оказания федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, и мониторинга оказания организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № 1410, а также состава такой информации : приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2022 г. № 609 (зарегистрирован в Минюсте России 2 февраля 2023 г. № 72215). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2023).

13. АСИ разработало предложения по поддержке креативных кластеров в России // Агентство стратегических инициатив. – URL: <https://asi.ru/news/184892/> (дата обращения: 21.10.2023).

Е. М. Якимова,
кандидат юридических
наук, доцент, заведующий
кафедрой конституционного
и административного права
Байкальского государственного
университета

E. M. Yakimova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department
of Constitutional and Administrative Law
of the Baikal State University
yakimova_katerin@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-217-223

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОДДЕРЖАНИИ РАВНОВЕСИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

Аннотация: развитие любой системы немислимо без конфликтов или кризисов, однако воздействующие на систему силы должны быть скомпенсированы, чтобы избежать непредсказуемости в их разрешении. Целью поддержания равновесия в экономических отношениях как определенного ее состояния, при котором воздействие сил на систему скомпенсировано, является обеспечение устойчивости экономической системы при снижении уровня конфликтности между участниками экономических отношений. В статье рассмотрена деятельность Конституционного Суда РФ как органа публичной власти, обеспечивающего поддержание средствами нормоконтроля необходимого равновесия в национальном правовом пространстве, освещаются и оцениваются основные подходы, которыми руководствуется Конституционный Суд в процессе обеспечения баланса публичных и частных интересов в экономической сфере. Особое внимание в этом ключе уделяется оценке механизма «взвешивания» бинарных ценностей.

Ключевые слова: баланс интересов, «взвешивание», дисбаланс, конституционный контроль, равновесие, экономические отношения, экономическая система.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MAINTAINING EQUILIBRIUM IN THE ECONOMIC SYSTEM

Abstract: the development of any system is accompanied by conflicts or crises. However, forces affecting the system must be compensated to avoid unpredictability in resolving conflicts or crises. The goal of maintaining balance in economic relations is to ensure a stable economic system while reducing the level of conflict between participants in economic relations. Equilibrium in this case refers to the state of the system in which the effect on it of various forces is compensated. The article considers the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation as a public authority that ensures the maintenance by means of standard control of the necessary equilibrium in the national legal space. The article highlights and assesses the main approaches that guide the Constitutional Court in the process of ensuring a balance of public and private interests in the economic sphere. Particular attention in this vein is paid to the assessment of the mechanism of «weighing» binary values.

Keywords: *balance of interests, «weighing,» imbalance, constitutional control, balance, economic relations, economic system.*

Понимание наличия в общественной системе разнонаправленных интересов, одновременно дестабилизирующих данную систему и развивающих в ней позитивные связи, лежит в основе получившей достаточно глубокую разработку в научных трудах по социологии [1], экономике [2, 3], праву [4, 5] идеи о необходимости поддержания равновесия в экономических отношениях, баланса публичных и частных интересов в экономической сфере. Все участники экономических отношений заинтересованы в выстраивании гибкой системы взаимодействия бизнес-сообщества, государства, потребителей услуг, предоставляемых предпринимателями, в которой бы функционировал механизм сдержек и противовесов, не допускающих разбалансировки экономической системы. Наличие сдержек и противовесов позволяет общественной системе быть, с одной стороны, динамичной, с другой стороны, стабильной и устойчивой к внешним и внутренним раздражителям.

Нельзя недооценивать роль средств правового регулирования в поддержании равновесия в экономических отношениях. Право как регулятор общественных отношений возникло в том числе и в связи с необходимостью закрепления правил поведения участников экономических отношений. С момента возникновения государства роль права в регулировании экономических отношений еще более возросла.

Несмотря на различные варианты закрепления роли государства в регулировании экономических отношений на современном этапе, вся система публичной власти в том или ином виде задействована в обеспечении равновесия в экономических отношениях: важную роль выполняют органы законодательной власти, устанавливая правила поведения, органы исполнительной власти, детализирующие правила поведения с помощью подзаконного регулирования, реализующие меры государственного управления, в том числе государственное принуждение, судебные органы власти, участвующие в разрешении конфликтов между субъектами экономических отношений и т.д. Вся эта деятельность ведет к обеспечению равновесия в экономических отношениях, снижению уровня конфликтности в экономической системе с целью поддержания устойчивости экономики.

Таким образом, нейтрализация имеющихся противоречий в обществе, гармонизация правового пространства являются целями государственной экономической политики. Механизм обеспечения

равновесия можно рассматривать как способ преодоления дисбалансов [6, 7] в экономической системе.

Механизм обеспечения равновесия, как любая система, выстроенная на системе сдержек и противовесов, предполагает наличие не только четкой системы правовых норм, но и акторов, способных своими действиями трансформировать сложившуюся систему. Ведущую роль в обеспечении равновесной композиции правового пространства играют органы конституционного контроля (надзора), поскольку «судебный конституционный контроль является... одним из конституционно-правовых гарантов баланса, динамического равновесия властей» [8, с. 133], через обеспечение соблюдения «требований качества компетенционной легальности решений Конституционного Суда» [9, с. 8].

Конституционный Суд РФ очень активно выполняет роль гаранта соблюдения публичных и частных интересов, равновесия в общественных отношениях, что в полной мере следует из законодательно определенного места Конституционного Суда РФ в системе органов публичной власти, изложенного в ст. 2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Показательно, что сам Конституционный Суд определил идейно-ценностную компоненту своей деятельности как поддержание средствами нормоконтроля необходимого равновесия в национальном правовом пространстве [10].

Конституционный Суд впервые употребил категорию «равновесие» в 1996 г. (Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П), указав, что при определении правомерности ограничения права следует учитывать важность поддержания равновесия между общественными и частными интересами, которое зависит от ряда социально-экономических факторов. На сегодняшний момент (15 октября 2023 г.) данная категория встречается в 62 документах Конституционного Суда, включая 47 постановлений, 12 определений, 1 обзор практики (подсчет проведен с использованием справочно-правовой системы «Консультант Плюс»).

Конституционный Суд РФ обеспечивает искомое равновесие в экономической системе через последовательную политику формулирования своих позиций по следующим приоритетным направлениям: обеспечение равновесия публичных и частных интересов в экономических отношениях, уравнивание бинарных конституционных ценностей, влияющих на функционирование экономической системы.

При установлении и поддержании равновесия публичных и частных интересов в системе взаимоотношений бизнес-сообщества и госу-

дарства Конституционный Суд уделяет особое внимание определению сущности права собственности как основы экономических отношений и возможности его ограничения. Суд признает правомерность ограничения права собственности, однако указывает, что основания такого ограничения не могут быть произвольными, поскольку это нарушит конституционно-правовое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав (Постановление Конституционного Суда РФ от 28 декабря 2022 г. № 59-П). Кроме того, ограничения права собственности должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности, поскольку иное нарушит разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, баланс конституционно признаваемых ценностей (см. постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2021 г. № 48-П, от 5 марта 2020 г. № 11-П, от 11 января 2018 г. № 1-П).

Конституционный Суд, кроме того, рассматривает вопрос принципов уравнивания бинарных конституционных ценностей (например, свободой предпринимательской деятельности и принципом социальной справедливости). Суд признает в зависимости от контекста приоритетным баланс публичных и частных интересов.

Сложность «взвешивания» ценностей заключается в их значении для общества, поскольку каждая ценность имеет как нормативное, так и мировоззренческое значение.

При «взвешивании» таких ценностей, как интересы налогоплательщиков, покрытие публично-правовых расходов публично-правовых образований, Суд предлагает, во-первых, признать обе составляющие именно конституционными ценностями, во-вторых, искать точку равновесия между этими двумя конституционными ценностями исходя из необходимости обеспечить конституционное обязательство по уплате налогов (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П).

Публичные интересы включают не только интересы государственные [11, с. 289]. Поиск равновесия между общественными и частными интересами также выступает задачей Конституционного Суда. Одним из ярких примеров тому служит соблюдение принципа рационального природопользования участниками экономических отношений [12]. Суд основывается на необходимости выявления сущности деятельности в рамках природопользования и ее оценки с точки зрения соблюдения общественных интересов. В частности, применительно к мероприятиям по лесовосстановлению Конституционный Суд исходит из того, что оно является не мерой возмещения экологического вреда в на-

туральной форме, а непременным условием получения разрешения на осуществление деятельности в сфере заготовки и переработки древесины. Как отмечает Суд, воспроизводство лесов, несмотря на то, что выполняет важнейшую климаторегулирующую функцию (способствует выработке кислорода, защите от ветровой и водной эрозии почв, абсорбции вредных выбросов и т.д.), не может в полной мере восстановить нарушенное хозяйственной деятельностью равновесие в экосистеме (Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй и третий кварталы 2019 г.). Следовательно, выполнение мероприятий по лесовосстановлению не означает отмены правил по рациональному природопользованию.

Отдельные проявления экономической активности могут затрагивать не только противоположные публичные и частные интересы, но и частные интересы нескольких субъектов, не имеющих властных полномочий (в частности, коммерческих организаций и потребителей их услуг, частных субъектов, реализующих право на свободное использование имущества для не запрещенной законом экономической деятельности).

Конституционный Суд предлагает исходить из того, что главная задача конституционно-правового воздействия на систему регулирования отношений найма жилых помещений состоит в обеспечении конституционно-правового баланса прав собственников и нанимателей жилья. Суд обозначает возможные способы достижения равновесия в виде разумного комбинирования нормотворческой деятельности, сочетания методов императивного и диспозитивного регулирования (Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2022 г. № 23-П).

Конституционный Суд вынужден осуществлять балансирование публичных и частных интересов, «взвешивание» конституционных ценностей, однако нельзя не отметить, что данная деятельность имеет свои риски, поскольку интересы могут изменяться, а ценности не имеют четких границ и носят отчасти субъективированный характер [13]. Безусловно, в процессе реализации Конституционным Судом функции по обеспечению равновесия экономической системы оперирование категориями «интерес» и «ценность» позволяет сбалансировать те или иные общественные процессы с учетом современных реалий, однако для композиции правового пространства данный подход имеет недостатки, т.к. ситуационность в толковании норм Конституции может привести к дисбалансу в правовой системе.

Сохранению объективности во «взвешивании» конституционных ценностей может способствовать применение четких правил,

которыми Суд должен руководствоваться каждый раз при обращении к «взвешиванию» конституционных ценностей.

Во-первых, Суд должен установить необходимость «взвешивания» именно конституционных ценностей, закрепив невозможность применения в возникшей ситуации конкретных норм права. «Взвешивание» ценностей должно являться исключительным способом разрешения правового конфликта, пропорциональным преследуемой правомерной цели. Если необходимости во «взвешивании» конституционных ценностей нет, Суду следует отказаться от их «взвешивания». Стоит учитывать тот факт, что формулировки норм Конституции «могут быть и достаточно конкретными и однозначными настолько, чтобы не оставлять много места для балансирования» [14, с. 49].

Во-вторых, в процессе оценки той или иной ценности Суду надлежит обеспечить принцип соразмерности в признании ее приоритетности в конкретной ситуации. Важно не исключать ценность, признанную неприоритетной, из правового пространства, целесообразно обозначать пределы ограничения действия неприоритетной ценности.

В-третьих, принятое Судом решение не должно вызвать нарушения таких критериев равновесности экономических отношений, как полнота, недвусмысленность, непротиворечивость правового регулирования, унифицированность правоприменительной практики.

Таким образом, обеспечение равновесия в экономической системе – одна из приоритетных задач Конституционного Суда РФ. Неоднородность экономических отношений, многообразие субъектов экономической деятельности обуславливают наличие большого числа рисков появления конфликтов, причем некоторые конфликты не могут быть разрешены в силу их сложности и специфичности без обращения в федеральный орган конституционного контроля. Роль Конституционного Суда заключается в поиске решения сложившейся ситуации, которое бы способствовало не только достижению таких качеств правового регулирования экономической деятельности, как полнота, недвусмысленность, непротиворечивость, унифицированность правоприменительной практики, но и реализации идеи справедливости, поддержанию уровня конфликтности, который бы обеспечивал устойчивость экономической системы и возможность ее развития.

Список литературы:

1. Варданыц, Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества / Г.К. Варданыц // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2007. – № 3. – С. 65–82.

2. Белолипецкий, В. Г. Финансовое равновесие в условиях рыночной трансформации экономики России : дис. ... д-ра экон. наук / В. Г. Белолипецкий. – М., 2002. – 563 с.
3. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс // Избранные произведения. – М. : Бизнеском, 2013. – 402 с.
4. Щекин, Д. М. Баланс публичных и частных интересов в налоговом праве : дис. ... д-ра юрид. наук / Д. М. Щекин. – М., 2023. – 541 с.
5. Эбзеев, Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. – М. : Норма, 2008. – 384 с.
6. Белоусов, С. А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) : дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Белоусов. – Саратов, 2015. – 501 с.
7. Сенякин, И. Н. Дисбаланс юридической ответственности в законодательстве Российской Федерации / И. Н. Сенякин // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2015. – № 4 (105). – С. 127–138.
8. Остапович, И. Ю. Природа и назначение органов конституционного контроля (надзора) в правотворчестве / И. Ю. Остапович // Вестник Томс. гос. ун-та. – 2010. – № 340. – С. 132–134.
9. Петров, А. А. Цели деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как критерий оценки правового качества его решений / А. А. Петров // Академический юридический журнал. – 2020. – № 1 (79). – С. 4–11.
10. Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) : информация Конституционного Суда РФ (одобрена решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Босхолов, С. С. Проблема баланса интересов личности, общества и государства в сфере обеспечения национальной безопасности / С. С. Босхолов // Академический юридический журнал. – 2023. – № 5 (24). – С. 288–292.
12. Самаруха, В. И. Трансформация управления лесопромышленным комплексом Байкальского региона при переходе на новый технологический уклад / В. И. Самаруха, Д. А. Жабина, С. А. Ловчагин // Baikal Research Journal. – 2021. – Т. 12, № 2.
13. Варламова, Н. В. Права человека и «юриспруденция ценностей» / Н. В. Варламова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2022. – № 6(151). – С. 11–45.
14. Троицкая, А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ / А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2 (105). – С. 45–69.

И. В. Глазунова,
кандидат юридических наук,
доцент, старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

I. V. Glazunova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Researcher of the Sector
of Administrative Law and Administrative
Process of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
ginesa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-224-230

ПОНЯТИЕ И НАЗНАЧЕНИЕ СЛЕДСТВЕННОГО РАСПОЗНАВАНИЯ

Аннотация: в статье рассматривается центральное понятие авторской концепции решения распознавательных задач в следственной практике – понятие следственного распознавания. Исходя из логического, содержательного, гносеологического анализа ключевых в данной сфере понятий «познание» и «распознавание» предложены основания их дифференциации в контексте формирующегося частного криминалистического учения о следственном распознавании. Представлены определение понятия «следственное распознавание» и классификация информационных посредников, используемых при следственном распознавании.

Ключевые слова: следственное распознавание, следственное познание, чувственное познание, рациональное познание, посредник, ненаблюдаемый объект.

CONCEPT AND PURPOSE INVESTIGATIVE RECOGNITION

Abstract: the article examines the central concept of the author's concept of solving recognition problems in investigative practice – the concept of investigative recognition. Based on a logical, substantive, epistemological analysis of the basic concepts of «cognition» and «recognition» in this area, the grounds for their differentiation in the context of the emerging private forensic doctrine of investigative recognition are proposed. The definition of the concept of «investigative recognition» and the classification of information intermediaries used in investigative recognition are presented.

Keywords: investigative recognition, investigative cognition, sensory cognition, rational cognition, mediator, unobservable object.

Первые шаги на пути специального теоретического осмысления проблем распознавания в уголовном процессе были сделаны еще во второй половине XX столетия. До настоящего времени ученым не удалось разработать общепринятого определения понятия

следственного распознавания, кроме того, необходимо констатировать отсутствие единства во взглядах по поводу его сущности, назначения, механизма, характера, содержания распознаваемых объектов и системы подлежащих решению соответствующих распознавательных задач. Ряд ученых-криминалистов использует данное понятие лишь в целях обозначения процесса выделения материальных объектов из окружающей среды. Другие авторы назначение следственного распознавания усматривают в решении задачи опознания (узнавания, идентификации, отождествления) материального объекта, известно по прошлому опыту [1, с. 120; 2, с. 63–79].

Результаты проведенного нами исследования по данной проблематике показывают, что приведенные выше точки зрения имеют отношение к предмету и процедуре решения распознавательных задач в следственной практике. Однако они носят односторонний характер и не дают целостного, всестороннего представления о назначении, содержании и структуре многогранной распознавательной деятельности следователя в сфере судопроизводства.

На наш взгляд, причина этого кроется в том, что авторы приведенных точек зрения принимали во внимание лишь одну часть распознаваемых объектов, а именно непосредственно наблюдаемых следователем уголовно-релевантных объектов материального характера. Не менее важная группа не наблюдаемых следователем уголовно-релевантных реалий, входящих в предмет распознавания, осталась вне поля зрения ученых-правоведов.

Проведенное нами исследование, в том числе обобщение данных, полученных при изучении практики рассмотрения сообщений о преступлениях и производства предварительного расследования по уголовным делам различных категорий, интерпретация ряда основополагающих положений межотраслевой теории распознавания образов, некоторых частных теорий распознавания образов в медицине, психологии, теории криминалистического распознавания образов уголовно-релевантных объектов, позволило сформулировать ряд положений, положенный в основу авторской концепции следственного распознавания.

Понятия «познание» и «распознавание» зачастую употребляются не только практическими работниками, но и учеными-правоведами как синонимы. В связи с этим следует четко отметить, что эти понятия не являются синонимами. Рассмотрение их в таком качестве является логической ошибкой, поскольку объем первого понятия больше, чем второго. Иными словами, эти понятия соотносятся как род (познание) и вид (распознавание).

Из изложенного следует вывод о том, что каждый случай распознавания является познанием, но не каждый случай познания является распознаванием [3]. Наряду с формально-логическими отличиями понятия следственного познания и следственного распознавания различаются также по содержательным, гносеологическим критериям.

Сравнительный анализ различных вариантов словарных трактовок глагола «распознать» показывает, что это слово употребляется в двух значениях. Во-первых, в смысле узнать знакомое в ком-либо или в чем-либо по каким-нибудь признакам. Во-вторых, определить, то есть с точностью выяснить, установить что-либо (болезнь, расстояние, чьи-нибудь намерения, узнать знакомого в темноте). «Узнать» значит: 1) обнаружить в ком-чем-нибудь знакомого, знакомое; 2) получить какие-нибудь сведения, знания о чем-нибудь [4, с. 416, 608, 761].

Указанные толкования представляются актуальными для теории и практики следственного распознавания, поскольку они органично соответствуют смыслу и особенностям того, что (кто), как и для чего узнается, познается, устанавливается, определяется в следственной практике в контексте ее связи с обилием познавательных ситуаций, разноплановых распознаваемых обстоятельств, объектов, признаков, а также многочисленных задач, методов, средств, технологий, процедур их решения. Однако они могут быть подвергнуты критике на том основании, что сделаны на результатах осмысления только наблюдаемых человеком материальных объектов, без учета их закономерной связи с ненаблюдаемыми событиями прошлого.

Данное упущение не является характерным для филологического мышления, включая творчество писателей и жизнь героев их литературных произведений. Подтверждением сказанному служат примеры интерпретации глагола «распознать» и существительного «распознавание», встречающиеся на страницах печати. Приведем примеры.

«В самом деле..., как распознать истину от лжи при существовании всеобщей, почти эпидемической путаницы понятий и представлений» [5, с. 259].

«Рагозин привык распознавать человека не только по словам его, но и по маленьким проявлениям внутренней жизни» [6].

Рассмотренные примеры решения распознавательных задач относятся в основном к числу обычных, общежитейских ситуаций, отражающих личный опыт отдельных персонажей с присущими им наблюдательностью и пытливостью, не обремененными специальными знаниями в области криминалистики.

С этой точки зрения под распознаванием (в широком смысле) нами понимается познание ненаблюдаемой сущности (скрытого, внутреннего содержания) по ее наблюдаемым проявлениям.

Вполне закономерно возникает вопрос: существует ли какое-либо сходство, что-то общее у общежитейского и специального распознавания, в частности в области криминалистики? Ответ на него, на наш взгляд, может быть однозначный – да, существует. И это не трудно понять и объяснить, если взглянуть на первое и второе не с позиции того, что их разъединяет, а с точки зрения объединяющего их начала. В роли прародителей данного начала выступают парные философские категории сущности и явления, отражающие всеобщие формы реального (предметного) мира и его познание человеком.

Движение знания по принципу «от явления – к сущности», которая как бы проецируется на явления, представляет собой общую закономерность распознавательной активности человека как в обыденной практической деятельности, так и специального субъекта, познающего события и явления в ходе профессиональной деятельности.

Что касается определения средств и методов решения распознавательных задач в практике профессиональной деятельности следователя, то ведущая роль принадлежит методу сравнительного анализа фактической и модельной информации и методу экстраполяции.

Необходимость постановки и решения распознавательных задач возникает в условиях отсутствия или наличия явной недостаточности имеющейся информации об одном, двух или более обстоятельствах, подлежащих доказыванию, и/или признаков состава конкретного вида преступления.

Сходство понятий следственного познания и следственного распознавания и отражаемых ими реалий следственной практики усматривается и в ряде других моментов. На это указывает тот факт, что оба эти понятия имеют самое прямое отношение как к стадии рассмотрения сообщений о возможных преступлениях, так и к стадии предварительного расследования по уголовным делам. Это означает, что познавательно-распознавательная активность следователя протекает в одних и тех же пределах.

При этом могут быть выделены такие отличительные особенности распознавательной активности следователя:

а) направлена на овладение знанием о ненаблюдаемых следователем непосредственно исследуемых им уголовно-релевантных (значимых для уголовного процесса) явлениях;

б) осуществляется в форме и по правилам опосредствованного познания;

в) результатом (продуктом) каждой конкретной процедуры (операции, процесса) распознавания того или иного обстоятельства, объекта или признака познаваемого общественно опасного деяния, как и иного уголовно-релевантного, связанного с ним, также ненаблюдаемого следователем (не воспринимаемого его органами чувств) явления, служит опосредствованное, выводное, доказанное знание;

г) процедура решения каждой из распознавательных задач основывается на имеющейся фактической информации и протекает с использованием ее в комплексе с образно-знаковой модельной информацией;

д) положительный результат процедуры решения отдельно взятой задачи по ненаблюдаемому следователем объекту создает предпосылки для успешного установления других, неизвестных до этого его признаков, обстоятельств;

е) с точки зрения логико-гносеологических и криминалистических особенностей следственное распознавание представляет собой движение знания по направлению от явлений (проявлений) – к их сущности; от незнания – к первоначальному, частичному, предположительному знанию, а от него – к знанию положительному, полному, достоверному, доказанному; от отражающих объектов (следов, последствий содеянного) – к отражаемым объектам (действиям или бездействию участников исследуемого деяния).

Важно понимать, что распознаванию, как и познанию в целом, присущи два типа знания: непосредственное (продукт чувственного познания) и опосредствованное (продукт мышления) и продуктивного воображения. Непосредственным называется знание, полученное благодаря использованию органов чувств (зрения, слуха, обоняния и т. д.). Формами чувственного уровня познания служат ощущения, восприятия и представления. Данный вид познания дает знания о внешних характеристиках, признаках, сторонах (о цвете, конфигурации, положении в пространстве, размере, запахе и других наружных атрибутах) внешнего облика исследуемого наблюдаемого объекта материального порядка.

В гносеологии и логике опосредованным принято называть знание, полученное через промежуточное звено (понятие или объект), то есть с помощью посредника, информационно связанного с познаваемым объектом или понятием. В данном контексте слово «посредник» употребляется в гносеологическом смысле в качестве промежуточного звена между субъектом познания и познаваемым им объектом. Под опосредствованным знанием понимается обусловленное, обоснованное, выводное знание. Если чувственное познание предполагает только один вид познаваемой материальной реальности (наблюдаемый

материальный объект или признак), то распознавание имеет отношение и к наблюдаемым, и к ненаблюдаемым следователем объектам как к материальным субстанциям, так и логическим, идеальным конструкциям, включая понятия. В этом состоит смысл и выражается научная и практическая значимость криминалистического изучения и интерпретации понятия распознавания [3].

В силу особенностей процессуального статуса и полномочий следователя все его представления о ненаблюдаемой им уголовно-релевантной действительности – это только его субъективные образы (мысленные модели).

В гносеологическом плане роль посредников, с которыми следователь взаимодействует в целях проникновения в тайну до какого-то времени неизвестных ему сущностей, играют две группы объектов:

1) вещественные доказательства; заключения, объяснения, показания специалистов, судебных экспертов; оперативно-розыскные данные; сведения из других источников фактической информации;

2) обобщенные типовые информационные модели (нормативно-правовые понятия; уголовно-правовые, криминалистические, психологические характеристики и классификации преступлений, преступников, способов совершения отдельных преступлений; типичные следственные версии и др.).

Обобщая рассмотренные обстоятельства, выделим главные отличительные черты следственного распознавания. Они заключаются в том, что для данного направления (формы) познавательной активности следователя характерны:

1) направленность на установление существенных в правовом отношении обстоятельств, признаков, внешних и внутренних свойств, связей, зависимостей, отношений реальной, но ненаблюдаемой следователем уголовно-релевантной действительности (явлений, процессов, событий, действий и т.д.), а также скрытых, внутренних свойств, признаков предметов, веществ и других наблюдаемых им уголовно-релевантных материальных объектов;

2) конечной целью распознавательной деятельности следователя является овладение опосредствованным, выводным, доказанным знанием о реальных, но не ощущаемых, а значит не воспринимаемых его органами чувств обстоятельствах исследуемого им уголовно-релевантного деяния и связанных с ним объектов;

3) необходимым условием и средством следственного распознавания служит включение в его процесс посредников логико-гносеологического характера (опосредствующего звена), элементами которых являются как единичные материальные и идеальные объекты

исследуемого деяния, так и абстрактные научно-обобщенные и нормативно-правовые модели, реализуемые по делам различных категорий.

В свете изложенного под следственным распознаванием нами понимается процесс овладения опосредствованным, выводным, доказанным знанием о не воспринимаемых органами чувств следователя признаках, элементах, свойствах, связях и отношениях исследуемого уголовно-релевантного деяния, осуществляемый на основе и с использованием информации о наблюдаемых проявлениях его правовой сущности [7, с. 259].

В заключение отметим, что следственное распознавание может быть классифицировано по различным основаниям, в том числе: по признакам связи распознавательной деятельности с начальной и последующей стадиями досудебного уголовного производства; по признаку связи этой же деятельности с отдельными группами и отдельными видами преступлений.

Список литературы:

1. Домбровский, Р. Г. Теоретические основы криминалистики / Р. Г. Домбровский. – Рига : БРИ, 2004. – 210 с.
2. Протасевич, А. А. Критический анализ теории так называемой «Криминалистической диагностики» / А. А. Протасевич, В. И. Шиканов // Проблемы криминалистического распознавания : матер. науч.-практ. конф., 23 апреля 1999 г. – М.–Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – С. 63–79.
3. Корма, В. Д. Следственное познание как объект междисциплинарного исследования / В. Д. Корма, В. А. Образцов // Lex Russica. – 2019. – № 2(147). – С. 92–106.
4. Ожегов, С. И. Словарь русского языка. – М. : Советская энциклопедия, 1973. – 848 с.
5. Салтыков-Щедрин, М. Е. Собрание сочинений : в 20 т. Том 3. Невинные рассказы. 1857–1863. Сатиры в прозе. 1859–1862. – М. : Худож. лит., 1965. – 651 с.
6. Федин, К. Первые радости. Необыкновенное лето / К. Федин. – М. : Советский писатель, 1982. – 784 с.
7. Глазунова, И. В. Концептуальные основы следственного познания / И. В. Глазунова, В. А. Образцов. – М. : Юрлитинформ, 2023. – 376 с.

Е. В. Емельянова,
доктор юридических наук,
кандидат экономических наук,
доцент, проректор – руководитель
отдела учебно-методической работы
Санкт-Петербургской академии
Следственного комитета,
полковник юстиции

Д. В. Ванин,
кандидат юридических наук,
руководитель отделения факультета
подготовки научно-педагогических
кадров Санкт-Петербургской
академии Следственного комитета

А. В. Калинин,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
информационных технологий
и организации расследования
киберпреступлений
Санкт-Петербургской академии
Следственного комитета,
майор юстиции

E. V. Emelyanova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Candidate of Economics, Vice-Rector –
Head of the Department of Educational
and Methodological Work
of the St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee,
Colonel of Justice

D. V. Vanin,
Candidate of Law,
Head of the Department of the Faculty
of Training Scientific and Pedagogical
Personnel of the St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee

A. V. Kalinkin,
Candidate of Law, Senior Lecturer
of the Department of Information
Technology and Organization
of Cybercrime Investigation
St. Petersburg Academy
of the Investigative Committee,
Major of Justice

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-231-241

ДИАЛЕКТИКА УСЛОВИЙ И ОСНОВАНИЙ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО СЛЕДСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена объективной необходимостью конструирования механизма защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности в качестве обвиняемых. Цель статьи заключается в определении нового подхода к пониманию юридических условий и фактических оснований выдвижения и предъявления следователем первоначального обвинения, которые в своем диалектическом единстве позволяют наиболее правильно оценить не только законность и обоснованность, но и своевременность принятия следователем соответствующего процессуального решения. Поставленная цель была реализована при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. На основе полученных результатов предлагается авторская трактовка юридических и фактических условий выдвижения и предъявления первоначального следственного обвинения, а также необходимость ограничения их от оснований выдвижения обвинения.

Ключевые слова: уголовное преследование, первоначальное следственное обвинение, выдвижение обвинения, обвиняемый, условия и основания для выдвижения обвинения.

DIALECTICS OF THE CONDITIONS AND GROUNDS OF THE INITIAL INVESTIGATIVE CHARGE AT THE STAGE OF PRELIMINARY INVESTIGATION

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 held criminally liable as defendants. The purpose of the article is to determine the grounds, analyze the conditions and procedural order for the nomination and presentation of the initial charge by the investigator. The set goal was realized with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. On the basis of the results obtained, conclusions and proposals are made for further improvement of the guarantees of the rights of a person convicted of a crime at the stage of formulating and bringing charges.

Keywords: criminal prosecution, initial investigative charge, indictment, accused, grounds for indictment.

В юридической литературе принято делить обвинение, осуществляемое при производстве предварительного следствия, на две части: «первоначальное (следственное) и окончательное. При этом актом первоначального обвинения является постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого (ст. 171 УПК РФ), а окончательного – обвинительное заключение (ст. 220 УПК РФ)» [1, с. 81].

На протяжении длительного времени официальное выдвижение первоначального обвинения следователем было и остается центральным актом стадии предварительного расследования [2, с. 120]. От законности и обоснованности первоначального следственного обвинения зависит эффективность всего уголовного судопроизводства, достижение им своего назначения в целом (ст. 6 УПК РФ). В свою очередь, качественная оценка законности и обоснованности сформулированного следователем первоначального обвинения может быть сделана посредством комплексного анализа условий и оснований его выдвижения и предъявления.

В связи с этим имеется объективная необходимость рассмотрения условий и оснований выдвижения следователем первоначального обвинения как критериев оценки его законности и обоснованности.

При рассмотрении условий для привлечения в качестве обвиняемого необходимо вспомнить труды Я.И. Фойницкого, который заложил теоретическую базу об условиях обвинения. В частности, ученый предложил не только их определение, но и классификацию. По мнению автора, все условия обвинения могут быть разделены на общие и особенные, юридические и фактические. До настоящего времени в науке уголовного процесса под фактическими условиями обвинения понимают наличие в распоряжении следователя достаточных дока-

зательств, дающих основания для выдвижения обвинения лица в совершении преступления. К юридическим условиям обвинения автор предлагал относить те требования закона, которые предъявляются для принятия и рассмотрения обвинения в суде. Все юридические условия также могут быть разделены на две группы: материальные и процессуальные. Под материальными предлагалось понимать условия, которые свидетельствуют о наличии права на наказание и обвинение. К процессуальным условиям отнесена компетентность суда, компетентность обвинителя и выполнение формальных требований, установленных законом для обвинения [3, с. 37–38, 45].

Обобщая изложенное, М.Ю. Колбеева правильно отмечает, что «условия можно охарактеризовать как совокупность обстоятельств, от которых что-либо зависит. В свою очередь, основаниями выступают сведения о соответствующих обстоятельствах (фактах), позволяющих нашему мышлению сделать соответствующие выводы. Основания – это своего рода причина, которая непосредственно ведет к вынесению соответствующего постановления. Условия создают фон для принятия решения, без их наличия принять такое решение (вынести постановление о привлечении в качестве обвиняемого) невозможно» [4, с. 90].

Таким образом, юридические условия первоначального следственного обвинения следует понимать как нормативные предписания, которые требуется соблюсти при выдвижении и предъявлении обвинения. В свою очередь, все юридические условия обвинения делятся на процессуальные, материальные и фактические.

К числу процессуальных условий первоначального следственного обвинения необходимо относить следующие требования:

а) наличие возбужденного в предусмотренном УПК РФ порядке уголовного дела;

б) принятие следователем уголовного дела к своему производству;

в) соблюдение требований к содержанию и форме постановления о привлечении в качестве обвиняемого (ч. 2 ст. 171 УПК РФ);

г) ограничение формулировки выдвинутого обвинения в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого признаками преступления, указанными в постановлении о возбуждении уголовного дела;

д) наличие двух субъектов правоотношений – следователя и обвиняемого;

е) отсутствие иммунитета у «потенциального» обвиняемого (ст. 447 УПК РФ);

ж) отсутствие оснований для прекращения уголовного дела или преследования (обстоятельств, препятствующих производству

по уголовному делу), установленных уголовно-процессуальным законодательством (ст. 24–28.1 УПК РФ);

з) соблюдение процедуры предъявления обвинения. Законность процедуры привлечения лица в качестве обвиняемого зависит от соблюдения следователем трех процессуальных условий:

- обеспечение в ее производстве всех необходимых субъектов;
- предъявление обвинения в установленный законом срок;
- соблюдение процессуальной формы (порядка) совершения процессуальных действий.

Поскольку институт обвинения регламентируется не только процессуальными, но и материальными нормами права, необходимо дополнительно выделять материальные условия обвинения, которые в юридической литературе связывают с правильной квалификацией уголовно-противоправного деяния [5, с. 170]. Иными словами, обвинение должно правильно отражать конкретные признаки состава преступления.

Таким образом, проверка законности первоначального следственного обвинения сводится к проверке юридических условий его выдвижения и заключается в выяснении уполномоченным субъектом соответствия требованиям материального и процессуального закона сформулированного следователем обвинения и процедуры его предъявления. Несоблюдение юридических условий выдвижения и предъявления первоначального следственного обвинения в большинстве случаев выявляется без проверки всех обстоятельств уголовного дела, например: установление фактов вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого неправомочного субъекта, нарушения срока предъявления обвинения; в ходе допроса обвиняемому задавались наводящие вопросы и др.

В случае выявления нарушения того или иного юридического условия выдвижения и предъявления первоначального следственного обвинения целесообразна полная проверка всех имеющихся в уголовном деле сведений, поскольку в результате такого исследования возможно выявление иных нарушений [6, с. 175]. В первую очередь это касается проверки материальных условий обвинения, поскольку именно они предполагают установление такой совокупности обстоятельств, которые указывают на конкретный состав преступления, за которое лицо может нести уголовную ответственность в соответствии с Уголовным кодексом РФ. На практике наиболее распространенными нарушениями материальных условий выдвижения первоначального обвинения следователем являются случаи квалификации содеянного обвиняемым «с запасом». Н. Ф. Кузнецова квалификацию «с запасом»

относит к группе квалификационных ошибок, связанных с неправильной юридической оценкой содеянного, и которые допускаются правоприменителями заведомо из-за противоречивости уголовного законодательства [7, с. 26]. Считаем, что такое поведение субъектов квалификации не является квалификационной ошибкой, так как его нельзя считать какой-либо неосторожностью в поведении рассматриваемых субъектов квалификации. В.В. Колосовский справедливо отмечает, что «в качестве субъективных признаков обвинительного уклона необходимо выделить умышленное поведение субъекта квалификации, направленное на привлечение лица к уголовной ответственности за более тяжкое преступление (преступления), тогда как в действиях этого лица содержится иной, менее тяжкий состав преступления. Значит, субъект правоприменения осознает общественную опасность содеянного им» [8, с. 186].

Соблюдение всех материальных и процессуальных условий свидетельствует о законности выдвинутого и предъявленного первоначального следственного обвинения. Однако обвинение, сформулированное следователем в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, должно быть не только законным, но и обоснованным. В связи с этим конструируемая юридическими условиями форма выдвижения и предъявления обвинения наполняется конкретным содержанием благодаря фактическому условию первоначального следственного обвинения. Фактическое условие первоначального следственного обвинения закреплено в ч. 1 ст. 171 УПК РФ и понимается законодателем как «наличие достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления». Вместе с тем многие авторы ошибочно полагают, что ч. 1 ст. 171 УПК РФ закрепляет основания для привлечения лица в качестве обвиняемого [9, с. 112]. В уголовно-процессуальной науке общепринятым считается мнение, что фактическим основанием для принятия любого процессуального решения выступает информация (сведения, доказательства) [10, с. 83]. В свою очередь, наличие либо отсутствие такой информации в конкретный период производства по уголовному делу является конкретным жизненным обстоятельством, т.е. фактом. Поэтому фактическое условие для первоначального следственного обвинения – именно факт наличия достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления, который отражает ситуацию, сложившуюся в конкретный период производства предварительного расследования. Именно наличие в распоряжении следователя в конкретный момент производства предварительного следствия достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления,

является юридическим фактом, порождающим уголовно-процессуальные отношения, направленные на выдвижение и предъявление обвинения. Кроме всего прочего, выделение фактического условия для выдвижения и предъявления первоначального следственного обвинения может иметь теоретическое и практическое значение для криминалистического моделирования следственных ситуаций и разработки соответствующих тактических приемов.

В диалектической связи с условиями обвинения выступают основания его выдвижения.

К сожалению, до настоящего времени нет единства мнений среди ученых относительно понятия оснований для привлечения в качестве обвиняемого. Например, по мнению В. И. Солодкой, под фактическими основаниями для выдвижения первоначального следственного обвинения необходимо понимать совокупность обстоятельств, которые следователь обязан установить к моменту принятия решения о предъявлении обвинения [11]. Считаем, что подобного рода суждения противоречат действующему уголовно-процессуальному законодательству. В данном случае более уместно говорить об особенностях предмета доказывания на момент привлечения лица в качестве обвиняемого. В ч. 2 ст. 171 УПК РФ содержится конкретный перечень обстоятельств, подлежащих обязательному отражению в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. Обязательное установление и отражение в соответствующем постановлении следователя таких обстоятельств является не основанием, а одним из процессуальных условий для выдвижения обвинения. При этом сужение предмета доказывания на момент выдвижения первоначального обвинения следователем обусловлено тем, что «акт привлечения лица в качестве обвиняемого не оканчивает производство предварительного расследования, не подводит его итоги. Производство по делу продолжается уже при активном участии обвиняемого и его защитника. Поэтому в деле могут появиться новые и непредвиденные следователем версии, которые также требуют полной, всесторонней проверки. На последующем этапе уголовное дело может дополняться новыми доказательствами, которые в своей совокупности могут устанавливать обстоятельства, влекущие необходимость изменения и дополнения ранее предъявленного обвинения. Поэтому не все обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу, должны быть установлены на момент привлечения в качестве обвиняемого» [12, с. 9].

В связи с этим на момент выдвижения первоначального обвинения следователем необходимо установить лишь те обстоятельства предмета доказывания, без обязательного установления которых не-

возможно принять решение о юридической квалификации действий лица, совершившего преступление, а именно:

1) событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления);

2) виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы.

Уголовно-процессуальный закон требует в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого дополнительно отражать: обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого; характер и размер вреда, причиненного преступлением.

Безусловно, установление этих обстоятельств не всегда имеет значение для квалификации содеянного обвиняемым. Например, установление характера и размера вреда, причиненного преступлением, имеет значение для квалификации лишь материальных составов преступлений. Поэтому по формальным составам преступлений считаем принципиально возможным устанавливать характер и размер вреда, причиненного преступлением, на последующем этапе предварительного расследования, после предъявления обвинения и с участием обвиняемого. Такое предложение способствует реализации права обвиняемого на защиту на более ранних этапах уголовного судопроизводства.

Обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, должны быть установлены на момент привлечения лица в качестве обвиняемого по причине того, что в отношении него решается вопрос об избрании меры пресечения. Согласно ст. 99 УПК РФ, при решении вопроса о необходимости избрания меры пресечения и определении ее вида при наличии оснований, предусмотренных ст. 97 УПК РФ, должны учитываться также тяжесть преступления, сведения о личности обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, род занятий и другие обстоятельства.

Одним из процессуальных условий формулирования первоначального обвинения следователем является необходимость описания в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого преступления с указанием времени, места его совершения, а также иных обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии с пп. 1–4 ч. 1 ст. 73 УПК. Согласно положениям теории доказательств и ч. 1 ст. 74 УПК РФ, наличие или отсутствие таких обстоятельств устанавливается посредством доказательств, составляющих информационную основу обвинения. С точки зрения материалистической диалектики и теории познания наличие или отсутствие такой информации является объективным фактором: она либо есть, либо

ее нет. Что касается достаточности совокупности доказательств для установления обстоятельств предмета первоначального следственного обвинения, то такая оценка носит субъективный (оценочный) характер, обусловленный тем, что такое решение следователь принимает на основе своего внутреннего убеждения. По этой причине перед принятием решения о привлечении в качестве обвиняемого следователь обязан провести оценку имеющихся в материалах уголовного дела доказательств с целью определения их достаточности для выдвижения обвинения в отношении конкретного лица. Как раз совокупность таких достаточных доказательств и составляет фактическое основание для выдвижения первоначального обвинения следователем. В отличие от проверки правовых условий, проверка и оценка оснований первоначального следственного обвинения предполагают проведение полного анализа всех имеющихся по делу доказательств, на которых базируется выдвинутое обвинение, их взаимосвязи между собой.

По вопросу о фактических основаниях для привлечения в качестве обвиняемого Д.Е. Оборин справедливо отмечает, что «в статье 171 УПК РФ законодатель связывает основания для привлечения в качестве обвиняемого с достаточной совокупностью доказательств. Однако в законе отсутствует конкретная норма, четко определяющая достаточность доказательств для привлечения в качестве обвиняемого. Поэтому вопрос об основаниях для привлечения лица в качестве обвиняемого является открытым» [13]. И это на фоне того, что, как справедливо отмечается в литературе, решение следователя о привлечении в качестве обвиняемого является первоначальным актом привлечения к уголовной ответственности [14] и, как следствие, имеет ключевое значение для всей стадии предварительного расследования. По этой причине остается актуальным следующее мнение известного отечественного ученого А.Ф. Кони: «...уголовная ответственность – слишком серьезная вещь, чтобы не вызывать самой тщательной обдуманности. Ни последующее оправдание судом, ни даже прекращение дела до предания суду очень часто не могут изгладить материального и нравственного вреда, причиняемого человеку поспешным и необъективным привлечением к уголовному делу» [15, с. 401]. В связи с этим заслуживает поддержки высказывание С.Б. Россинского о том, что «следователю надлежит выносить постановление о привлечении в качестве обвиняемого при наличии такой достаточной совокупности доказательств, которая побуждает к практически абсолютной убежденности в изобличении человека в совершении инкриминируемого ему преступления» [16, с. 137].

При всей важности уголовно-процессуального значения акта привлечения в качестве обвиняемого в уголовно-процессуальной литературе до настоящего времени высказываются различные точки зрения. Так, по мнению В.И. Солодковой, «сущность привлечения в качестве обвиняемого заключается в деятельности следователя, имеющей своей целью в установленном законом порядке уведомить избобличаемое лицо о юридическом и фактическом содержании обвинения» [11].

Считаем, что подобного рода подходы существенно принижают процессуальное значение акта привлечения лица в качестве обвиняемого, что позволило некоторым авторам сформулировать предложения о необходимости отказа от института привлечения лица в качестве обвиняемого в рамках стадии предварительного расследования и заметить его уведомлением о подозрении в совершении преступления [17].

Привлечение лица в качестве обвиняемого представляет диалектическое единство действий следователя по формулированию первоначального обвинения, его инкриминированию обвиняемому и допросу обвиняемого. Действия, совершаемые следователем, логически взаимосвязаны, их нельзя сводить к простому уведомлению обвиняемого, как это делается в случаях, предусмотренных ст. 223.1 УПК РФ. Принимая решение о привлечении лица к уголовной ответственности в качестве обвиняемого, следователь подводит определенный итог всей проделанной к этому моменту работе, собранным доказательствам, определяет вектор дальнейшего производства по уголовному делу. В отличие от актов, ставящих лицо в положение подозреваемого, именно акт привлечения лица в качестве обвиняемого констатирует возникновение уголовно-правовых отношений между государством в лице органов предварительного расследования и лицом, поставленным в процессуальное положение ответственного. Именно предъявленное обвинение в его фактическом (описание события преступления и связанных с ним обстоятельств) и юридическом (уголовно-правовая квалификация) выражениях определяет пределы предстоящего судебного разбирательства [18, с. 157].

Подводя итог рассмотрению заявленной проблематики, можно отметить, что диалектическое единство юридических условий и фактических оснований выдвижения и предъявления следователем первоначального обвинения отражает законность и обоснованность центрального акта стадии предварительного расследования – привлечения лица к уголовной ответственности в качестве обвиняемого и является основным критерием, по которому можно сделать вывод о правильности и своевременности принятого правомочным субъектом решения.

Список литературы:

1. Королев, Г.Н. Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе : дис. ... д-ра юрид. наук / Г.Н. Королев. – Н. Новгород, 2005. – 438 с.
2. Россинский, С.Б. О недопустимости «пилотных» обвинений в до-судебном производстве по уголовному делу / С.Б. Россинский // Сибирский юридический вестник. – 2021. – № 4 (95). – С. 121–128.
3. Фоницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. / под ред. А.В. Смирнова / И.Я. Фоницкий. – СПб : Альфа, 1996. – Т. 2. – 607 с.
4. Колбеева, М.Ю. Институт привлечения лица в качестве обвиняемого в условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / М.Ю. Колбеева. – М., 2013. – 222 с.
5. Харзинова, В.М. Понятие обвинения в материальном и процессуальном смысле / В.М. Харзинова // Проблемы в российском законодательстве. – 2019. – № 3. – С. 186–170.
6. Ахмедов, У.Н. Законность и обоснованность как ключевые требования, предъявляемые к уголовно-процессуальному решению / У.Н. Ахмедов, К.А. Ситников // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. – 2019. – № 3. – С. 173–179.
7. Кузнецова, Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений / Н.Ф. Кузнецова. – М. : Городец, 2007. – 336 с.
8. Колосовский, В.В. О соотношении квалификации «с запасом», обвинительного уклона и квалификационных ошибок / В.В. Колосовский // Российский юридический журнал. – 2011. – № 3 (78). – С. 186–190.
9. Османов, Э.З. Об основаниях привлечения лица в качестве обвиняемого / Э.З. Османов // Государственная служба и кадры. – 2019. – № 2. – С. 111–113.
10. Лупинская, П.А. Решения в уголовном судопроизводстве. 3-е изд. / П.А. Лупинская. – М., 2022. – 1008 с.
11. Солодкая, В.И. Отдельные вопросы правового регулирования процессуальных условий, оснований и порядка привлечения лица в качестве обвиняемого при производстве предварительного расследования / В.И. Солодкая. – URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=36995379> (дата обращения: 24.06.2023).
12. Шимановский, В.В. Привлечение в качестве обвиняемого на предварительном следствии / В.В. Шимановский. – Л., 1983. – 87 с.
13. Оборин, Д.Е. Привлечение в качестве обвиняемого в российском уголовном процессе / Д.Е. Оборин. – URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01002000000/rs101002751000/rs101002751617/rs101002751617.pdf> (дата обращения: 17.07.2023).
14. Смолин, А.Г. К вопросу о разграничении понятий «привлечение к уголовному преследованию» и «привлечение к уголовной ответственности» / А.Г. Смолин. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-razgranichenii-ponyatiy-privlechenie-k-ugolovnomu-presledovaniyu-i-privlechenie-k-ugolovnoy-otvetstvennosti> (дата обращения: 17.08.2023).

15. Кони, А.Ф. Избранные произведения: в 2 т. / сост. А.Б. Амелин / А.Ф. Кони. – М., 1959. – Т. 2. – 536 с.

16. Россинский, С.Б. Привлечение в качестве обвиняемого – логическое завершение предварительного следствия / С.Б. Россинский // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 2. – С. 137–141.

17. Гаврилов, Б.Я. Предъявление обвинения в досудебном производстве: есть ли основания к его реорганизации? / Б.Я. Гаврилов // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 4 (44). – С. 51–56.

18. Сефикурбанов, К.С. Значение акта привлечения лица в качестве обвиняемого / К.С. Сефикурбанов, Ж.М. Мамаев // Актуальные проблемы конституционного права России. – 2020. – № 2. – С. 157–158.

КАФЕДРА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И КРИМИНОЛОГИИ

Кафедра прокурорского надзора и криминологии в сегодняшнем составе функционирует лишь с 2016 г., хотя ее история гораздо длиннее и насчитывает уже 36 лет. В сентябре 1987 г. в Академии была создана кафедра правосудия и прокурорского надзора, которая обеспечивала преподавание таких учебных дисциплин, как «Прокурорский надзор» и «Суд и правосудие», которые до 1987 г. вели преподаватели кафедры уголовного процесса. В последующие годы кафедра была переименована в кафедру прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, что было обусловлено возросшим значением органов прокуратуры, реформированием государственного механизма, затрагивающим деятельность правоохранительных органов, а также развитием научной специальности 12.00.11, посвященной исследованию проблем судебной власти, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности.

Дальнейшие модернизация высшего юридического образования, реформирование правоохранительной системы государства, а также изменения законодательства предопределили необходимость не только расширения штатной численности преподавательского состава кафедры, но и выработки новых подходов к формированию будущих кадров правоохранительных органов, прежде всего органов прокуратуры, способных эффективно решать профессиональные задачи, в том числе по борьбе с преступностью и профилактике конкретных преступлений. В связи с этим в июне 2016 г. кафедра прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности преобразована в кафедру прокурорского надзора и криминологии.

Совмещение в рамках одной кафедры двух самостоятельных наук – прокурорского надзора и криминологии, – на первый взгляд, нелогично. Но дело в том, что вся многогранная деятельность органов прокуратуры – и прокурорский надзор, и уголовное преследование, и международное сотрудничество, и статистический учет преступно-

сти и преступлений, и, конечно же, координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью подчинены важной цели – борьбе с преступностью и конкретными преступлениями. В этой связи в современных условиях деятельность российской прокуратуры немыслима без криминологических знаний о преступности, ее причинах и условиях, личности преступника, основных направлениях борьбы с преступностью. Именно органы прокуратуры, обладающие наибольшим объемом информации о преступности и тенденциях ее развития являются координатором в деле борьбы с ней. С учетом сказанного на кафедре организуется и осуществляется научная деятельность сотрудников, основными направлениями которой являются:

- повышение эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью;
- совершенствование основ прокурорского надзора в целях выявления и устранения причин и условий преступлений и иных правонарушений;
- противодействие органов прокуратуры экстремизму и терроризму;
- изучение особенностей участия прокурора в уголовном судопроизводстве по отдельным категориям уголовных дел;
- исследование новых видов современной преступности и некоторые иные.

Статьи сотрудников кафедры, представленные в рамках данной рубрики, отражают основные достижения и мнения в рамках указанных направлений научной деятельности.

А. К. Артамонов,
преподаватель кафедры
прокурорского надзора
и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

A. K. Artamonov,
Lecturer of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-244-247

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ И ТИПОЛОГИЯ ЛИЧНОСТИ ПРЕСТУПНИКА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ

***Аннотация:** криминологическая классификация является одним из механизмов, используемых для изучения криминологических объектов: преступлений, преступников, причин и условий преступности. Несмотря на то, что классификация в современной науке является «флагманом», в криминологии до настоящего времени не разработано единой классификации криминологических объектов, в частности, не выработаны основания для классификации личности преступника, не определены различия классификации с иными приемами, применяемыми в науке, например, с типологией. Одной из центральных проблем наук криминального цикла и, в первую очередь, криминологии является изучение личности преступника. Поэтому существует необходимость в изучении проблем классификации личности преступника, которая, в свою очередь, во многом будет способствовать эффективности противодействия преступности в современных условиях нашего государства.*

***Ключевые слова:** криминология, криминологическая классификация, проблемы криминологической классификации, криминологическая классификация личности преступника, типология личности преступника.*

CRIMINOLOGICAL CLASSIFICATION AND TYPOLOGY OF THE CRIMINAL'S PERSONALITY: THE CURRENT STATE OF THE PROBLEM

***Abstract:** criminological classification is one of the mechanisms used to study criminological objects: crimes, criminals, causes and conditions of crime. Despite the fact that the classification in the science of criminology is the «flagship» to date, a unified classification of criminological objects has not been developed in criminology, in particular, the grounds for classifying the criminal's personality have not been developed, the classification differences with other techniques used in science, for example, with typology, have not been determined. After all, one of the central problems of the sciences of the criminal cycle, and first of all criminology, is the study of the criminal's personality. Therefore, there is a definite need to study the problems of classification of the criminal's personality, which in turn, in many ways, will contribute to the effectiveness of combating crime in the modern conditions of our state.*

***Keywords:** criminology, criminological classification, problems of criminological classification, criminological classification of the criminal personality, typology of the criminal personality.*

Классификация применяется во многих науках, в том числе юридических, например, классифицируются нормы права, виды преступлений, наказаний и т.д. Не удивительно, что и в криминологии она используется как прием для познания криминологических объектов (преступности, личности преступников, причин и условий преступности). Г.А. Аванесов писал о классификации причин преступности [1, с. 575], В.Е. Эминов – о классификации преступлений [2, с. 512], Н.Ф. Кузнецова – о классификации преступников [3, с. 415]. Но, к сожалению, на данный момент не разработано четкого научного видения о сути криминологической классификации, ее целях и задачах, месте и роли криминологической классификации в науке криминологии. При учете многофункциональности подобных классификаций сделать это весьма затруднительно. При изучении различной литературы по криминологии складывается впечатление, что многие ученые пытались найти оптимальные криминологические классификационные модели, но напрашивается вывод, что строгости и единства в данных классифицируемых объектах достичь не удалось.

История криминологии на всем протяжении своего существования демонстрирует, что самые острые дискуссии ведутся именно на тему личности преступника. Вопрос о личности преступника рассматривался и решался по-разному, учитывая эти критерии. Была задана такая серия вопросов: существует ли личность преступника, какова ее специфика, какую роль она играет в совершении преступления, и как на нее влиять, чтобы предотвратить ее преступные действия. Следовательно, эти вопросы имеют важное практическое значение в современной науке и правоохранительной практике.

Во время развития советской юридической науки вопросы классификации и типологии личности преступника изучались с учетом уголовного и исправительно-трудового права. В связи с этим основой для классификации являлись различные характеристики, включая социально-демографические данные (пол, возраст, социальное и семейное положение, профессиональная принадлежность, уровень дохода, наличие постоянного места жительства и др.) и юридические критерии (характер и тяжесть совершенных преступлений, продолжительность преступной активности, рецидив преступлений, объект преступления, степень вины и др.). Кроме того, криминологи часто учитывают психологические и моральные особенности преступника при проведении классификации, некоторые ученые их объединяют, другие – разделяют. Многообразные проявления внутреннего мира преступников являются составляющими элементами их личности. Группа этих характеристик часто разделяется на различные подкате-

гории: потребности, влечения, интересы, мотивы, взгляды, убеждения и ценности. Это позволяет выделить преступников, которые действуют из корыстных, насильственных, демонстративно-пренебрежительных и других мотивов.

В науке криминологии классификация не является полностью исчерпывающей в отражении всех характеристик и особенностей личности преступников. Лица разных возрастов могут совершать как серьезные, так и менее серьезные преступления, как впервые, так и неоднократно. Поэтому для целей индивидуальной профилактики такие признаки и сама классификация не имеют смысла. В таких ситуациях применяется типология преступников.

Типология – взаимоотношения между различными типами каких-либо явлений или предметов, представленные в научной системе. Если рассматривать типологию с точки зрения теоретического аспекта, то она предполагает наибольшую степень познания нежели классификация.

Типологией преступников можно поименовать систему классификаций, которая разделяет преступников на категории в зависимости от степени и устойчивости их антисоциальной направленности.

К.Е. Игошев отмечает, что «типология фиксирует то главное, без чего нет и не может быть личности преступника, вскрывает внутренние устойчивые связи между существенными признаками и тем самым способствует обнаружению закономерностей, свойственных преступнику как типу» [4, с. 55].

Учитывая антисоциальную направленность и ценностные ориентации, а также уровень глубины, стойкости, злостности, можно классифицировать преступников как «случайных», «ситуативных», «неустойчивых», «злостных» и «особо опасных».

Преступники «случайные» – это те, кто впервые совершают легкие преступления, нарушая общие социально-положительные ожидания, хотя предыдущее нравственно-положительное поведение характеризует их личность.

«Ситуативный» тип преступников – это люди, впервые совершившие серьезные преступления под влиянием неблагоприятной ситуации, однако помимо преступления они проявляют положительное поведение как на работе, так и в быту, а также во всех других социальных сферах жизни.

Тип преступников с «неустойчивой» антисоциальной направленностью включает в себя тех, кто совершает преступления впервые, но ранее проявлял недобросовестное поведение и совершал нарушения закона.

«Злостные» преступники – это те, которые систематически совершают преступления, включая ранее совершенные, за которые получили свое наказание.

Преступники считаются «особо опасными», если они совершают множество серьезных преступлений, включая те, за которые уже были осуждены и признаны судом как рецидивисты с особой угрозой [5, с. 39]. Данная типология не является исчерпывающей, существует достаточное множество типов преступников по различным критериям. Что касается этой типологии, она, если так можно выразиться, является опорной, но может меняться и реконструироваться в современных условиях.

Сегодняшняя типология личности преступника может быть представлена следующим образом: в первую группу входят лица, совершившие преступление впервые, включая «ситуативных» и «случайных» преступников; во вторую – совершившие преступления повторно из-за своих личных особенностей, таких как неспособность справиться с неблагоприятными обстоятельствами жизни; третья группа «злостные преступники» – совершили несколько преступлений и остаются противопоставленными обществу, но не делают это своей профессией или образом жизни; четвертую группу составляют «профессиональные» или «особо злостные» преступники, для которых преступная деятельность является способом заработка и (или) они состоят в организованных преступных группировках.

Криминологическое значение классификации личности преступника и его типология связаны с задачей выявления и устранения причин и условий преступности, а также конкретных преступлений в процессе профилактической деятельности правоохранительных органов. В развивающемся государстве данные категории требуют постоянного развития и корректировки для положительной динамики, связанной с предупредительной деятельностью.

Список литературы:

1. Аванесов, Г.А. Криминология : учебник / Г.А. Аванесов. – М., 1984. – 500 с.
2. Криминология : учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. – М., 1995. – 800 с.
3. Криминология : учебник / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М., 1998. – 415 с.
4. Игошев, К.Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения / К.Е. Игошев. – Горький, 1975. – 167 с.
5. Сахаров, А.Б. Учение о личности преступника и его значение в профилактической деятельности ОВД / А.Б. Сахаров. – М., 1984. – 43 с.

Е. В. Богатова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

E. V. Bogatova,
PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-248-251

КООРДИНАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

***Аннотация:** в статье рассматривается координация деятельности прокуратуры как способ защиты прокурором прав граждан в досудебных стадиях уголовного процесса. Анализируются проблемы, возникающие на практике. Сделан вывод о необходимости внесения изменений в УПК в целях повышения эффективности координационной деятельности, а, следовательно, и защиты прав граждан.*

***Ключевые слова:** координация деятельности правоохранительных органов, прокурорский надзор, защита прав граждан.*

COORDINATING ACTIVITIES OF PROSECUTION BODIES AS A WAY TO PROTECT THE RIGHTS OF CITIZENS AT THE PRE-TRIAL STAGES OF CRIMINAL PROCEEDINGS

***Abstract:** the article discusses the coordination of the activities of the prosecutor's office as a way for the prosecutor to protect the rights of citizens in the pre-trial stages of the criminal process. The problems arising in practice are analyzed. It is concluded that it is necessary to make changes to the Code of Criminal Procedure in order to increase the efficiency of coordination activities, and hence the protection of the rights of citizens.*

***Keywords:** coordination of activities of law enforcement agencies, prosecutor's supervision, protection of citizens' rights.*

Защита прав личности осуществляется прокурором на всех стадиях уголовного процесса, но на досудебных имеет особое значение. Незаконные решения, действия (бездействие) органов дознания и предварительного следствия способны нарушить права и свободы как лиц, потерпевших от преступления, так и граждан, подвергнутых уголовному преследованию.

В науке правозащитной деятельности прокурора в уголовном процессе уделяется значительное внимание. Ее относят к одному из основных видов государственной деятельности, направленной на осуществление задач уголовного судопроизводства [1, с. 21–27],

рассматривают возникающие на практике проблемы. Защита прав граждан в уголовном процессе осуществляется при реализации функций уголовного преследования и надзора за деятельностью органов следствия и дознания [2, с. 85–87]. Это весьма логично, так как именно эти функции указаны в ч. 1 ст. 37 УПК.

По данным статистики, количество нарушений, допускаемых органами дознания и предварительного следствия, с каждым годом увеличивается. При подведении итогов работы за 1-е полугодие 2023 г. Генеральный прокурор РФ отметил, что «на фоне снижения следственной нагрузки число выявленных нарушений возросло (на 2,9 %), причем как на стадии приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях (1,9 %), так и непосредственно при производстве следствия и дознания (4,9 %)» [3]. Поэтому полномочия, предоставленные прокурору УПК, не всегда способны обеспечить соблюдение органами следствия и дознания прав граждан в досудебных стадиях уголовного процесса.

Статья 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [4] закрепляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как отдельную функцию органов прокуратуры. Она раскрывается в Положении «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (далее – Положение) утвержденном Указом Президента РФ в 1996 г. [5]. По нашему мнению, ее можно рассматривать как еще один способ защиты прав граждан в досудебных стадиях уголовного процесса.

Основной формой реализации данной функции является проведение координационных совещаний, в рамках которых обсуждаются нарушения законодательства и принимаются меры к их устранению. Как правило, координационные совещания посвящены проблемам расследования и раскрытия определенных категорий преступлений, недостаткам в деятельности правоохранительных органов, но при этом на них всегда затрагиваются вопросы соблюдения прав граждан. Например, на заседании Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации по теме «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступным посягательствам на финансовом рынке» Генеральный прокурор РФ И. Краснов отметил, что значимой является социальная составляющая борьбы с преступностью на финансовом рынке – соблюдение прав граждан, сохранность их денежных средств в немалой степени определяет общественное спокойствие и стабильность в стране [6]. На координационном совещании

по вопросам выявления, раскрытия и расследования преступлений, связанных с хищением средств при исполнении национальных проектов, Генеральный прокурор РФ отметил, что сохранность, рациональное и целевое расходование бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов, а это колоссальная сумма (4,4 трлн руб.), имеют ключевое значение для решения масштабных задач по повышению качества жизни граждан и развитию страны [7].

При осуществлении координации деятельности правоохранительных органов прокурор сталкивается с рядом проблем. До 2007 г. он обладал властными полномочиями и при проведении координационных совещаний мог давать обязательные для исполнения указания органам следствия, отменять незаконные постановления, самостоятельно возбуждать уголовные дела по результатам совместного обсуждения выявленных нарушений. Можно сказать, что до проведенной реформы функция координации была подкреплена рядом полномочий прокурора, предусмотренных УПК, что обеспечивало ее более полную регламентацию и, соответственно, высокую эффективность в сфере защиты прав граждан.

В настоящее время, в связи с отсутствием властных полномочий, нередко возникают проблемы с исполнением Постановлений координационных совещаний руководителями правоохранительных органов. У прокурора отсутствуют правовые средства, с помощью которых он мог бы привлечь к ответственности участников координации за неисполнение принятых решений.

Снижает эффективность данной деятельности и отсутствие у прокурора полномочий по реализации некоторых форм координации. Например, Положением закреплена возможность создания следственно-оперативной группы, при этом УПК не наделяет прокурора таким правом. Хотя при обсуждении в рамках координации проблемных вопросов в расследовании конкретного дела было бы логично, если бы именно прокурор мог создавать группу, состоящую из следователей, дознавателей и оперативных сотрудников различных правоохранительных органов, распределять между ними обязанности, следить за соблюдением ими законов и прав граждан при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности.

Таким образом, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью имеет большой потенциал в сфере защиты прав граждан в досудебных стадиях уголовного процесса, но для развития этой функции требуется предоставление прокурору дополнительных полномочий уголовно-процессуальным законодательством.

Список литературы:

1. Францифоров, Ю.В. Вопросы совершенствования деятельности прокуратуры в уголовном судопроизводстве / Ю.В. Францифоров, В.В. Шинкарук, Ю.В. Третьяков // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21. – № 2. – С. 21–27.

2. Камчатов, К.В. Деятельность прокурора по обеспечению прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства // Защита прав и свобод человека в деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Южная Осетия : сборник материалов круглого стола (Москва, 25 января 2019 г.) / под общ. ред. Г.Л. Куликовой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – С. 85–87.

3. Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова состоялось совещание «О подведении итогов работы органов прокуратуры в первом полугодии 2023 г. и исполнении ранее данных поручений». URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=89251489> (дата обращения: 17.05.2023).

4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5772.

5. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») : указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (в ред. от 31 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1958; 2020. – № 1, ч. I, ст. 7.

6. Состоялось заседание Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации по теме «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступным посягательствам на финансовом рынке». Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=85030278> (дата обращения: 17.05.2023).

7. Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова состоялось координационное совещание по вопросам выявления, раскрытия и расследования преступлений, связанных с хищением средств при исполнении нацпроектов. Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=66960784> (дата обращения: 17.05.2023).

С. Ю. Бытко,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

S. Yu. Bytko,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology of the Saratov State
Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-252-256

БЮРОКРАТИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАК КРИМИНОГЕННЫЙ ФАКТОР

Аннотация: в статье анализируются негативные последствия бюрократизации управленческой деятельности в правоохранительных органах. На основании анализа статистических данных показано, что усиление бюрократической нагрузки приводит к неоправданному повышению нагрузки на сотрудников низовых подразделений ОВД, текучке кадров, профессиональному выгоранию, снижению уровня профессионализма и размыванию профессионального кадрового ядра, и, как следствие, является фактором должностных преступлений. Формализация системы отчетности в ОВД приводит к деформации правоприменительной практики, размывает режим законности, что приводит к так называемому обвинительному уклону в правосудии и нарушению прав и свобод потерпевших от преступлений. На основании изложенного обосновывается вывод о том, что процессы бюрократизации следует рассматривать не только в качестве негативных процессов управления характера, но и как самостоятельные криминогенные факторы, требующие научного осмысления.

Ключевые слова: бюрократизация, криминология, причины преступности, правоохранительные органы.

BUREAUCRATIZATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM AS A CRIMINOGENIC FACTOR

Abstract: the article analyzes the negative consequences of bureaucratization of management activities in law enforcement agencies. Based on the analysis of statistical data, it is shown that the increase in the bureaucratic burden leads to an unjustified increase in the burden on employees of the lower divisions of the Department of Internal Affairs, staff turnover, professional burnout, a decrease in the level of professionalism and the erosion of the professional personnel core, and, as a result, is a factor of official crimes. The formalization of the reporting system in the Department of Internal Affairs, in turn, leads to the deformation of law enforcement practice, blurs the rule of law, which leads to the so-called «accusatory evasion of justice» and to the violation of the rights and freedoms of victims of crimes. Based on the above, the conclusion is substantiated that the processes of bureaucratization should be considered not only as negative processes of management nature, but also as independent criminogenic factors requiring scientific understanding.

Keywords: bureaucratization, criminology, causes of crime, law enforcement agencies.

Бюрократический аппарат – неотъемлемая часть любой сложной организации, основной задачей которого является точная реализация управленческих решений, принимаемых вышестоящими органами власти, а также передача полной информации о состоянии управляемой системы и результатах управленческой деятельности вышестоящим органам.

На практике идеальные бюрократические системы встречаются достаточно редко. Чаще мы сталкиваемся с негативной стороной деятельности бюрократического аппарата – бюрократической дисфункцией, то есть «отдалением реально существующей бюрократической организации от ее идеального типа» [1]. В дальнейшем мы будем говорить об этой дисфункции, используя термин «бюрократизация», которая определяется как процесс, характеризующийся ростом численности служащих и уровней иерархии, узкой специализацией функций, усложнением формальной регламентации деятельности [2].

К негативным последствиям бюрократизации относятся затруднение коммуникации, утрата гибкости и производительности управляемой системы. В крайних случаях бюрократизация приводит к тому, что генерируемые управленческим аппаратом решения утрачивают рациональный характер, становятся иррациональными, не соответствующими интересам и задачам организации.

Попытки деобюрократизации, иногда именуемые «оптимизацией», в большинстве известных нам случаев состоят в том, что сокращаются вакантные должности в низовых подразделениях, количество управленцев сохраняется. Это характерно для всех наблюдаемых в стране процессов – идет ли речь об оптимизации системы образования, здравоохранения, учреждений культуры, правоохранительной системы и т.д.

Результат таких «оптимизаций», как правило, заключается в увеличении доли бюрократических процедур в основной деятельности организации, понижении способности «оптимизируемых» учреждений к исполнению основных своих обязанностей, снижении уровня доступности предоставляемых услуг для граждан.

«Оптимизация» деятельности правоохранительных органов происходит по этому же сценарию – сокращаются вакантные должности в низовых подразделениях (отделах уголовного розыска, дознания, следствия, патрульно-постовой службы). При этом численность подразделений, выполняющих управленческие функции (отделы кадров, различные штабы, организационно-аналитические подразделения), сохраняется прежней. В результате удельный вес бюрократической прослойки в общей массе сотрудников непрерывно возрастает.

Это приводит к несоразмерному увеличению нагрузки по основной деятельности в связи с некомплектом, из-за обязанностей, связанных с осуществлением бюрократических процедур, количества отчетности (назовем это бюрократической нагрузкой).

Следствием этого являются постоянная переработка, влекущая профессиональное выгорание, снижение привлекательности службы в этих подразделениях, высокая текучка кадров, размывание профессионального ядра и снижение общего уровня профессионализма сотрудников.

Нагрузка на сотрудников низовых подразделений возрастает не только за счет недоукомплектованности штатов, но и из-за увеличения бюрократической нагрузки (отчетность, переписка и т.п.). Например, Ю.С. Чичерин и Л.Ю. Коваленко указывают, что за один лишь 2015 г. документооборот аппарата уголовного розыска УМВД России по Астраханской области увеличился на 20,4 %. [3]

По данным С.А. Тимко, у 96 % сотрудников, деятельность которых не связана с суточными дежурствами, рабочий день длится более 8 ч.: у 22 % обычно до 10 ч. включительно, у 36 % – до 12 ч., у 38 % – более 12 ч. Каждый третий сотрудник выходит на работу в период отпуска, 49 % выходят время от времени. В общей сложности это 82 %. Отгулы и денежные выплаты за переработку, как правило, не предоставляются [4].

Указанные факторы приводят к снижению привлекательности службы в ОВД. На начало 2023 г. без учета новых территорий вакантными в органах внутренних дел оставались 105 тыс. должностей, из них 86 тыс. аттестованных. Прежде всего речь идет о патрульно-постовой службе, оперативных подразделениях, следствии, участковых уполномоченных полиции [5]. При этом проблема некомплекта обостряется. Двумя годами ранее некомплект составлял 70 тыс. человек [6].

С криминологической точки зрения профессиональное выгорание сотрудников является как фактором должностной преступности, влекущим совершение коррупционных преступлений, превышение должностных полномочий, халатность, так и обстоятельством, снижающим эффективность деятельности ОВД по выявлению и раскрытию преступлений.

Испытывая тенденцию к непрерывному росту и усложнению своей структуры, бюрократия порождает специфические формы управления. В настоящее время общей тенденцией управленческих структур является оценка их деятельности на основе различных показателей, критериев эффективности. Само по себе включение показателей де-

тельности в систему отчетности – естественное явление. Однако настоящую угрозу для общества представляет абсолютизация роли этих показателей при оценке деятельности подчиненных подразделений.

С точки зрения повышения управляемости в подобной системе оценки есть некая логика. Суть ее в том, что показатели работы могут изменяться и толковаться произвольно, поэтому, образно говоря, судьба руководителей подчиненных подразделений полностью находится в руках вышестоящих руководителей.

Если смотреть на ситуацию с точки зрения интересов дела, то подобная система оценки не только не соответствует достижению целей управляемых систем, но и входит с ними в глубокое противоречие, порождает иррациональные решения.

Например, система оценки эффективности деятельности научных работников, осуществляемая на основе индекса цитирования и количества публикаций в рейтинговых научных изданиях, формально должна стимулировать сотрудников к интенсификации научной деятельности. Однако в действительности приводит к компилятивному способу написания работ, при котором действительно нового содержания не возникает, распространению практики взаимного цитирования. Очевидно, что подобная оценка научной работы, основанная лишь на формальных показателях, никакого отношения к реальным научным достижениям не имеет. Однако для руководителей научных учреждений выполнение формальных требований, пусть даже и за счет снижения качества научной деятельности, влечет получение вполне реальных бюджетов, продолжение карьерного роста и т.д.

Для органов, деятельность которых связана с расследованием преступлений, одним из показателей оценки их деятельности выступает количество оправдательных приговоров. Нами было установлено, что формализм в оценке этого показателя приводит к тому, что дела с неясной судебной перспективой прекращаются на этапе предварительного расследования, что приводит к нарушению прав и свобод потерпевших от преступлений. В суды стараются направлять бесспорные дела. Таким образом сформировалась ситуация, при которой подавляющее большинство дел, направляемых в суды, завершаются обвинительным приговором. Это, с одной стороны, принижает значение суда, которому отводится достаточно формальная роль. С другой стороны, часть преступников по сложным делам избегает правосудия [7].

Формальная оценка деятельности правоохранительных органов деформирует судебно-следственную практику, позволяет избежать наказания части преступников и, тем самым, провоцирует их на повторные преступления.

Обращает на себя внимание то, что критерии оценки деятельности определяются произвольно, а их интерпретация осуществляется в широких пределах. Таким образом, бюрократическая система может осуществлять управленческую политику, формально оставаясь в рамках действующего законодательства, но фактически от него не завися.

На наш взгляд, бюрократизацию правоохранительной системы следует рассматривать как самостоятельный фактор преступности, а преодоление бюрократизма в этой сфере – как одно из направлений предупреждения преступности.

Список литературы:

1. Альпидовская, М.Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества / М.Л. Альпидовская. – Вестник Фин. акад. – 2007. – № 2. – С. 82–89.

2. Философская энциклопедия. – URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/183/БЮРОКРАТИЗАЦИЯ (дата обращения 30.08.2023).

3. Чичерин, Ю.С. К вопросу о документообороте в деятельности подразделений уголовного розыска МВД России (на примере УМВД России по Астраханской области) / Ю.С. Чичерин, Л.Ю. Коваленко // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – Т. 39. – С. 2331–2335.

4. Тимко, С.А. Факторы эмоционального выгорания сотрудника ОВД: результаты эмпирического исследования / С.А. Тимко // Психологические и педагогические проблемы в профессиональной деятельности: традиции и тенденции : матер. всеросс. науч.-практ. конф. (Омск, 2022 г.). – Омск : Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 54–58.

5. Глава МВД посетовал на острый дефицит кадров в ведомстве. – URL: <https://ria.ru/20230320/mvd-1859138391.html> (дата обращения: 21.06.2023).

6. Макаренкова, О.Н. О некоторых вопросах управления кадрами в министерстве внутренних дел Российской Федерации в условиях формирования цифровой полиции / О.Н. Макаренкова // Труды Академии управления МВД России. – 2021. – № 3 (59). – С. 98–107.

7. Бытко, С.Ю. Феномен обвинительного уклона как следствие непроцессуального воздействия на правоохранительные органы / С.Ю. Бытко, О.А. Грачева, П.А. Матушкин // Правовая культура. – 2022. – № 2 (49). – С. 34–44.

А. Н. Варыгин,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

A. N. Varygin,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-257-262

ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ЧТО С НЕЙ НЕ ТАК?

Аннотация: в системе предупреждения преступности важное место отводится такой форме предупредительной деятельности, как профилактика преступлений. В 2016 г. в стране был принят федеральный закон, регулирующий деятельность по профилактике преступлений и иных правонарушений. К сожалению, в нем есть определенные пробелы, а именно отсутствие закрепления в качестве самостоятельного вида профилактики правонарушений – виктимологической профилактики. До настоящего времени остается открытым вопрос об эффективности профилактики преступлений; определении показателей и критериев ее эффективности. Автор отмечает, что в силу вышеперечисленных проблем сложно представить реальный уровень эффективности профилактики преступлений, и предлагает свое видение проблем, связанных с состоянием профилактики преступлений в стране.

Ключевые слова: профилактика преступлений, профилактика общая, профилактика индивидуальная, профилактика виктимологическая, эффективность профилактики преступлений, показатели и критерии эффективности.

CRIME PREVENTION: WHAT'S WRONG WITH IT?

Abstract: in the system of crime prevention, an important place is given to such a form of preventive activity as crime prevention. In 2016, the country adopted a federal law regulating activities for the prevention of crimes and other offenses. Unfortunately, there are certain gaps in it, with regard to the lack of consolidation as an independent type of crime prevention – victimological prevention. Until now, the question of the effectiveness of crime prevention remains “open”; determination of indicators and criteria for its effectiveness. The author notes that due to the above problems it is difficult to imagine the real level of effectiveness of crime prevention; offers his vision of the problems related to the state of crime prevention in the country.

Keywords: crime prevention, general prevention, individual prevention, victimological prevention, effectiveness of crime prevention, performance indicators and criteria.

Важнейшим направлением деятельности любого государства является предупреждение преступности. О том, что оно собой представляет, какова его система, полагаем, нет смысла говорить в силу доскональной проработанности данной проблемы в криминологии. В рамках настоящей статьи хотелось бы затронуть одну, но при

этом главную форму предупреждения преступности – профилактику преступлений и ряд существующих в связи с ней проблем.

Профилактика в переводе с латинского «предупредительный», «предохранительный» [1, с. 407]. В словаре русского языка С.И. Ожегова профилактика определяется как совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка [2, с. 616].

Именно профилактика является истинным предупреждением преступности, поскольку позволяет не допускать совершения преступлений, избегать общественно опасных последствий преступных действий. На протяжении развития отечественной криминологии существовало немало ее определений, данных учеными в разное время. Например, Г.А. Аванесов писал, что профилактика преступлений – это деятельность по выявлению причин преступлений, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, а также по выявлению лиц, могущих совершить преступление (в силу их антиобщественной направленности), и проведению с ними необходимых мероприятий [3, с. 339].

А.Э. Жалинский отмечал, что профилактика преступлений представляет собой социальный процесс, содержанием которого является применение специальных приемов и методов, знаний и навыков регулирования поведения людей (социальных отношений) исключительно в целях ликвидации негативных моментов, могущих вызвать совершение преступлений [4, с. 315].

Профилактика преступлений отождествлялась, причем не без оснований, с общесоциальным предупреждением преступности. В частности, В.Н. Кудрявцев указывал, что социальная профилактика представляет собой совокупность мер, направленных на оздоровление общественных отношений, ликвидацию социальных пороков, повышение благосостояния общества [5, с. 290]. Отождествляют профилактику преступлений с предупреждением преступности и другие ученые [6, с. 235].

Наличию большого количества дефиниций понятия профилактики преступлений, ее системы и разновидностей, разграничению его с иными понятиями, определяющими процесс воздействия на преступность, во многом способствовало то, что в стране на протяжении долгих лет не было закона о предупреждении преступности или непосредственно о профилактике преступлений. Лишь в 2016 г. был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», посвященный профилактике не только преступлений, но и административных правонарушений [7].

В нем профилактика правонарушений определяется как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

В ст. 15 этого же Закона выделены два вида профилактики преступлений, а именно общая и индивидуальная. Общая профилактика направлена на выявление и устранение причин и условий правонарушений, повышение уровня правовой грамотности и правосознания граждан, индивидуальная – на оказание воспитательного воздействия на лиц, склонных к совершению преступлений.

В теории криминологии давно принято выделять три вида профилактики преступлений, а именно кроме общей и индивидуальной профилактику виктимологическую [8, с. 133]. В вышеназванном Законе она не указывается как самостоятельный вид профилактики правонарушений, хотя упоминание о ней есть в ч. 2 ст. 15, посвященной индивидуальной профилактике, в которой отмечается, что последняя кроме воздействия на потенциальных правонарушителей направлена на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушения или подверженным риску стать таковыми. Фактически законодатель определяет виктимологическую профилактику в качестве одного из направлений профилактики индивидуальной, что вряд ли стоит считать правильным и обоснованным. Криминологи, как уже отмечалось, считают ее самостоятельным видом профилактики преступлений, направленной на выявление и устранение факторов, формирующих виктимное поведение граждан, а также на разработку мер и средств по защите граждан от преступлений и последующей виктимизации [9, с. 378].

На наш взгляд, еще одна проблема профилактики преступлений – определение ее эффективности или результативности. В соответствии со словарем русского языка результативность означает являющийся результатом, продуктивный [10, с. 664], эффективный – дающий эффект, действенный [10, с. 890]. Согласно другим словарям эффект есть не что иное, как результат [11, с. 1536]. Иными словами, результативность и эффективность можно рассматривать в качестве синонимов. Как справедливо отмечает Ф.М. Кобзарев, уровень эффективности определяется результатом достижения поставленной цели [12, с. 21].

Применительно к профилактике преступлений и других правонарушений ее целью является недопущение совершения правонарушений или иного антиобщественного поведения (п. 2 ст. 2 Закона

«Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»).

По мнению А. Э. Жалинского, профилактика преступлений признается эффективной в тех случаях, когда с ее помощью – при минимально возможной затрате сил и средств и в наиболее короткие сроки – как можно полно устраняются причины и условия совершения преступлений, а также обеспечивается правомерное поведение склонных к преступлениям лиц [4, с. 511].

Исходя из изложенного, эффективность профилактики преступлений в общем виде можно определить как недопущение совершения преступлений прежде всего со стороны лиц, склонных к совершению преступлений, путем устранения причин и условий их возможного преступного поведения. Но такой подход к определению эффективности, на наш взгляд, достаточно поверхностный, поскольку сложно установить, полно или неполно устранены причины и условия преступлений, точное количество лиц, склонных к совершению преступлений, кто из субъектов «внес» наибольший вклад в осуществление профилактики, связано ли снижение преступности с «усилиями» субъектов профилактики или же с какими-либо объективными факторами, например снижением количества населения на той или иной территории.

В настоящее время учеными разработана система определения эффективности профилактики отдельных преступлений, в частности преступлений, совершаемых несовершеннолетними [13], эффективности деятельности отдельных субъектов профилактики преступлений [14], в частности органов внутренних дел [15]. При этом работ, непосредственно посвященных эффективности профилактики всех преступлений, с 1980 г. практически нет [16]. Нет и исследований, определяющих ее эффективность. Говорить о результативности профилактики преступлений сегодня можно лишь умозрительно. Во многих исследованиях отмечается, что она осуществляется неэффективно [17, с. 29], что сами сотрудники правоохранительных органов используют далеко не все предусмотренные законом профилактические меры [18, с. 28], в силу чего оценить ее как эффективную тоже вряд ли возможно. Вместе с тем в последние годы преступность в стране постоянно снижается, что частично может свидетельствовать и об эффективности профилактики преступлений. Иными словами, ясности в этом вопросе нет.

Полагаем, что для определения эффективности профилактики преступлений можно использовать два главных показателя, а именно *состояние криминогенной обстановки* на той или иной территории

и *затратность профилактической деятельности*, а конкретные критерии могут быть разные. Применительно к первому показателю это состояние преступности и ее динамика; удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в структуре всей преступности и их динамика; удельный вес рецидивных преступлений и количество рецидивистов на обслуживаемой территории. Применительно ко второму показателю критериями эффективности могут выступать количество профилактируемых лиц, поставленных на учет и снятых с него; количество проведенных профилактических мероприятий; количество субъектов, участвующих в профилактических мероприятиях; сумма затраченных средств на их проведение. Здесь же возможно использование такого критерия, как оценка населением эффективности профилактической деятельности, и некоторых других.

Несомненно, предложение автора относительно показателей определения эффективности профилактической деятельности является не истиной в последней инстанции, а лишь приглашением к дальнейшей научной дискуссии.

Подводя итоги изложенному, следует отметить, что существует ряд теоретических и практических проблем профилактики преступлений и непосредственной профилактической деятельности, требующих решения:

- законодательные и теоретические разногласия относительно понятий «предупреждение преступности» и «профилактика преступлений»;
- отсутствие в законе закрепления в качестве самостоятельного вида виктимологической профилактики;
- отсутствие современных криминологических работ, посвященных проблемам эффективности профилактики преступлений;
- отсутствие конкретных показателей и методик определения такой эффективности;
- отсутствие исследований, определяющих современное состояние эффективности профилактики преступлений в стране.

Список литературы:

1. Словарь иностранных слов. – М. : Русский язык, 1982. – 608 с.
2. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М., 1984. – 797 с.
3. Аванесов, Г. А. Криминология : учебник / Г. А. Аванесов. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 500 с.
4. Жалинский, А.Э. Избранные труды: в 4 т. – Т. 1. Криминология / А.Э. Жалинский. – М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2014. – 698 с.

-
5. Кудрявцев, В.Н. Стратегии борьбы с преступностью / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 2005. – 366 с.
 6. Криминология : учебник / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. – СПб., 1999. – 607 с.
 7. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Рос. газ. – 2016. – 28 июня.
 8. Варыгин, А.Н. Основы криминологии и профилактики преступлений : учеб. пособие / А.Н. Варыгин, В.Г. Громов, О.В. Шляпникова. – М. : Юрайт, 2019. – 165 с.
 9. Криминология : учебник / под ред. А.И. Долговой. – М. : Норма, 1997. – 798 с.
 10. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М., 2007. – 976 с.
 11. Советский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 1600 с.
 12. Кобзарев, Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью / Ф.М. Кобзарев // Законность. – 2014. – № 11 (961). – С. 20–23.
 13. Борисова, В.Ф. Оценка эффективности деятельности системы профилактики правонарушений несовершеннолетних : монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2015. – 124 с.
 14. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Энгельского муниципального района в сфере профилактики правонарушений. – URL: <https://www.engels-city.ru/okhrana-obshchestvennogo-poryadka/8990-metrekom9122011> (дата обращения: 10.07.2023).
 15. Аврутин, Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования) : монография / Ю.Е. Аврутин. – СПб., 1998. – 412 с.
 16. Жалинский, Э.А. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация : монография / Э.А. Жалинский, М.В. Костицкий. – Львов, 1980. – 212 с.
 17. Никитин, Е.В. Оптимизация деятельности ОВД по виктимологическому предупреждению преступлений / Е.В. Никитин // Вестник ЮургУ. – Серия : Право. – 2019. – Т.19, № 3. – С. 29.
 18. Профилактическое право как комплексная отрасль законодательства : монография / под общ. ред. О.В. Зайцевой. – М., 2023. – 197 с.
-

Ю.Н. Гончаров,
аспирант кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

Yu.N. Goncharov,
Postgraduate student
of the Department of Prosecutorial
Oversight and Criminology
Saratov State Law Academy
yura2409goncharov@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-263-267

МЕСТО И РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В ОБЩЕСТВЕ

Аннотация: в данной статье проводится краткий анализ места и роли юридических конфликтов как явления в общественных взаимодействиях среди индивидов и общества. Акцентируется внимание на криминологическом понимании толкования и разьяснения структуры юридических конфликтов с их обязательными элементами. Подчеркивается, что любой юридический конфликт, независимо от составляющих его элементов и структуры, всегда взаимодействует и напрямую связан с протекающими в обществе правовыми отношениями между индивидами либо группой лиц. Проанализированы функции юридического конфликта. Основными функциями выступают: коммуникативно-информационная, функция «психологической разрядки». Ключевой функцией выступает отражение правовой действительности, суть которой заключается в отражении и выявлении различных деформаций правовой реальности в конкретном государстве. По этой причине юридический конфликт занимает в обществе одно из ключевых мест и является общераспространенным правовым явлением, реализуемым посредством общественных взаимодействий. Возникновение юридического конфликта может послужить поводом к принятию законодательных актов и развитию новых институтов государства и общества. В статье используются методы научного познания и частноправовые методы.

Ключевые слова: государство и общество, юридический конфликт, противоборство сторон, конфликт интересов, гражданские права.

THE PLACE AND ROLE OF LEGAL CONFLICTS IN SOCIETY

Abstract: this article briefly analyzes the place and role of legal conflicts as a phenomenon in social interactions among individuals and society. Attention is emphasized on the criminological understanding to the interpretation and clarification of the structure of legal conflicts with their mandatory elements. It is emphasized that any legal conflict, regardless of its constituent elements and structure, will always interact and is directly related to the legal relations between individuals or a group of persons taking place in society. The functions of legal conflict are analyzed, the main functions are: communicative and informational, the function of «psychological discharge». The key function is the reflection of legal reality, the essence of which is the reflection and identification of various deformations of legal reality in a particular state. For this reason, legal conflict occupies one of the key places in society and is a widespread phenomenon and, first of all, a legal phenomenon, realized through social interactions. The emergence of legal conflict

can serve as a reason for the adoption of legislative acts and the development of new institutions of the state and society. The article uses methods of scientific cognition and private legal methods.

Keywords: *state and society, legal conflict, confrontation of parties, conflict of interests, civil rights.*

В настоящее время в отечественной науке сложилось универсальное понимание природы любого юридического конфликта и его важнейших компонентов и признаков. Учеными были сформулированы позиции о том, что юридический конфликт должен обязательно иметь элементы любого социального конфликта (мотивация, субъект и объект конфликта, общественные отношения, которые затрагивает конфликт), содержащие юридическую характеристику в своих свойствах и природе, то есть юридическую составляющую.

Основой любого конфликта в обществе выступает ключевой элемент – его мотивация. В данном случае мотивация, как элемент конфликта, будет выступать одним из центральных элементов дальнейшего юридического разбирательства и основанием привлечения к юридической ответственности лиц в последующем. Обращаясь к наиболее распространенной типологии, закрепленной в научных трудах по юридической конфликтологии, чаще всего исследователи различают два типа конфликта: «конфликт интересов среди участников конфликта и когнитивный конфликт [1, с. 181].

Стоит обратить внимание, что при возникновении конфликта интересов между гражданами у сторон конфликта непроизвольно возникают личные потребности и цели. Для того чтобы достичь своих целей и удовлетворить личные потребности, стороны могут совершать различные противоправные действия по отношению друг к другу, тем самым создавая прямое подавление интересов противоположной стороны конфликта. Следовательно, повышается возможность применения одной из сторон конфликта действий, направленных на физическое уничтожение противоположной стороны, чтобы достигнуть желаемого разрешения конфликтной ситуации в свою пользу.

Например, мотив конфликтов интересов осужденных, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы, может быть выражен в: борьбе за получение определенных материальных благ, которые ограничены в количестве; борьбе за лидерство; социальных притязаниях, вызванных различными факторами; корысти. В данном случае юридический аспект в указанном мотиве конфликта интересов может присутствовать как явно и иметь открытую форму, так и в за-

вуализированном виде. Например, когда в течение продолжительного конфликта среди осужденных для его подавления или перевода в пассивную форму совершаются различные действия, которые приводят к ущемлению базовых гражданских прав осужденного, унижению и чести, и достоинства, а в некоторых случаях, если осужденные оказывают сопротивление, и к их физическому устранению.

Исходя из специфики взаимоотношений внутри указанной группы индивидов, можно сделать вывод о том, что главной ценностью людей, отбывающих наказание в местах лишения свободы, становится в целом само право на жизнь, данное каждому человеку с рождения. Следовательно, юридической составляющей большинства социальных конфликтов, возникающих в местах лишения свободы, будет являться право на жизнь. Следует отметить, что право на жизнь является одним из главных, которое нашло свое текстуальное закрепление в комплексе нормативных правовых актов РФ, в первую очередь, в Конституции РФ [2].

Если определять место и роль юридического конфликта в общественных отношениях, то необходимо принимать во внимание то, что любой юридический конфликт, вне зависимости от составляющих его элементов, будет всегда взаимодействовать и связан с протекающими в обществе правовыми отношениями между индивидами либо группой лиц. В течении существования конфликта всегда будет происходить противоборство субъектов и носителей различных прав с противоположными правовыми интересами другой стороны либо же с толкованием права и его практическим применением.

Другим важнейшим элементом юридического конфликта выступают его субъект или субъекты. Субъектом любого юридического конфликта может выступать физическое и юридическое лицо. Ученые выделяют и специальные субъекты: государство, государственный орган, муниципальное образование. Объектом юридического конфликта всегда и при любых ситуациях выступают общественные отношения, урегулированные нормами права.

В науке существует и типология юридических конфликтов. В.Н. Кудрявцев разделил их на основные типы: «глобальные и региональные; групповые и межличностные; ситуационные и позиционные; острые и вялотекущие» [3, с. 87].

В целях понимания значения и места юридических конфликтов в современном российском обществе необходимо обратить внимание на центральные и важнейшие функции юридического конфликта, как явления. Юридический конфликт имеет функцию «психологической разрядки напряженности» в социальной среде между различными

противопоставленными сторонами любого конфликта в ходе процесса отстаивания своих интересов [4, с. 60].

Стоит обратить внимание на информационно-коммуникативную функцию юридического конфликта, которая заключается в том, что с помощью нее стороны конфликта осознают, понимают и могут проанализировать противоположные интересы другой стороны конфликта, что в дальнейшем помогает противоборствующим сторонам найти выход из конфликтной ситуации и завершить разрешение конфликта с минимальным ущербом для себя.

Одной из ключевых функций юридического конфликта является способность отражения правовой действительности в конкретном государстве либо на мировом уровне. При этом одновременно отражаются различные деформации правовой реальности в социальной среде. При возникновении конфликта начинают проявляться различные недостатки правовой системы государства, которые при отсутствии юридического конфликта были не заметны. Данная функция юридического конфликта может указывать на потребности в совершенствовании законодательной базы государства, направлении к наиболее оптимальной и верной судебной практике, затрагивающей общераспространенные общественные сферы жизни граждан страны [5, с. 193]. Таким образом, юридический конфликт, благодаря данной функции, повсеместно и на постоянной основе способствует выявлению и устранению пробелов в законодательстве любого государства.

Юридический конфликт в обществе занимает одно из ключевых мест и является общераспространенным правовым явлением, реализуемым посредством общественных взаимодействий между индивидами и обществом. Юридический конфликт может обуславливать принятие новых законодательных актов либо же совершенствование текущих, появление и развитие новых институтов государства и общества, оказывать предупредительное воздействие на негативные правовые изменения в государстве.

Список литературы:

1. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / под ред. Е.И. Степанова. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 344 с.
 2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).
-

3. Юридическая конфликтология / О.В. Бойков, Н.Н. Варламова, А.В. Дмитриев и др.; отв. ред. В.Н. Кудрявцев; РАН, Центр конфликтол. исслед. – М. : Ин-т государства и права, 1995. – 316 с.

4. Брыжинская, Г.В. Влияние психологических факторов личности на возникновение юридических конфликтов / Г.В. Брыжинская, А.С. Палаткина // Социосфера. – 2015. – № 4. – С. 60–62.

5. Худойкина, Т.В. Качество закона: коррупциогенные факторы / Т.В. Худойкина, А.А. Лукьянов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 4. – С. 193–196.

О. А. Грачёва,
доцент, кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

O. A. Gracheva,
Associate Professor, Candidate of Law,
Associate Professor
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy
letsik91@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-268-273

ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ КАК ВАЖНЕЙШИЙ АСПЕКТ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: актуальность данной статьи определяется тем, что статус органов российской прокуратуры как субъекта предупреждения преступности в законодательстве четко не определен. Целью работы было определение роли органов прокуратуры РФ в профилактике правонарушений и преступных деяний. Методологической основой стал всеобщий диалектический метод познания. При подготовке статьи были реализованы следующие методы: логический, формально-юридический, статистический, изучение практики. Внесены предложения детальной законодательной регламентации, поскольку именно в Законе о прокуратуре РФ необходимо закрепить статус прокуратуры как субъекта профилактики преступности. Можно говорить о выполнении прокурорами работы по предупреждению правонарушений, которую можно назвать профилактической деятельностью.

Ключевые слова: прокурор, прокуратура, предупреждение преступности, цели прокуратуры, профилактика преступности, противодействие преступности.

PREVENTION OF OFFENSES AS THE MOST IMPORTANT ASPECT OF PROSECUTORIAL ACTIVITY

Abstract: the relevance of this article is determined by the fact that the status of the Russian prosecutor's office as a subject of crime prevention is not clearly defined in the legislation. The purpose of the work was to determine the role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the prevention of offenses and criminal acts. The methodological basis was the universal dialectical method of cognition. During the preparation of the article, the following methods were implemented: logical, formal-legal, statistical, and the study of practice. Proposals for detailed legislative regulation have been made, since it is in the Law on the Prosecutor's Office of the Russian Federation that it is necessary to consolidate the status of the prosecutor's office as a subject of crime prevention. We can talk about the performance by prosecutors of work on the prevention of offenses, which can be called preventive activity.

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, crime prevention, goals of the prosecutor's office, crime prevention, crime prevention.

Российская прокуратура на протяжении всего пути своего развития являлась гарантом обеспечения законности. В связи с новыми вызовами и угрозами национальной безопасности нашей страны цели деятельности органов прокуратуры по-прежнему остаются необходимыми элементами развития и защиты государственного строя.

Эффективность реализации полномочий прокурора в данном направлении подтверждается статистическими данными об основных результатах деятельности органов прокуратуры на современном этапе. Так, только прокуратурой Саратовской области за период январь–декабрь 2022 г. выявлено 74 757 нарушений, из них принесено 9 979 протестов, по удовлетворенным протестам отменено и изменено 9 788 незаконных правовых актов, направлено 7 617 исков и заявлений в суд, удовлетворено 8 111 исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора, внесено 23 529 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 20 231 лицо, по постановлению прокурора привлечено 2 317 лиц к административной ответственности, предостережено о недопустимости нарушения закона 1 403 лица, направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 271, по итогам этого возбуждено 245 уголовных дел [1].

Приоритетными в деятельности российской прокуратуры являются принятые своевременно меры, направленные на предупреждение, нейтрализацию, устранение условий, способствующих проявлению причин преступности [2, с. 64]. В ведомственных актах также выделяются превентивная и профилактическая роли органов прокуратуры, которые рассматриваются как главнейшее направление деятельности органов прокуратуры РФ.

Например, в п. 1 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» среди основных направлений деятельности органов прокуратуры отдельно выделено направление предупреждения преступных проявлений [3].

Так, п. 1.2 приказа Генерального прокурора РФ от 2 сентября 2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» ориентирует нижестоящих прокуроров рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений [4].

В п. 1.9 Приказа Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» нацеливает прокуро-

ров добиваться своевременного и полного возмещения причиненного государству ущерба, активнее отстаивать экономические интересы государства путем обращения в суд. На основании п. 2.3 приказа прокуроры обязаны не реже двух раз в год анализировать состояние преступности, ее причин и условий ей способствующих, для чего необходимо использовать в том числе материалы гражданских и арбитражных дел [5].

В отчете прокуратуры Саратовской области о деятельности за период с января по июль 2023 г. говорится, что за данный период выявлено 7 082 лица, совершивших преступления, 2 410 из них ранее судимы, каждый пятый из них совершил повторные преступления в течение года после освобождения. Местных – 6 747 лиц, беженцев и мигрантов – 18, бомжей – 12, остальные живут в других регионах РФ или являются гражданами других государств. Основная часть преступлений – небольшой тяжести (3 746), тяжкие преступления совершили 1 483 лица, средней тяжести – 1 481, особо тяжкие – 372. 1 976 лиц совершили преступления в состоянии алкогольного опьянения, 91 – в состоянии наркотического опьянения [6]. Эти статистические данные подтверждают особую значимость деятельности органов прокуратуры на современном этапе.

Несмотря на важность данной «миссии», в действующем Законе о прокуратуре РФ не содержится норм, четко регламентирующих полномочия прокурора по предупреждению и профилактике преступности, а деятельность по предупреждению преступлений упоминается только в четырех положениях Закона о прокуратуре: 1) п. 2 ст. 22 говорит о том, что в полномочия прокурора входит предостережение о недопустимости нарушения закона; 2) п/п 3 п. 1 ст. 27 – законодательной нормой регламентировано принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба; 3) в п. 2 ст. 8 делается отсылка к нормам Положения «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», в соответствии с которым превентивная роль прокуратуры выражается в координации и согласовании деятельности других субъектов систем профилактики, разрабатывающих и реализующих меры по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению; 4) п. 3. ст. 1 – деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные

прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры [7, с. 169].

В Законе № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» отмечается, что органы прокуратуры РФ являются субъектами профилактики преступлений, где под «профилактикой правонарушений» понимается «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения» [8]. В анализируемом Законе было закреплено положение о том, что прокуратура на сегодняшний день осуществляет предупредительную и профилактическую деятельность. Полагаем, что данное положение необходимо отразить и в Законе о прокуратуре, которым определяются основные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры.

Стоит отметить, что реализация прокуратурой полномочий по профилактике преступности и ее предупреждению осуществлялась и до принятия Закона об основах профилактики путем применения актов прокурорского надзора. Данное обстоятельство было отражено в определениях Верховного Суда РФ. Например, в Определении Верховного Суда РФ № 82-КГПР14–2 от 18 июня 2014 г. указано, что «предостережение о недопустимости нарушения закона в силу положений ст. 22, 25.1 Закона о прокуратуре является документом не только прокурорского реагирования, но и мерой профилактического воздействия» [9].

Можно предположить, что «предупреждение преступности – это новая функция органов прокуратуры, которая изначально не предусматривалась законодательством, однако подразумевалась присущей деятельности прокуратуры» [10, с. 359–361]. Несмотря на то, что в Законе о прокуратуре предупреждение правонарушений прокурором как самостоятельная функция не указана, высказываются обоснованные мнения о том, что предупреждение правонарушений – это самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры. Например, еще в период действия Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» «профилактика преступлений и иных нарушений непроступного характера относилась законодателем к числу самостоятельных видов внешнефункциональной прокурорской деятельности» [11, с. 621]. Схожей позиции придерживается М. А. Магомедов, который говорит, что «профилактика правонаруше-

ний – это по существу новая функция органов прокуратуры, которая не относится ни к ее надзорной функции, ни к ее функциям участия в судопроизводстве или взаимодействия с институтами власти и общества» [7, с. 170].

В научной литературе высказываются иные точки зрения: «профилактику преступлений и иных правонарушений нельзя рассматривать в качестве функции прокуратуры, поскольку в законодательстве об этом четко не говорится, а сама профилактика осуществляется посредством всей функциональной деятельности прокуратуры» [12, с. 1356].

Термин «профилактика» уже ранее нами анализировался. Исходя из положений Закона № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором данная категория определяется как «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения» [8].

В энциклопедических словарях «предупреждение» определяется как «система различных мер упреждающего воздействия на обстоятельства, порождающие и воспроизводящие такое социально негативное явление, как преступность» [13, с. 772]. В специальной литературе высказывается мнение, что «наиболее обоснованным целесообразно считать рассмотрение предупреждения как категории, объединяющей профилактику, предупреждение и пресечение (противодействие), которые представляют собой уровни предупредительной деятельности» [14, с. 92].

Решая задачи по выявлению и устранению или нейтрализации причин преступности и условий, способствующих их совершению; профилактике воздействия на лиц с противоправным поведением; предотвращению замысленных и готовящихся преступлений, «профилактика преступлений» представляет собой важную часть общего процесса противодействия преступности и борьбы с ней.

Таким образом, можно говорить о выполнении прокурорами самостоятельной деятельности, отвечающей поставленным перед прокурорской системой целям и задачам, – работе прокурора по предупреждению правонарушений, которую можно называть профилактической деятельностью.

Список литературы:

1. Основные результаты прокурорской деятельности прокуратуры Саратовской области за 12 месяцев 2022 г. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/activity/statistics/office/result (дата обращения: 24.08.2023).
2. Звирбуль, В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. Научные основы / В.К. Звирбуль. – М. : Юридическая литература, 1971. – 168 с.
3. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. от 31 августа 2023 г.) // Законность. – 2008. – № 3.
4. Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию: приказ Генерального прокурора РФ от 2 августа 2018 г. № 471 (в ред. от 31 августа 2023 г.) // Законность. – 2018. – № 9.
5. Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности : приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 (в ред. от 25 ноября 2022 г.) // Законность. – 2012. – № 3.
6. Прокуратура описала самые частые преступления в Саратовской области // Сетевое издание «МК в Саратове». 2023.17.08. – URL: <https://saratov.mk.ru/incident/2023/08/17/prokuratura-opisala-samye-chastye-prestupleniya-v-saratovskoy-oblasti.html> (дата обращения: 24.08.2023).
7. Магомедов, М. А. Профилактическая функция прокуратуры Российской Федерации и совершенствование ее правового регулирования / М. А. Магомедов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 1. – С. 168–172.
8. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 26, ч. 1, ст. 3851.
9. О признании незаконным вынесения предостережения прокурора недопустимости нарушения закона : определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июня 2014 г. № 82-КГПР14–2. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
10. Насипов, Д.Д. Органы прокуратуры и функция предупреждения преступности / Д.Д. Насипов // Молодой ученый. – 2023. – № 23 (470). – С. 359–361.
11. Винокуров, А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 620–626.
12. Гальченко, А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы / А.И. Гальченко // Lex Russica. – 2014. – № 11, Т. ХСVI. – С. 1346–1357.
13. Российская юридическая энциклопедия / Т.Е. Абова и др.; гл. ред. А.Я. Сухарев. – М. : ИНФРА-М, 1999. – С. 1118.
14. Гришин, Д.А. Предупреждение преступности, разграничение используемой терминологии / Д.А. Гришин // Закон и право. – 2020. – № 3. – С. 91–94.

И. А. Ефремова,
доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры
прокурорского надзора
и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

Е. Т. Маслов,
соискатель кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

I. A. Efremova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy

E. T. Maslov,
Applicant at the Department
of Prosecutor's Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-274-277

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЖЕНСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Аннотация: изменение роли женщины в обществе оказало немалое влияние на женскую преступность – женщины стали занимать лидирующие позиции в преступном мире, совершать преступления в организованной группе, что является негативной тенденцией, требующей купирования. Целью работы было выявление криминологических особенностей женской преступности. Использованы методы научного познания и частноправовые методы исследования. Женская преступность представляет собой совокупность преступлений, совершаемых женщинами на определенной территории за известный период времени. Она обладает определенными особенностями субъектного состава. Негативные тенденции женской преступности (увеличение преступлений, совершенных организованной группой, террористической и экстремистской направленности, с использованием боевого оружия) требуют выработки эффективных мер предупреждения.

Ключевые слова: женщины-преступницы, женская преступность, количественные показатели, качественные показатели, криминологические особенности.

CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS WOMEN'S CRIME

Abstract: the change in the role of women in society has had a significant impact on non-female crime: women began to occupy leading positions in the criminal world, commit crimes in an organized group, etc., which is a negative trend that requires stopping. To identify the criminological features of female crime. The methods of scientific cognition and private law research methods were used. Women's crime is a set of crimes committed by women in a certain territory and in a certain period of time; women's crime has certain characteristics of the subject composition; negative trends of women's crime have been identified (an increase in crimes committed by an organized group, terrorist and extremist orientation, crimes using military weapons), which requires the development of effective measures to prevent women's crime.

Keywords: female criminals, female crime, quantitative indicators, qualitative indicators, criminological features.

Женщины занимают весомое положение в различных сферах жизнедеятельности – в бизнесе, политике, искусстве. В связи с преобразованием социальной роли женщины в обществе наблюдается тенденция изменения количественных, качественных и иных показателей женской преступности в России [1, с. 322].

В настоящее время женщины зачастую занимают лидирующие позиции в преступном мире. Они совершают преступления в составе организованной группы, нередко являясь ее организатором. Увеличивается количество женщин, совершающих тяжкие преступления (удельный вес с 2013 по 2022 г. увеличился с 11,7 до 17,4 % [2]); преступления с использованием боевого оружия (с 2,4 до 4,8 %, в 2019 г. удельный вес достигал 5,8 %; в 2020 г. – 5,9 %; в 2021 г. – 7,5 %); преступления против общественной безопасности; в сфере компьютерной информации и т.д. Удельный вес женщин в общей структуре преступности остается примерно на одном уровне и составляет 13,3–14,9 %. В России женская преступность стабильно меньше мужской в 5–7 раз.

Удельный вес женщин, совершающих особо тяжкие преступления, неизменен (12,3 %). В Саратовской области наблюдается рост особо тяжких деяний, совершаемых женщинами [3]. Это обусловлено особенностями, которыми обладает женская преступность [4, с. 189] и отсутствием эффективных мер ее предупреждения.

В структуре женской преступности преобладают преступления против собственности (средний удельный вес женщин-преступниц за последние пять лет составил 42,5 %). На это неоднократно указывали ученые [5, с. 35]. Далее в порядке убывания удельного веса приведены преступления, предусмотренные главами 20 (15,8 %), 16 (10,6 %), 25 (10,2 %), 32 (10,3 %), 27 (3 %), 22 (2,8 %), 31 (2,1 %), 30 (1,2 %), 19 (0,8 %), 24 (0,6 %), 17, 18 (0,1 %), 23, 26, 28, 29, 33, 34 (0 %) УК РФ.

Женщинам, совершающим преступления против собственности, в большей мере свойственно совершение краж (удельный вес женщин-преступниц за последние пять лет колеблется от 24,7 до 31,1 %). Темп прироста в 2022 г. по отношению к 2018 г. составил 20,1 %. Особенности совершения краж женщинами-преступницами заключаются в предмете хищения (как правило, не представляет большой стоимости) и мотивации [6, с. 8]. Женщинами совершаются и «мужские преступления», такие как разбой [7, с. 34].

Преступления, совершаемые женщинами, имеют, как правило, общий уголовно-правовой характер, с теми лишь особенностями, которые присущи субъектному составу, свойственны только женщинам:

например, убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ). Преступление, предусмотренное ст. 106 УК РФ, – криминальная привилегия женщин. Иные преступления против жизни и здоровья личности женщинами-преступницами совершаются по мотиву ревности, мести, неприязни [8, с. 318]. Их удельный вес в структуре женской преступности является значительным и по количеству женщин-преступниц, совершающих преступления против жизни и здоровья занимают третье место.

Наблюдается увеличение количества женщин, совершающих преступления, предусмотренные ст. 235, 128.1, 306, 290, 291, 171 УК РФ, что коррелирует с изменением роли женщины в обществе.

Женщинам-преступницам не свойственно совершение преступлений в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения. Средний удельный вес женщин-преступниц среди лиц, совершающих преступления в состоянии алкогольного опьянения, за 2013–2022 гг. составил 19,4 %. Наибольший удельный вес пришелся на 2016 г. (22,2 %), наименьший – на 2022 г. (16,3 %). Незначителен средний удельный вес женщин, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения, – 0,4 %.

В основном женщины совершают преступления, не имея неснятой и непогашенной судимости. Средний удельный вес указанных женщин составляет 73,9 %. При этом увеличивается количество женщин-преступниц, которые имели на момент совершения преступления три и более неснятые и непогашенные судимости. Темп прироста в 2022 г. по отношению к 2013 г. составил 25,8 %.

Женщины совершают преступления во всех регионах страны, в том числе на территории Саратовской области. В регионе зарегистрировано 17 889 преступлений, из которых 1 844 совершены женщинами. Рост преступлений, совершаемых женщинами, с января по июль 2023 г. наблюдался во Фрунзенском (темп прироста 200 %) и Октябрьском (102,6 %) районах г. Саратова, Балашовском (79,1 %) районе Саратовской области. Снижение – в Ртищевском (–86,3 %) и Вольском (–59,4 %) районах области [2].

Таким образом, можно констатировать, что женская преступность представляет собой совокупность преступлений, совершаемых женщинами на определенной территории за известный период времени. Она обладает определенными особенностями субъектного состава. Негативные тенденции женской преступности (увеличение преступлений, совершенных организованной группой, террористической и экстремистской направленности, с использованием боевого оружия) требуют выработки эффективных мер предупреждения.

Список литературы:

1. Антонян, Ю.М. Криминология: учебник для вузов / Ю.М. Антонян. – М. : Юрайт, 2023. – 388 с.
2. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2013–2022 гг. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. – URL: <http://cdep.ru/> (дата обращения: 07.09.2023).
3. С начала 2023 года в регионе женщины совершили более 1,8 тыс. преступлений // Официальный сайт прокуратуры Саратовской области. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/mass-media/news?item=89623588 (дата обращения: 07.09.2023).
4. Козаченко, И.Я. Криминология: учебник и практикум для вузов / И.Я. Козаченко, К.В. Корсаков. – М. : Юрайт, 2023. – 277 с.
5. Сарычева, Н.В. Женская преступность и ее предупреждение (на примере Ставропольского края) : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Сарычева. – М., 2016. – 167 с.
6. Луговенко, Т.П. Кражи, совершаемые женщинами: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.П. Луговенко. – М., 2008. – 30 с.
7. Синьков, Д.В. Преступления и наказания женщин: анализ современных тенденций / Д.В. Синьков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2011. – № 3. – С. 34–41.
8. Долгова, А.И. Криминология. / А.И. Долгова. – 2-е изд. – М. : Норма, 2004. – 267 с.

Т. В. Колесникова,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

T. V. Kolesnikova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy
kolesn-tatyana@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-278-286

СООТНОШЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ПРАВОСУДИЯ

Аннотация: соотношение прокурорского надзора и правосудия в Российской Федерации подвергается изменениям. За последние десятилетия менялись функции прокуратуры и содержание прокурорского надзора, расширялись возможности судебной системы. В статье рассматриваются проблемы соотношения, законодательные, теоретические и практические аспекты прокурорского надзора и правосудия как важнейших элементов государственного механизма. Выявлены недостатки на основе изучения практики. Применялись методы исторического сравнения и анализа законодательства. Автор приходит к выводу о необходимости усиления прокурорского надзора как средства обеспечения законности и правопорядка в стране, расширения функций прокуратуры. Судебная власть является незаменимой, необходимо совершенствование ее деятельности. Цели прокурорского надзора и правосудия переплетены. Важнейшими являются защита прав и законных интересов граждан, обеспечение законности и правопорядка, восстановление прав, борьба с преступностью и коррупцией, наказание виновных лиц, обеспечение единства правового пространства страны. Процессы деятельности органов суда и прокуратуры являются различными по форме и правовой регламентации, но они должны дополнять друг друга, не оставляя пробелов и противоречий в правовом регулировании и практическом применении правовых норм.

Ключевые слова: прокурорский надзор, правосудие, нарушение прав граждан, нигилизм, бездействие, безопасность, власть.

THE RATIO OF PROSECUTORIAL SUPERVISION AND JUSTICE

Abstract: the ratio of prosecutorial supervision and justice in the Russian Federation is undergoing changes, over the past decades the functions of the prosecutor's office and the content of prosecutorial supervision have changed, the capabilities of the judicial system have expanded. The article deals with the problems of the correlation of prosecutorial supervision and justice, legislative, theoretical and practical aspects of prosecutorial supervision and justice as the most important elements of the state mechanism. Shortcomings have been identified based on the study of practice. Methods of historical comparison and analysis of legislation were used. The author comes to the conclusion that it is necessary to strengthen the prosecutor's supervision as a means of ensuring law and order in the country, expanding the functions of the prosecutor's office. The judiciary is irreplaceable, it is necessary to improve its activities. The goals of prosecutorial supervision and justice are intertwined, the most important are the protection of the rights and legitimate

interests of citizens, ensuring law and order, the restoration of rights, the fight against crime and corruption, the punishment of perpetrators, ensuring the unity of the legal space of the country. The processes of activity of the court and prosecutor's offices are different in form and legal regulation, but they should complement each other, leaving no gaps and contradictions in the legal regulation and practical application of legal norms.

Keywords: *prosecutor's supervision, justice, violations of citizens' rights, nihilism, inaction, security, power.*

Прокурорский надзор и правосудие являются важными элементами государственного механизма РФ, предусмотренными Конституцией РФ [1] и иным законодательством [2, 3]. Это совершенно различные по своему действию, самостоятельные функции государства, осуществляемые специально уполномоченными органами, не связанными друг с другом организационно. Прокурорский надзор осуществляется исключительно органами прокуратуры РФ (в соответствии со ст. 129 Конституции РФ), правосудие – судами РФ (в соответствии со ст. 118 Конституции РФ).

Органы прокуратуры и суда не должны подменять друг друга, законом исключено взаимовлияние их в процессе осуществления функций прокурорского надзора и правосудия. Прокуратура и суд не объединены единой ветвью власти. Судебная власть является самостоятельной. А прокуратура РФ в результате законодательных преобразований сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти.

Цели прокурорского надзора и правосудия переплетены. Важнейшими являются защита прав и законных интересов граждан, обеспечение законности и правопорядка, восстановление нарушенных прав, борьба с преступностью и коррупцией, наказание виновных лиц, обеспечение единства правового пространства страны. И прокурорский надзор, и правосудие являются в России традиционными, сложившимися на протяжении столетий, и очень важными, действенными элементами государственного механизма. Они прошли проверку на эффективность в условиях разных экономических формаций, оказались востребованными, необходимыми и в царское время прошлых столетий, и в советский период, и в условиях рыночной экономики.

Как писал профессор Н.И. Матузов, нельзя игнорировать метод историзма в юридических исследованиях, научной и учебной литературе, поскольку это отражается на мировоззрении студента. В постсоветской России ценности общества были заменены прагматическими интересами отдельных его частей, произошло глубокое социальное

расслоение, по-разному расцениваются, даже в экспертном сообществе, такие понятия, как свобода, демократия, справедливость, права человека, рынок, реформы. Вместе с тем нельзя излишне драматизировать ситуацию. Продолжается социальная адаптация, трансформируется научная мысль [4, с. 5–7].

Следует сказать, что в настоящее время существует несколько путей и возможностей для действий граждан, представителей организаций по признанию факта правонарушения и восстановлению нарушенных прав. Необходимо отметить, что это должны быть только законные пути, предусмотренные законодательством РФ. Все другие способы восстановления своих прав вопреки законам должны быть исключены: решение вопросов путем силы, использование власти финансовых средств, привлечение каких-либо криминальных и иных авторитетов, коррумпированных связей. При решении вопросов и споров подобными незаконными средствами наступает ответственность по законодательству РФ.

Традиционной и законной формой реагирования граждан на нарушения своих прав является административный порядок – как устные, так и письменные обращения, жалобы, заявления руководителям различных организаций. В современных условиях это могут быть обращения на сайты организаций, видеобращения, письма с приложением документов, фотографий, просто письма, звонки. Если меры по устранению нарушений не принимаются в установленный законом срок, направляются жалобы руководителю вышестоящей организации, который должен разобраться в ситуации, ответить заявителю в соответствии с законодательством РФ.

Существует порядок обращения граждан в органы прокуратуры РФ, осуществляющие надзор за законностью в нашей стране. Граждане обращаются в территориальные органы прокуратуры лично и через представителей, устно и письменно, путем звонков, по почте, в электронном виде, через официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ.

В советское время порядок обращения граждан в органы прокуратуры был довольно эффективным. Вход в правоохранительные органы был свободным. Любой человек, даже малограмотный, мог прийти в районное, городское отделение милиции, прокуратуры, попасть на прием к начальнику отдела милиции, прокурору. Граждан принимали ежедневно как сами руководители, так и их подчиненные, работники секретариатов. Некоторые вопросы после таких посещений решались моментально, поскольку есть явные и незначительные нарушения, не требующие дополнительных проверок и сложной

работы. Гражданам оказывалось содействие, учитывались жалобы, принимались меры воздействия к сотрудникам, нарушившим законодательство. Иногда просто принималась к сведению информация, устанавливались психологические контакты с населением.

Сейчас все это затруднено, усложнено, забюрократизировано, хотя и существуют сайты правоохранительных органов, прокуратуры. Казалось бы, что все обращения, контакты должны быть проще и быстрее, но это не так. Не все граждане желают оставлять личную информацию на сайтах правоохранительных органов. Там при обращении требуют регистрацию, доступ ко всем электронным ресурсам, письмам гражданина. Так ли это необходимо для восстановления законности и нарушенных прав?

Неоднократно гражданам приходилось сталкиваться с ситуацией, когда обращения на сайт Генеральной прокуратуры РФ переправляются в территориальный орган прокуратуры, а он дает формальные ответы, рекомендует обращаться в другие инстанции. Записи на личные приемы к начальникам отделов полиции, прокурорам осуществляются заранее, при этом необходимо изложить сущность вопроса секретарю. Факт личного обращения не гарантирует эффективности решения вопроса. Как правило, заявителя направляют от прокурора, начальника отдела полиции к какому-либо сотруднику, который благополучно уходит от решения вопроса всеми возможными способами и дает отписки, часто скрывающие бездеятельность, например, «принятыми мерами установить не удалось», «нарушений не обнаружено».

Кроме того, в органах прокуратуры был упразднен надзор за исполнением законов гражданами. Это произошло после распада СССР, когда в январе 1992 г. был принят Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Также был установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора.

Существует судебный порядок восстановления физическими и юридическими лицами своих прав. Он гарантирует восстановление прав. Однако обращение в суд во все времена, во всех странах, не является простым способом решения проблем и споров. Необходимы соблюдение процедур, уплата пошлин. В судебных рассмотрениях граждане и судьи обращаются к специалистам, адвокатам, юристам, изучают и прилагают документы. Судебные процедуры требуют затрат времени и средств, иногда длятся годами, предполагают активность и состязательность сторон, отстаивание своих позиций.

В последние десятилетия, на наш взгляд, в условиях демократизации общества после перестройки, введения рыночной экономики,

увеличения разнообразия субъектов экономической деятельности, был сделан уклон в сторону приближения правовой системы нашего государства к англосаксонской системе права. В этой системе первостепенное значение имеет деятельность не прокуратуры, а суда. Велико значение судебного решения, прецедента – случая. Традиционно наша страна относилась к системе континентального (романо-германского) права, где первостепенное значение имеют правовые нормы и неуклонность их соблюдения, обеспечиваемая принудительной силой государства, и велика роль прокуратуры. В период 90-х годов в нашей стране, на наш взгляд, была ослаблена роль прокуратуры и усилена роль суда. Была реформирована судебная система, изменилась ее структура, расширены права судов по контролю за законностью действий и решений государственных органов, значительно увеличилось финансирование судов, внедрены автоматизированные системы, создан Судебный Департамент при Верховном Суде РФ и его местные органы. Судебная власть в настоящее время играет незаменимую роль в обеспечении законности и правопорядка.

Судебный порядок отстаивания прав и контроля за законностью не всегда удобен для граждан и не всегда применим. В настоящее время получило распространение массовое нарушение прав граждан в различных сферах (в сфере бытового обслуживания, транспорта, торговли, общественного питания, образования, медицины, социального обеспечения, коммунальных услуг и др.). Ведомственные разбирательства в вышестоящих организациях во многих случаях не приносят успеха, вплоть до того, что гражданина самого обвиняют в предвзятости, некомпетентности, материальной заинтересованности. Это происходит в условиях снижения уровня ответственности организаций и предпринимателей.

Если представить, что потребитель товаров и услуг по каждому случаю нарушения своих прав обращался бы в судебные органы, то многие проводили бы жизнь только в судебных разбирательствах. А ведь гражданам надо еще и работать, заниматься делами, поэтому они редко обращаются в судебные органы при нарушениях своих прав, обычно в ситуациях, когда восстановление прав и принятие мер государственного реагирования очень существенно и имеет принципиальное значение. Многие граждане не осознают многочисленных случаев нарушения своих прав, механизма их восстановления, не все юристы владеют практическими навыками в данной сфере.

Далеко не все граждане имеют возможность начинать судебные тяжбы из-за отсутствия времени и средств, в том числе лица со средним финансовым достатком. Государственные служащие, работники

правоохранительных органов и военнослужащие, педагоги, медики работают в напряженном ритме, их жизнь подчинена строгому графику. Другие живут за чертой бедности, втянуты в кредитные обязательства, с трудом удовлетворяют насущные потребности. Существует и проблема недоверия граждан к объективности и справедливости судебной системы.

Наступило время массового правового нигилизма, нарушений законодательства. Ослаблена роль государства в привлечении к ответственности граждан и организаций – нарушителей законодательства – за распространенные, но незначительные по отдельности нарушения законов. Например, повсеместно практикуется обман покупателей и потребителей, нарушение качества, завышение стоимости товаров, услуг и тарифов. Продавцы не особенно скрывают, что они обманывают покупателей, и считают, что обман при взвешивании товара или подсчете суммы покупки – это правило сегодняшнего времени. Они совершенно не стыдятся этого в условиях, когда ответственности на практике нет никакой, хотя формально она предусмотрена. Грубят, отказываются обслуживать, если покупатель заметил их махинации. Сложилось многочисленное количество способов и технологий массовых хищений и нарушений (например, удаление весов от покупателя, закрытие их товаром, подсчет стоимости товара не на электронных весах, а отдельно, на калькуляторе). Некоторые торговцы в личной беседе советуют малоимущим покупателям говорить какую-нибудь ключевую фразу-пароль, например, «взвешивайте мне точно», тогда меньше обманут. Такая ситуация является неправильной, она противозаконна, нуждается в исправлении. И такие действия в массовом порядке не являются малозначительными. Существуют преступные технологии обмана граждан при заключении договоров, втягивания их в криминальные схемы и др. А завышение тарифов и фальсификации в сфере ЖКХ, государственных закупок приводят к многомиллиардным хищениям.

Есть мнение, неоднократно изложенное на форумах, конференциях, что либерализация экономики, снижение административного давления, уменьшение количества проверок будет способствовать развитию экономических отношений и привлечению инвестиций. Однако от правонарушений страдает и нищает население. Часто люди не могут защитить свои права, о чем свидетельствуют неоднократные обращения граждан к Президенту РФ во время прямых линий. Граждане говорят о чиновничьем произволе, бездействии в ряде случаев органов прокуратуры. Подобное общение показывает необходимость усиления президентского контроля и прокурорского

надзора как средств обеспечения законности и правопорядка в стране. На наш взгляд, усиление прокурорского надзора необходимо сейчас, в условиях проведения специальной военной операции, когда повышается значение правопорядка и законности, регламентов и проверок, строгости правоприменения, неотвратимости наказания. Это жизненно важно, этим обеспечивается не только правовой режим в стране, но и государственная, общественная безопасность, разумеется, при соблюдении прав и законных интересов граждан, их объединений, организаций, в целом общества.

Изучение правоприменительной практики последнего периода показывает, что в одних случаях эффективно работают органы прокуратуры, в других – гражданам удавалось добиться решения вопроса и восстановления прав только через суд. В практике есть и худшие варианты – когда никакими законными путями не удавалось восстановить право.

Органы прокуратуры в прошедшие годы проводили большую работу – например, массовые проверки образовательных и социальных учреждений, выявляли множество нарушений по выплате гражданам различных пособий во время пандемии, боролись с коррупцией, осуществляли иную важную деятельность в соответствии с законодательством РФ. Есть множество примеров восстановления прав граждан путем обращения в прокуратуру. Например, в г. Вольске Саратовской области гражданин Б. обратился в прокуратуру в связи с тем, что стена их многоквартирного дома подвергалась влажности из-за стока дождевой воды и снега с крыши находящегося рядом коммерческого предприятия. Внутри его квартиры появилась плесень, подвергалось опасности здоровье людей, в том числе детей. На претензии предприятие не реагировало. Обращение в прокуратуру помогло очень быстро решить проблему. Заявление было проверено, сотрудники провели осмотр, вынесли представление организации-нарушителю. В считанные дни был оборудован отвод воды, и проблема оказалась решена.

В других случаях органы прокуратуры в последние годы не были столь эффективными – в вопросах землепользования, нарушения природоохранного законодательства, строительных норм. Отсылали граждан в различные инстанции – Росреестр, жилищные инспекции, комиссии. И, хотя факты нарушений были установлены, прокуратура не желает заниматься подобными делами, контролировать законность, своевременность устранения нарушений. Вопросы привлечения к ответственности виновных лиц вообще не решаются никем в некоторых известных нам случаях. Хотя законодательно надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод граждан являются

важнейшими отраслями прокурорского надзора, что закреплено в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», на протяжении трех, пяти и более лет, в ряде случаев, граждане не могут добиться устранения нарушений и восстановления своих прав. Очень важно понимать, что права граждан тесно связаны с правами других лиц и интересами государства. Затратив несколько лет на переписку с государственными министерствами и органами прокуратуры, граждане затем обращаются в суд для решения своих насущных проблем. Разбирательство в судах, особенно по гражданским делам, также затягивается на годы, учитывая множество судебных инстанций и желание ответчиков затянуть судебный процесс, отсрочить исполнение.

Таким образом, оставляет желать лучшего наша правоохранительная и правозащитная практика, хотя возможности нашей правовой системы велики, ведь она относится к числу наиболее развитых в мире систем права и законодательства. Руководство страны понимает сложившиеся проблемы, о чем свидетельствуют указы и выступления Президента РФ [5], принимаемые меры по улучшению ситуации.

На наш взгляд, необходимо усиление ответственности чиновников в регионах, федеральных министерствах, сотрудников правоохранительных органов за результаты своей работы, за необоснованные отказы в возбуждении дел, неправильное решение вопросов, бездействии. Больше внимания нужно уделять мнению населения. По жалобам на сотрудников управлений, министерств, сотрудников органов внутренних дел и прокуратуры нужно проводить более тщательные проверки, не доверяя различным отпискам виновных лиц, не принимая их сторону и не выгораживая, а соблюдая объективность и законность. Необходимо усиление прокурорского надзора, расширение функций прокуратуры, в том числе наделение полномочиями по возбуждению уголовных дел. Необходимо и повышение эффективности деятельности судебной системы.

Важное значение придается информированию прокуратурой органов власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике. Как сказано на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, «в настоящее время органы прокуратуры придают важное значение своевременному информированию органов представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике. Именно в этом видится основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства» [6]. Возникает вопрос, правильно ли делать главный

акцент и вывод, пусть даже в отдельном разделе, на информирование прокуратурой власти, или все-таки прокуратура – это орган надзора за исполнением законов и принятия мер прокурорского реагирования? Согласно ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», уже названного выше, запрещено воздействие власти на прокурора с целью повлиять на его решение или воспрепятствовать его деятельности.

Процессы функционирования органов суда и прокуратуры являются различными по форме и правовой регламентации, но они должны дополнять друг друга, не оставляя пробелов и противоречий в правовом регулировании и практическом применении правовых норм. Таковы, по нашему мнению, важные аспекты и проблемы в соотношении прокурорского надзора и правосудия в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).

2. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу 1 января 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2023).

3. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2023).

4. Матузов, Н.И. О методологической ситуации в российском правоведеии / Н.И. Матузов // Современные методы исследования в правоведеии ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов : СЮИ МВД России, 2007. – 560 с.

5. 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.

6. Единый портал Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Раздел «О ведомстве», подраздел «История». – URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2023).

В. В. Кувардин,
старший преподаватель
кафедры прокурорского надзора
и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

V. V. Kuvardin,
Senior Lecturer of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy
kuvardinv@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-287-292

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ СЛУЖЕБНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЛИ ВЫПОЛНЯЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОЛГ

***Аннотация:** статья посвящена исследованию роли органов прокуратуры в обеспечении безопасности лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг. В статье рассмотрены научные аспекты изучения данной проблемы, причины и условия преступных посягательств в отношении данных лиц, выявляются проблемы осуществления профилактики в отношении данной категории лиц и предлагаются пути их решения. Рассмотрены основные функции и полномочия органов прокуратуры в обеспечении безопасности данных лиц.*

***Ключевые слова:** служебная деятельность, общественный долг, преступные посягательства, профилактика преступлений, меры прокурорского реагирования.*

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN ENSURING THE SAFETY OF PERSONS PERFORMING OFFICIAL ACTIVITIES OR PERFORMING PUBLIC DUTY

***Abstract:** this article is devoted to the study of the role of the prosecutor's office in ensuring the safety of persons engaged in official activities or performing public duty. The article examines the scientific aspects of studying this problem, the causes and conditions of criminal encroachments against these persons, identifies the problems of prevention in relation to the category of persons in question and suggests ways to solve them, as well as examines the main functions and powers of the prosecutor's office in ensuring the security of these persons.*

***Keywords:** official activity, public duty, criminal encroachments, crime prevention, measures of prosecutorial response.*

Современное общество ставит особый акцент на защите и безопасности граждан, особенно тех, кто находится при исполнении служебных обязанностей или выполнении общественно полезной деятельности. Лицам, осуществляющим служебную деятельность или выполняющим общественный долг, приходится сталкиваться с различными посягательствами, направленными на воспрепятствование

правомерному осуществлению данным лицом своей служебной (профессиональной) деятельности или выполнения общественного долга. Органы прокуратуры являются одним из ключевых институтов в обеспечении безопасности граждан и поддержании правопорядка, играют важную роль в предупреждении подобных преступлений, защите прав и безопасности данных лиц. Прокуратурой принимаются меры по обеспечению законности и устойчивости правопорядка, устранению нарушений закона, привлечению к ответственности виновных лиц, а также восстановлению нарушенных прав граждан, предприятий, учреждений и организаций. «...Особый характер надзорной деятельности органов прокуратуры предопределяет значимость данного вида государственной деятельности в обеспечении неукоснительного соблюдения всеми субъектами правоотношений конституционных прав и свобод человека и гражданина и, как следствие этого, воплощении положений Конституции Российской Федерации в повседневную жизнь» [1, с. 64–66]. На современном этапе развития Российского государства роль органов прокуратуры в обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе и при осуществлении своих служебных (профессиональных) полномочий либо выполнении общественно полезных действий, имеет важное значение. Выявление недостатков и проблем с обеспечением безопасности лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг, позволит выработать рекомендации и меры по улучшению работы правоохранительных органов, в том числе и органов прокуратуры.

На фоне незначительного снижения общего числа зарегистрированных преступлений в последние годы уровень криминализации в российском обществе увеличился в связи с негативными тенденциями развития, вызванными социально-экономическими, геополитическими, духовно-нравственными и другими изменениями, что способствует увеличению числа лиц, ставших жертвами преступных посягательств, связанных с выполнением ими служебных обязанностей или общественного долга. Анализ следственно-судебной практики свидетельствует, что данные посягательства нередко совершаются по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, из-за корыстных побуждений или по найму, с целью скрыть другое преступление или облегчить его совершение.

В соответствии с положениями п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» (в ред. от 3 марта 2015 г.) под осуществлением служебной деятельности следует понимать действия лица, входящие в круг его обязанностей, вытекающих из трудового

договора (контракта) с государственными, муниципальными, частными и иными зарегистрированными в установленном порядке предприятиями и организациями независимо от формы собственности, с предпринимателями, деятельность которых не противоречит действующему законодательству. Выполнение общественного долга – это осуществление гражданином как специально возложенных на него обязанностей в интересах общества или законных интересах отдельных лиц, так и совершение других общественно полезных действий (пресечение правонарушений, сообщение органам власти о совершенном или готовящемся преступлении либо о местонахождении лица, разыскиваемого в связи с совершением им правонарушений, дача свидетелем или потерпевшим показаний, избличающих лицо в совершении преступления, и др.) [2].

Действующее уголовное и административное законодательство устанавливает различные нормы, которые определяют меры ответственности за посягательства, совершенные в связи с выполнением служебной или иной специально предусмотренной законом социально необходимой деятельности либо исполнением общественного долга:

1) как обстоятельство, непосредственно указанное в диспозиции соответствующей статьи Уголовного кодекса (далее – УК РФ) или Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) – (ст. 124.1, 141, 144, 169, 277, 294, 295, 296, 297, 298.1, 317, 318, 319, 321, 333, 334, 336 УК РФ; ст. 19.3, 19.4, 19.4.1, 19.4.2, 19.7.6, 17.13 КоАП РФ);

2) как квалифицирующий признак ряда составов правонарушений (п. «б» ч. 2 ст. 105; п. «а» ч. 2 ст. 111; п. «а» ч. 2 ст. 112; п. «г» ч. 2 ст. 115; п. «б» ч. 2 ст. 117; ч. 2 ст. 119; п. «б» ч. 3 ст. 194; ч. 2 ст. 213; п. «в» ч. 4 ст. 229.1 УК РФ; ч. 4 ст. 14.24; ч. 9 ст. 15.29 КоАП РФ);

3) как отягчающие обстоятельство, учитываемое при назначении наказания при совершении других преступлений (п. «ж» ч. 1 ст. 63 УК РФ).

Такое разнообразие групп норм уголовного и административного законодательства является основой для детального изучения соответствующих проблем. Анализ криминологических факторов, связанных с выполнением служебной деятельности или общественного долга, позволит разработать комплекс мер, направленных против этих видов посягательств, включающий в себя профилактические меры общественного, специально-криминологического и индивидуального, в том числе и виктимологического, характера.

Конституционно-правовой статус «...прокуратуры позволяет ей бескомпромиссно реагировать на не соответствующие Конституции

Российской Федерации и законам действия и акты федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления» [3, с. 5–7]. Органам прокуратуры принадлежит важная роль в обеспечении соблюдения конституционной законности. Они являются неотъемлемой частью системы сдержек и противовесов в системе разделения властей. Прокуроры различных уровней осуществляют контроль за соблюдением Конституции РФ и действующих законов на всей территории страны. Они выполняют роль интегратора и координатора органов государственной власти с целью обеспечения их единства.

Прокуратура обладает полномочиями в разных областях правового воздействия, что является одной из ключевых особенностей ее статуса. В уголовно-правовой сфере прокуроры обладают довольно широкими полномочиями, которые закреплены в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Например, прокурор может изъять уголовное дело из производства органа дознания и передать его для производства предварительного следствия. Он также может отменить незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного расследования, прекращении уголовного дела или уголовного преследования, осуществляя тем самым свои властные полномочия на досудебной стадии уголовного судопроизводства. В области административного преследования прокурор имеет право на возбуждение дела об административном правонарушении, а также своим постановлением может освободить любое лицо, подвергнутое неправомерному административному задержанию. В порядке осуществления «общего» надзора прокурор наделен правом на вынесение представления об устранении нарушений федерального законодательства и требовать принятия мер по устранению выявленных нарушений, а также причин и условий, которые к ним привели. Невыполнение законных требований прокурора в установленные сроки грозит привлечением к административной ответственности в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» целями деятельности прокуратуры являются: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [4].

Научное исследование деятельности органов прокуратуры показывает, что они проявляют свой потенциал в разнообразных фор-

мах деятельности, включающей в себя надзорные, правозащитные, правотворческие, координационные, судебные, информационно-просветительские, научно-обеспечивающие и международно-правовые функции.

Роль органов прокуратуры в обеспечении безопасности лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг, многообразна. С учетом перечисленных выше функций прокуратуры можно предложить следующие меры, направленные на снижение таких посягательств.

В рамках надзорной деятельности предполагается установление строгих критериев отбора лиц, желающих осуществлять служебную деятельность или выполнять общественный долг, с учетом проверки их прошлой деятельности и уровня профессионализма, с регулярным контролем законности деятельности и оценкой результатов работы.

Правозащитная деятельность органов прокуратуры по обеспечению служебной деятельности или выполнения общественного долга должна включать в себя создание механизма быстрого и эффективного реагирования на возможные угрозы или нарушения безопасности указанных лиц, включая привлечение к ответственности виновных и защиту прав пострадавших.

Реализуя правотворческую функцию, органами прокуратуры должны проводиться разработка и внедрение «специальных» нормативно-правовых актов, регулирующих безопасность лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг, с учетом анализа и систематизации действующего законодательства в области безопасности с целью выявления пробелов и проблем для последующего устранения через внесение соответствующих предложений.

Прокуратура, координируя деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, вопросам обеспечения безопасности лиц, осуществляющих служебную (профессиональную) или общественную деятельность, средствам создания специальных комиссий, рабочих групп или оперативных штабов, должна заблаговременно организовывать разработку и реализацию механизмов сотрудничества между специально уполномоченными органами государственной власти, представителями профессиональных сообществ и общественности, в целях повышения эффективности мер безопасности.

Органы прокуратуры, обязательно участвуя в судебных разбирательствах по всем инцидентам, связанным с посягательством на лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг, обязаны обеспечивать судебную защиту

прав и законных интересов пострадавших с привлечением виновных к предусмотренной законом ответственности.

Информационно-просветительская деятельность прокуратуры по обеспечению безопасности служебной и общественной деятельности предполагает проведение информационной кампании, повышающей осведомленность населения о важности осуществления гражданами служебной деятельности или общественного долга, в том числе разработку и распространение информационных материалов с рекомендациями по мерам личной безопасности.

Научное обеспечение деятельности прокуратуры, в рамках противодействия рассматриваемым посягательствам, предполагает проведение исследований, разработку и внедрение новых методик обеспечения безопасности лиц, осуществляющих служебную деятельность или выполняющих общественный долг.

В рамках международно-правовой деятельности прокуратуры необходимо сотрудничество с другими государствами и международными организациями для разработки и внедрения общих норм и стандартов в области безопасности лиц, осуществляющих служебную (профессиональную) деятельность или выполняющих общественный долг.

С учетом указанных положений представляется возможным разработать комплекс мер противодействия данной группе посягательств, включающих в себя: обучение, физическую и психологическую защиту, сотрудничество с зарубежными правоохранительными органами, внесение необходимой корректировки, усовершенствование системы организации работы органов государственной власти и другие необходимые действия, которые можно реализовать в рамках деятельности прокуратуры РФ.

Список литературы:

1. Тишков, Д.С. Отдельные направления совершенствования законодательства, регулирующего полномочия прокурора по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина / Д.С. Тишков // Российская юстиция. – 2020. – № 1. – С. 64–66.

2. О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ) : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 (в ред. от 3 марта 2015 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3. Ульянов, А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры / А.Ю. Ульянов // Российская юстиция. – 2018. – № 3. – С. 5–7.

4. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 11 июня 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

П. К. Подорожний,
*аспирант 4 курса
кафедры прокурорского надзора
и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии,
старший помощник прокурора
г. Евпатории Республики Крым*

P. K. Podorozhny,
*4rd year postgraduate student
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy,
senior assistant prosecutor of Yevpatoria
morr92@rambler.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-293-297

ФЕНОМЕН «КОЛУМБАЙН» КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: тема широкого распространения феномена «колумбайн» в Российской Федерации в последние годы остро встала на повестке дня. «Родиной» этого типа девиантного поведения являются США, из которых впоследствии распространилось по всему миру через сеть Интернет. Исследователи различных сфер специализаций (криминологи, юристы, психологи, психиатры, педагоги и др.) в настоящее время ведут активную работу по разработке эффективных механизмов предупреждения и предотвращения таких преступлений. Изучение данного феномена является актуальным в связи с участвовавшими случаями на территории Российской Федерации и повышенным вниманием со стороны государства к проблематике нормального развития несовершеннолетних. В статье анализируются схожие признаки феномена «колумбайн» и террористических актов.

Ключевые слова: *скулишутинг, колумбайн, насилие, нападение, массовое убийство, терроризм, террористический акт, национальная безопасность.*

COLUMBINE PHENOMENON AS A THREAT TO THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *the widespread spread of the Columbine phenomenon in the Russian Federation has been on the agenda in recent years. The «homeland» of this type of deviant behavior is the United States, from which, subsequently, it spread around the world through the Internet. Researchers of various fields of specialization (criminologists, lawyers, psychologists and psychiatrists, teachers, etc.) are currently actively working to develop effective mechanisms for the prevention and prevention of such crimes. The study of this phenomenon is relevant at the present time, taking into account the increasing frequency of such facts on the territory of the Russian Federation and the increased attention from the state to the problems of normal development of minors. The article analyzes similar signs of the Columbine phenomenon and terrorist acts.*

Keywords: *schoolshooting, columbine, violence, assault, mass murder, terrorism, terrorist act, national security.*

В нынешней действительности в государствах мира широко распространен феномен «скулшутинга» (или как его еще называют – «колумбайн»), который характеризуется высокой степенью общественного резонанса. Под феноменом «колумбайн» понимают инциденты вооруженных нападений лиц на территории образовательных организаций на обучающихся и педагогический состав.

«Колумбайн» получил свое наименование от названия школы в США, где 20 апреля 1999 г. двое учеников совершили вооруженное нападение, лишив жизни 13 человек и ранив 23.

В период широкого развития сети Интернет вокруг указанного инцидента образовалась настоящая субкультура, состоящая из фанатов вооруженных нападений на образовательные организации. К сожалению, не избежала этого и Российская Федерация.

Сегодняшняя молодежь воспринимает феномен «колумбайн» не как чудовищную трагедию и ужасное событие, а как интересную тему для обсуждения, нередко делая из лиц, осуществивших нападение, кумиров.

В Российской Федерации наиболее крупным по количеству жертв случаем является факт вооруженного нападения на политехнический колледж в г. Керчи Республики Крым, совершенный 17 октября 2018 г. [1].

После этой трагедии правоохранительными органами были задержаны лица, которые, взяв за основу «керченский инцидент», планировали нападения на образовательные организации иных городов нашей страны.

Следует выделить характерные признаки «скулшутинга» или «колумбайна» [2]:

- нападавшее лицо имеет какое-либо отношение к образовательной организации, на которую, впоследствии, совершит нападение (обучался в период трагедии либо ранее);
- убийства носят умышленный характер, корыстный мотив отсутствует, направленность на неопределенный круг лиц;
- нападение хорошо спланировано и подготовлено;
- обязательное использование оружия;
- ритуально-демонстративный характер действий, итогом которых, как правило, становится самоубийство, а целью нападения является желание «оставить след в современном обществе».

Указанные признаки формально схожи с проявлениями суицидального терроризма, под которым понимается «политически, религиозно и (или) идеологически мотивированная атака, осуществляемая одним или несколькими индивидами, которые сознательно отказываются

от своей жизни ради нанесения максимального ущерба гражданам и (или) их гражданским объектам» [3].

При этом у «колумбайнеров» есть свои отличия – отсутствие политических мотивов, религиозных идей, наличие своеобразной идеологии и позиции по вопросам общественной жизни.

Следует отметить, что действия террористов направлены на достижение своих целей путем привлечения общественного внимания, запугивания населения, принуждения государственных властей к каким-то действиям, а действия «колумбайнеров» не носят такой широко-общественный характер, основываются на личных эмоциях, ненависти или мести.

Отметим особенности, которые присущи как терроризму в целом, так и «колумбайну» в частности: привлечение внимания как основная цель; повышенная общественная опасность; безразличное отношение к последствиям и жертвам среди населения; направленность действий на неопределенный круг лиц; тщательная подготовка. Указанные признаки с точки зрения криминологии дают основание относить феномен «колумбайн» к терроризму.

Проведенное в научной среде исследование установило, что феномен «колумбайн» в значительной мере обусловлен проблемой недостаточного участия молодежи в общественно полезной деятельности [4]. Кроме того, недостатки профилактической работы с несовершеннолетними также негативно влияют на количественный показатель случаев указанного явления [5]. Широкое распространение в сети Интернет контента на тему «колумбайна» приводит к широкой вовлеченности молодежи, делая из них последователей феномена.

Скорость распространения феномена «колумбайн» свидетельствует о том, что указанное явление – это четкая и сформулированная идеология, которая имеет привлекательные черты для нынешней молодежи, так как позволяет им выплеснуть накопившиеся негативные эмоции и является угрозой для национальной безопасности страны.

Решение вопроса о признании субкультуры «колумбайн» проявлениями терроризма позволит разработать широкий комплекс мер противодействия ее распространению.

В Российской Федерации уже есть прецеденты квалификации вооруженного нападения в образовательной организации как террористического акта. Трагедия в г. Керчи Республики Крым, произошедшая 17 октября 2018 г., стала наиболее крупной среди аналогичных случаев в истории современной действительности. Нападавший применил огнестрельное оружие и самодельные взрывные устройства. Его действия изначально были квалифицированы по ст. 205 УК РФ

(террористический акт), однако в ходе проведения расследования были переквалифицированы на пп. «а» и «е» ч. 2 ст. 105 УК РФ как убийство двух и более лиц общеопасным способом и на ч. 1 ст. 222.1 УК РФ по факту незаконного приобретения, передачи, сбыта, хранения, перевозки и ношения взрывчатых веществ или взрывных устройств. Такая переквалификация со стороны правоприменителей является верной. Следует отметить необходимость некоторого пересмотра вопроса переквалификации с учетом специфики наук криминологии и уголовного права.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» [6] терроризм является идеологией проявления насилия с целью воздействия на органы государственной власти, устрашения населения. Террористическим актом является совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций, воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Важно отметить, что феномен «колумбайн» является идеологией насилия. При этом у него нет цели дестабилизировать и как-либо повлиять на работу органов власти. С точки зрения криминологии действия «колумбайнеров» можно квалифицировать как террористические, но полностью отождествить указанные явления не представляется возможным.

С точки зрения уголовного права отметим, что действия «колумбайнеров» с объективной стороны подпадают под признаки террористического акта по ст. 205 УК РФ, но с субъективной – нет.

Как указали выше, у «колумбайнеров» нет цели дестабилизации работы органов государственной власти и общественной ситуации в стране. Нападающие преследуют свои личные цели, имея озлобленность на окружающих. Мотивы у них могут быть совершенно разными – месть, обида, злость и т.д.

Указанные обстоятельства в настоящее время не могут дать правоприменителю возможность отождествлять действия «колумбайнеров» с актами терроризма, в связи с чем предлагается внести соответствующие изменения в действующее законодательство, а именно: в Федеральный закон «О противодействии терроризму» – в части, касающейся определений терроризма и террористического акта; в ст. 205 УК РФ и в дальнейшем в соответствующее Постановление Пленума Верховного Суда РФ.

Указанные изменения позволят государству в должной мере отреагировать на такие общественно опасные явления, что приведет к снижению интереса молодежи к рассматриваемому феномену под угрозой сурового наказания не только за реализацию преступных намерений, но и за подготовку к их воплощению.

Список литературы:

1. Массовое убийство в Керченском политехническом колледже // Википедия. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 08.09.2023).
2. Давыдов, Д.Г. Массовые убийства в образовательных учреждениях: механизмы, причины, профилактика / Д.Г. Давыдов, К.Д. Хломов // Национальный психологический журнал. – 2018. – № 4 (32). – С. 62–76.
3. Соснин, В.А. Духовно-религиозные основы суицидального терроризма: идеология Глобального Джихада как психологическая мотивация оправдания суицидального терроризма исламскими радикалами // Вопросы безопасности. – 2013. – № 2. – С. 112–159.
4. Мелешко, Н.П. Факторы молодежной экстремистской преступности / Н.П. Мелешко // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. – М. : Общероссийская общественная организация «Российская криминологическая ассоциация». – 2008. – С. 270–274.
5. Латов, Ю.В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде / Ю.В. Латов, Р.Б. Осокин, Д.В. Сочнев, Ю.В. Трунцевский. – Тамбов : Издательство Першина Р.В., 2010. – 158 с.
6. О противодействии терроризму : федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Р.С. Сорокин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

R.S. Sorokin,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy
magistr@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-298-303

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

***Аннотация:** налоговая безопасность государства является разновидностью безопасности как социального явления. В обеспечении большинства видов безопасности государства прямо или косвенно участвуют все органы власти, органы местного самоуправления, органы прокуратуры, иные организации и лица, наделенные публичными полномочиями. Значительная доля налоговых доходов бюджетной системы обуславливает повышенную значимость угроз их поступлению для развития экономики и обеспечения национальной безопасности. Поступление налоговых доходов обеспечивается надлежащей реализацией фискальной функции налоговой системы страны – установлением, введением и администрированием совокупности налогов и сборов уполномоченными органами на основе общих принципов и правил. Разнообразие угроз, оказывающих воздействие на реализацию фискальной функции налоговой системы в современных условиях, и необходимость комплексного противодействия им правовыми средствами обуславливают необходимость акцентированного юридического изучения налоговой безопасности государства для повышения эффективности правового регулирования налоговых и связанных с ними отношений, а также обеспечения национальной безопасности в целом. Вопросы выстраивания сбалансированной системы борьбы с угрозами налоговой безопасности, учитывающей их разнообразие и взаимосвязь с иными угрозами национальной безопасности, обладают повышенной юридической значимостью.*

***Ключевые слова:** прокуратура, безопасность, государство, экономика, налог, закон.*

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN ENSURING TAX SECURITY

***Abstract:** the tax security of the state is a kind of security as a social phenomenon. All government bodies, local self-government bodies, prosecutor's offices, other organizations and persons with public powers are directly or indirectly involved in ensuring most types of State security. A significant share of tax revenues of the budget system determines the increased importance of threats to their receipt for the development of the economy and ensuring national security. The receipt of tax revenues is ensured by the proper implementation of the fiscal function of the country's tax system – the establishment, introduction and administration of a set of taxes and fees by authorized bodies on the basis of general principles and rules. The variety of threats affecting the implementation of the fiscal function of the tax system in modern conditions, and the need for a comprehensive counteraction to them by legal means, necessitate an accentuated legal.*

***Keywords:** prosecutor's office, security, country, economy, tax, law.*

Налоги являются мощным рычагом государственной политики в целом и принимают на себя функции регулирования финансово-экономических процессов, обеспечения социальных гарантий, создания материальной базы развития публично-правовых образований [1, с. 316].

Главной функцией налога и налоговой системы в науке обоснованно признается фискальная, «в ней смысл, внутреннее предназначение, логический и исторический движитель налога» [2, с. 11–15]. Иные функции налогов (регулирующая, распределительная, социальная, контрольная) характеризуются как производные от фискальной. Ненадлежащая реализация этих функций в первую очередь угрожает некоторым разновидностям национальной безопасности (экономической, общественной и т.п.) [3, с. 47–49]. Рассмотрение в качестве объекта налоговой безопасности функционирования налоговой системы в целом размывает содержание и целевую направленность обеспечения этого вида безопасности. Объектом налоговой безопасности государства следует признать реализацию фискальной функции налоговой системы – стабильное аккумулирование налоговых доходов. Реализация иных функций налоговой системы также затрагивает налоговую безопасность государства, но в той мере, в которой влияет на взимание налогов в долгосрочной перспективе.

В юридической литературе выделяются различные факторы, потенциально угрожающие налоговой безопасности государства. К ним относятся: внутриэкономические факторы (включая инфляцию и безработицу), подрывающие налоговую базу организаций и домохозяйств [4, с. 261]; внешнеэкономическая зависимость от западных стран и принимаемых ими политически мотивированных дискриминационных мер [5, с. 62–69], а также от транснациональных корпораций [6, с. 55–69]; совершение разнообразных экономических преступлений, начиная с хищений [7, с. 189–198] и заканчивая преднамеренными банкротствами и коррупцией [8, с. 149].

Органы прокуратуры в научной литературе не принято относить к субъектам обеспечения экономической безопасности, что нельзя признать правильным. Отчасти такая традиция связана с неточными положениями утратившего силу Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», который в ст. 8 включал в систему безопасности лишь органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Между тем «в иерархии целей и задач прокуратуры обеспечение национальной безопасности имеет главенствующее значение», поскольку она «является системообразующим центром контрольной и правоохранительной систем страны» [9, с. 16], выступая гарантом

надежного функционирования системы национальной безопасности на основе законности. Надзор за исполнением законов о налогах выделяется учеными в качестве одного из приоритетных и сложных направлений прокурорского надзора [10, с. 25].

Прокуратура координирует и корректирует деятельность по борьбе с правонарушениями, угрожающими безопасности в различных сферах, включая налоговую, в процессе надзора за исполнением законов как иными субъектами обеспечения безопасности [11], так и частными лицами. Роль прокуратуры в такой координации в экономических правоотношениях в современных условиях существенно возрастает. Показателем значения этого органа в рассматриваемой сфере является включение Генерального прокурора РФ в состав Совета Безопасности РФ.

Выявление, нейтрализация, устранение и предупреждение угроз национальной безопасности составляют одну из главных задач прокуратуры, но она должна реализовываться субсидиарно по отношению к функциям отраслевых органов администрирования. Особенно применительно к такому специфическому объекту, как налоговая система, требующему глубокого понимания экономических законов при интерпретации правовых норм. Роль прокуратуры в обеспечении налоговой безопасности заключается не в дублировании или подмене работы органов налогового администрирования, а в компенсации их недоработок, корректировке принимаемых ими мер реагирования на возникающие угрозы.

Сложно согласиться с мнением об организующей роли прокуратуры в обеспечении национальной безопасности. Полномочиями по организации работы иных органов власти и частных субъектов прокуратура не обладает, будучи не вправе вмешиваться в их оперативно-хозяйственную деятельность. Такие полномочия, исходя из ее целей в системе обеспечения безопасности, в том числе налоговой, и не требуются. Задача прокуратуры – выявление и исправление нарушений закона в функционировании иных субъектов безопасности, вызванных ведомственной солидарностью либо отсутствием независимого суждения по вопросам, входящим в компетенцию таких отраслевых структур обеспечения безопасности. Реализации этой задачи способствует арсенал мер прокурорского надзора, включая предусмотренную КоАП РФ возможность возбуждения любых дел об административных правонарушениях. Не относясь ни к одной из трех ветвей власти, прокуратура способна наиболее эффективно реализовать обозначенные задачи: снабжать субъектов обеспечения безопасности независимой экспертной оценкой законодательных

и правоприменительных мер по противодействию угрозам налоговой безопасности и координировать их реализацию.

Полномочия органов прокуратуры также создают условия для осуществления ею эффективного правового мониторинга угроз налоговой безопасности практически во всех урегулированных законодательством сферах общественной жизни. В органах прокуратуры аккумулируются уникальные (с точки зрения качества, содержания и объема) сведения о фактическом состоянии законодательства и правоприменительной практики, позволяющие оценивать их с позиций адекватности возникающим рискам. Получаемая прокуратурой информация дает возможность оказывать содействие налоговым и иным органам в точной реализации законодательства и купировании возникающих угроз, потому подлежит обязательному доведению до последних.

Стоит отметить, что в настоящее время не в полной мере реализуется правоохранительный потенциал такой формы обеспечения налоговой безопасности, как предостережение. Основная задача применения предостережений – недопущение совершения лицом деструктивного поведения в сфере обеспечения национальной безопасности посредством применения превентивных профилактических мер [12, с. 309–320].

В целях недопущения проявления угроз налоговой безопасности предостережения – в силу прямого указания в специальных законах – вправе выносить органы прокуратуры (предостережения о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях).

Предостережения могут быть эффективной мерой реагирования государства на возникновение угроз налоговой безопасности со стороны самих органов налогового администрирования. Например, активнее применяться при получении органами прокуратуры сведений о нарушениях со стороны налоговых органов в процессе налоговых проверок и проведения иных мероприятий налогового контроля.

Анализируя практику деятельности органов налогового администрирования в различных правовых формах, можно сделать вывод о недостаточном использовании потенциала такой формы, как представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, в предотвращении и пресечении угроз налоговой безопасности.

Должностным лицам налоговых, таможенных и иных органов, рассматривающим дела об административных правонарушениях, а также судьям право внесения указанных представлений дано ст. 29.13 КоАП РФ. Статья 22 Закона № 182-ФЗ в совокупности с ч. 3

ст. 16 и ч. 3 ст. 6 указывает на возможность реализации данного права государственными органами в иных случаях, только если это прямо предусмотрено в специальном законе. Такие случаи установлены для должностных лиц органов прокуратуры, ФСБ России, полиции, Счетной палаты, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в целом.

Мониторинг отражения в законодательстве разнообразных угроз налоговой безопасности и координация юридических мер по эффективному противодействию им – естественные цели деятельности прокуратуры, обуславливающие ее уникальное место в системе институционального обеспечения налоговой безопасности государства.

Список литературы:

1. Бородина, Ю.И. Экономическая безопасность современного государства: налоговый аспект / Ю.И. Бородина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2015. – № 3. – С. 315–318.
2. Налоговая политика России: проблемы и перспективы / под ред. И.В. Горского. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 287 с.
3. Пансков, В.Г. Налоги и налогообложение: теория и практика в 2 т. Том 1 : учебник и практикум для вузов / В.Г. Пансков. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – 393 с.
4. Кучеров, И.И. Налоги и криминал: историко-правовой анализ / И.И. Кучеров. – М. : Первая образцовая тип., 2000. – 350 с.
5. Дмитриев, И.П. Международно-правовой и национальный аспекты финансовой безопасности / И.П. Дмитриев // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. – 2016. – № 2. – С. 62–69.
6. Бурцев, В.В. Факторы финансовой безопасности России / В.В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 1. – С. 55–69.
7. Сорокин, Р.С. Хищения денежных средств, совершенные с использованием информационных банковских технологий / Р.С. Сорокин // Актуальные вопросы публично-правового регулирования экономических отношений : матер. Междунар. науч.-практ. симпозиума (Москва, 24 декабря 2020 г.). – М. : Русайнс, 2021. – С. 189–198.
8. Сорокин, Р.С. Система юридической ответственности государственных служащих за коррупцию / Р.С. Сорокин. – Саратов : Вузовское образование, 2021. – 149 с.
9. Ашурбеков, Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис... д-ра юрид. наук / Т.А. Ашурбеков. – М., 2009. – 68 с.
10. Ленковская, Р.Р. Деятельность прокуратуры в системе обеспечения экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис... канд. юрид. наук / Р.Р. Ленковская. – М., 2005. – 36 с.

11. Кардашова, И.Б. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности / И.Б. Кардашова // Вестник Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2009. – № 4 (12). – С. 7–11.

12. Редкоус, В.М. Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 309–320.

Т. Ю. Лущик,
соискатель кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

T. Yu. Luschik,
Applicant at the Department
of Prosecutor's Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-304-307

ОСОБЕННОСТИ ДЕТЕРМИНАНТ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Аннотация: актуальность заявленной темы обусловлена количественными и качественными показателями пенитенциарной преступности, порождаемой различными детерминантами. В целях эффективного предупреждения преступности данного вида следует проанализировать детерминанты, способствующие ее существованию. Целью работы было выявление особенностей детерминационного комплекса пенитенциарной преступности. Использованы методы научного познания и частноправовые методы исследования. Пенитенциарная преступность порождается общими детерминантами – экономическими, социальными, культурно-нравственными и правовыми, а также специальными – недостатками в деятельности исправительного учреждения; по подбору кадров; технического оснащения мест лишения свободы; латентностью и безнаказанностью некоторых пенитенциарных преступлений; высоким уровнем психологической напряженности; негативным влиянием криминальных авторитетов, субкультуры и т.д.

Ключевые слова: преступность, пенитенциарная преступность, места лишения свободы, исправительные учреждения, детерминанты пенитенциарной преступности, осужденные.

FEATURES OF THE DETERMINANTS OF PENITENTIARY CRIME

Abstract: the relevance of the stated topic is due to the quantitative and qualitative indicators of penitentiary crime generated by various determinants. Therefore, in order to effectively prevent this type of crime, it is necessary to analyze the determinants that contribute to its commission. The purpose of the work to identify the features of the determinative complex of penitentiary crime. The methods of scientific cognition and private law research methods were used. Penitentiary crime is generated by general determinants – economic, social, cultural, moral and legal, as well as special – shortcomings in the activities of the correctional institution; recruitment; technical equipment of places of deprivation of liberty; latency and impunity of some penitentiary crimes; high level of psychological tension; negative influence of criminal authorities, subculture, etc.

Keywords: crime, penitentiary crime, places of deprivation of liberty, correctional institutions, determinants of penitentiary crime, convicts.

Пенитенциарная преступность – одна из острых проблем современного общества [1, с. 267], требующая выработки эффективных мер ее предупреждения, поскольку она подрывает авторитет

уголовно-исполнительной системы, препятствует достижению целей наказания, дестабилизирует обстановку в местах лишения свободы [2, с. 59]. Меры предупреждения должны учитывать криминологические особенности пенитенциарной преступности, лиц, ее совершающих, а также причины и условия ей способствующие. Пенитенциарная преступность – следствие ряда причин и условий, образующее единый процесс детерминации криминального поведения в пенитенциарных учреждениях [3, с. 40]. Для выработки эффективных мер ее предупреждения необходимо выявить детерминанты, определяющие существование пенитенциарной преступности.

Детерминанты пенитенциарной преступности подразделяются на общие (противоречия в экономической, социальной, правовой, культурно-нравственной сферах, порождающие совершение различных уголовно наказуемых деяний) и специальные (противоречия, порождающие совершение преступлений указанного вида). В силу того, что пенитенциарная преступность пересекается с различными видами преступности (должностной, наркотической, рецидивной, экономической, насильственной, террористической, экстремистской, женской, преступностью несовершеннолетних), она имеет различные детерминанты, коррелирующие с причинами и условиями, способствующими ее совершению, но с учетом особенностей места – исправительного учреждения.

Экономическими причинами и условиями пенитенциарной преступности выступают: бедность; поляризация населения по уровню доходов (низкий уровень заработной платы сотрудников исправительных учреждений, осужденных); падение рубля и высокий уровень инфляции, что вызвало рост цен на продукты питания, коммунальные услуги, предметы первой необходимости, недвижимость, автомобили и т.д. Например, при годовой инфляции в 5,45 % стоимость плодоовощной продукции выросла на 0,66 %, мяса, наибольший рост стоимости продемонстрировало куриное – 1,25 % [4]. Это влияет на получение сотрудниками пенитенциарного учреждения взятки, превышение должностных полномочий из корыстной заинтересованности, а также на совершение осужденными корыстных преступлений.

К обозначенной группе причин и условий следует отнести и недостаточную экономическую развитость некоторых регионов нашей страны, что не позволяет привлечь значительное количество осужденных, отбывающих наказание в пенитенциарном учреждении, к труду. В развитых регионах, где находятся исправительные учреждения, уровень пенитенциарной преступности ниже.

Обозначенные детерминанты сыграли решающую роль в возникновении деформаций социальной среды – расслоение общества на ультрабогатых и ультрабедных, отсутствие надлежащего социального контроля со стороны семьи, алкоголизация, наркотизация современного общества. Это негативно сказывается на совершении пенитенциарных уголовно наказуемых деяний.

Правовыми детерминантами пенитенциарной преступности является отсутствие в России разработанной стратегии по противодействию пенитенциарной преступности; недостатки уголовного, уголовно-исполнительного закона (например, в настоящее время наличествуют недостатки в правовом регулировании постановки осужденных на профилактический учет); отсутствие легальных мер воздействия на злостных нарушителей режима отбывания уголовного наказания [5, с. 78]. Поэтому сотрудники УИС совершают нередко насильственные общественно опасные посягательства.

Культурно-нравственными причинами и условиями являются низкий культурный и духовный уровень [6, с. 343]; искажение ценностных ориентиров в пользу эгоистических корыстно-потребительных ценностей, неразвитость нравственно-этических качеств; демонстрация насилия, употребления наркотических средств, психотропных веществ по средствами массовой информации, телевидением и информационно-телекоммуникационной сетью Интернет.

Специальными детерминантами преступности рассматриваемого вида выступают:

- 1) высокий уровень психологической напряженности в местах лишения свободы;
 - 2) постоянные конфликты, развивающиеся на почве личных неприязненных отношений;
 - 3) негативное влияние «авторитетов» и криминальной субкультуры в местах лишения свободы;
 - 4) недостатки в деятельности пенитенциарного учреждения (сокрытие администрацией мест лишения свободы фактов совершений преступлений в целях улучшения уголовно-правовой статистики; недостатки в проведении оперативно-розыскных мероприятий; недостаточная информированность администрации; нежелание администрации вмешиваться в наличествующие конфликты между осужденными, осужденными и работниками УИС; недостаточный уровень наблюдения за поведением осужденных, работников УИС и иных лиц, которые находятся на территории исправительного учреждения: недостатки в реализации мер исправления осужденных;
-

использование осужденных для установления дисциплины в пенитенциарном учреждении);

5) недостатки по подбору кадров в УИС (недостаточная компетенция сотрудников УИС; неспособность к аналитическому мышлению; приверженность к стандартным действиям, что не способствует нестандартному разрешению конфликтов; подверженность профессиональному выгоранию и профессиональной деформации; боязнь осужденных и потери авторитета в их глазах);

6) недостатки технического оснащения пенитенциарных учреждений (недостаточное количество средств видеонаблюдения; не используется весь потенциал разработанных цифровых технологий (например, не используются возможности искусственного интеллекта, технологии big data, стремительно набирающие известность));

7) латентность и безнаказанность определенной части пенитенциарных преступлений и т.д.

Таким образом, пенитенциарная преступность порождается общими детерминантами – экономическими, социальными, культурно-нравственными и правовыми, а также специальными – недостатками в деятельности исправительного учреждения, подбора кадров, технического оснащения мест лишения свободы, латентностью и безнаказанностью некоторых пенитенциарных преступлений, высоким уровнем психологической напряженности, негативным влиянием криминальных авторитетов, субкультуры и т.д.

Список литературы:

1. Локтионова, Е. А. Проблемы изучения пенитенциарной преступности в отечественной науке и практике / Е. А. Локтионова // Вестник Воронеж. ун-та. – Серия : Право. – 2022. – № 1 (48). – С. 267–274.

2. Ишигеев, В. С. Видовое обособление преступлений, совершаемых в местах изоляции осужденных от общества: Предложения в порядке DE LEGE FERENDA / В. С. Ишигеев, А. А. Протасевич // Вестник Кузбас. ин-та. – 2022. – № 4 (53). – С. 58–65.

3. Бондаренко, С. В. Криминологическая характеристика групповой преступности в пенитенциарных учреждениях и меры противодействия ей : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бондаренко. – Самара, 2016. – 235 с.

4. Годовая инфляция в России ускорилась до 5,45 %. – URL.: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2023/09/20/996275-godovaya-inflyatsiya-uskorilas> (дата обращения: 20.09.2023).

5. Селиверстов, В. И. Злостные нарушители режима в аспекте характеристики лиц, отбывающих пожизненное лишение свободы / В. И. Селиверстов // Вестник Кузбас. ин-та. – 2022. – № 1 (50). – С. 77–86.

6. Антонян, Ю. М. Криминология : учебник для вузов / Ю. М. Антонян. – М. : Юрайт, 2023. – 388 с.

Ю. Н. Ахтименко,
соискатель кафедры
прокурорского надзора
и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

Yu. N. Akhtimenko,
Applicant at the Department
of Prosecutor's Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-308-312

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЛИЦ ПОЖИЛОГО ВОЗРАСТА

Аннотация: в последние годы в России наблюдаются изменения геронтологической преступности: лица пожилого возраста стали чаще совершать преступления, в том числе преступления средней тяжести, тяжкие преступления, преступления с неснятой и непогашенной судимостью. Это требует выработки эффективных мер профилактики преступности с учетом криминологических особенностей лиц пожилого возраста. Целью работы было выявление криминологических особенностей лиц пожилого возраста. Используются методы научного познания и частноправовые методы исследования. В большинстве случаев лица пожилого возраста, совершившие преступления, относятся к мужскому полу (65,1 %), являются гражданами РФ (98,4 %), состоят в официальных брачных отношениях (75,2 %), имеют средний образовательный уровень (89,3 %), совершающие умышленные преступления (95 %), небольшой тяжести (58,1 %), без использования боевого оружия (99,7 %). Нравственно-психологические качества и свойства личности пожилых лиц имеют особенности.

Ключевые слова: лица пожилого возраста, геронтологическая преступность, социально-демографические качества и свойства личности, уголовно-правовые качества и свойства личности, нравственно-психологические качества и свойства личности.

CRIMINOLOGICAL FEATURES OF THE ELDERLY

Abstract: in recent years, changes in gerontological crime have been observed in Russia: elderly people have become more likely to commit crimes, including medium-gravity crimes, serious crimes, crimes with an outstanding and outstanding criminal record, which requires the development of effective measures for its prevention, taking into account the criminological characteristics of elderly people. The purpose of the work was to identify criminological characteristics of elderly people. The methods of scientific cognition and private law research methods were used. In most cases, elderly persons who commit crimes are male (65,1 %); are Russian Federation (98,4 %); are in official marital relations (75,2 %); have an average educational level (89,3 %); commit intentional crimes (95 %); of minor severity (58,1 %), without the use of military weapons (99,7 %). The moral and psychological qualities and personality traits of the elderly have special features.

Keywords: elderly persons, gerontological criminality, socio-demographic qualities and personality traits, criminal-legal qualities and personality traits, moral and psychological qualities and personality traits.

В последние годы наблюдается относительный рост геронтологической преступности и изменяются ее криминологические особенности. С 2013 по 2022 г. увеличился удельный вес лиц пожилого возраста, совершивших преступления, с 1,9 до 3,3 % (темпы прироста осужденных составил 34,7 %); преступления средней тяжести – с 14,4 до 19,6 % (83,1 %); тяжкие преступления – с 18,2 до 24,7 % (83,3 %); совершивших уголовно наказуемые деяния с неснятой или непогашенной судимостью – с 12,5 до 16,0 % (72,5 %). Данные факты вызывают беспокойство.

На совершение преступлений лицами пожилого возраста оказывают влияние различные детерминанты, а также особенности личности, поскольку причины индивидуального преступного поведения во многом обусловлены личностными особенностями. Личность преступника – центральная криминологическая проблема, которая, наряду с преступностью, относится к числу основных в криминологии [1, с. 93]. Поэтому важное значение имеет выявление криминологических особенностей (социально-демографических, нравственно-психологических, уголовно-правовых качеств и свойств) лиц пожилого возраста, которые, к сожалению, не исследовались в достаточной мере. Возрастные исследования чаще всего ограничиваются подростковой преступностью (несовершеннолетних) [2, с. 113], что негативно сказывается на ее профилактике у лиц пожилого возраста в силу того, что они отличаются мотивацией, целями и характером преступных действий, условиями, которые они для этого создают и т.д.

В основном лица пожилого возраста, совершившие преступления, – мужчины. Средний удельный вес мужчин среди лиц пожилого возраста за 2013–2022 гг. составил 65,1 %. Темпы прироста в 2013–2022 гг. составил 50,7 %, однако не всегда он был положительным. Наблюдается уменьшение удельного веса в 2014, 2017, 2021 и 2022 г.

Проанализировав статистические показатели Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2013–2022 гг., следует согласиться с суждением о том, что колебания в разнице между преступной активностью женщин и мужчин практически прекращаются после 50 лет [3, с. 104]. К пожилому возрасту удельный вес женщин более приближен к удельному весу мужчин. Например, средний удельный вес мужчин 14–17 лет составил 92,5 %; 18–24 лет – 89,8 %; 25–29 лет – 87,4 %; 30–49 лет – 84,3 %. Однако преступная деятельность после 50 лет мужчин и женщин не идет практически синхронно, и колебание в полном объеме не прекращается.

Мужчинам пожилого возраста свойственно совершение следующих преступлений: преступления, предусмотренные гл. 16 УК РФ

(в 2022 г. удельный вес мужчин пожилого возраста среди всех лиц пожилого возраста, которые совершили преступление, составил 80,4 %); 18 УК РФ (98,8 %); 19 УК РФ (73,0 %); 21 УК РФ (55,7 %); 23 УК РФ (69,7 %); 24 УК РФ (92,6 %); 25 УК РФ (72,2 %); 26 УК РФ (95,8 %); 27 УК РФ (95,0 %); 29 УК РФ (60 %); 30 УК РФ (68,0 %); 31 УК РФ (67,8 %). Мужчинам рассматриваемого возраста присуще совершение преступлений небольшой тяжести (70,6 %), средней тяжести (77,1 %), тяжких уголовно наказуемых деяний (57,4 %) и особо тяжких (80,9 %).

Доля женщин, совершивших общественно опасные посягательства в пожилом возрасте, за 2013–2022 гг. составила 34,88 %. В 2013 г. удельный вес составил 38,2 %, в 2022 г. – 30,8. При этом в 2014 г. наблюдалось увеличение доли женщин рассматриваемой группы до 40,2 %, в 2017 г. – с 36,3 до 36,8 %, в 2021 г. – с 29,8 до 30,5 %; в 2022 г. – с 30,5 до 30,8 %.

Женщины пожилого возраста в большинстве случаев совершают преступления, предусмотренные гл. 17 УК РФ (удельный вес в 2022 г. составил 56,5 %); 20 УК РФ (66,1 %); 22 УК РФ (61,6 %); 32 УК РФ (52,2 %). Примечательно, что с 2013 по 2019 г. преступления, предусмотренные гл. 24 УК РФ, совершались в большинстве случаев женщинами пожилого возраста. В 2016 г. доля женщин пожилого возраста в структуре пожилых лиц составила 57,5 %.

Для женщин-преступниц пожилого возраста свойственно совершение преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ (в 2022 г. было осуждено 435 женщин-преступниц пожилого возраста, в то время как мужчин пожилого возраста – 323), ст. 160 УК РФ (129, 92); ст. 171 УК РФ (456, 233); ст. 175 УК РФ (6, 3). В последние годы роль женщины в обществе возрастает, женщины занимают все более весомое положение в различных сферах жизнедеятельности, например, в бизнесе, что сказывается на статистике, в том числе и статистике лиц рассматриваемой категории.

В основном лица пожилого возраста, совершившие преступления, – граждане РФ. Средний удельный вес иностранных граждан пожилого возраста, совершивших преступления за 2015–2022 гг., составил 1,6 %, в том числе граждан СНГ – 1 %. Полученные показатели являются отличительной особенностью преступников пожилого возраста по сравнению с лицами иных возрастных категорий в силу того, что одной из наиболее частых причин является отказ от миграции в силу проблем со здоровьем, ограниченной мобильности, привязанности к месту проживания, а также владения недвижимостью (перспектива потери дома и хозяйства, ради которого приходилось трудиться целую жизнь, также служит демотивирующим фактором

к переезду). Выделяются следующие причины и условия, которые способствуют отказу лиц рассматриваемой группы от миграции: страх начала жизни в новой стране, неготовность проживать в другом географическом регионе с иными климатическими условиями [4, р. 51]. Однако наличествуют и причины, способствующие миграции лиц пожилого возраста: воссоединение с родственниками, поскольку у них в силу возраста имеют место проблемы со здоровьем, высокий уровень обслуживания и условий жизни. В связи с этим миграция пожилых коррелирует с миграцией граждан иных возрастных категорий [5, с. 61]: пожилые лица, как правило, следуют за своими детьми и иными родственниками.

Большинство лиц рассматриваемой группы, совершивших преступления, состоят в официальных брачных отношениях (75,2 %). При этом число лиц, состоящих в официальных брачных отношениях, среди пожилых людей выше, чем в других возрастных категориях, что обусловлено их ценностными ориентирами и потребностями. Смерть одного из супругов негативно сказывается на лицах пожилого возраста, они становятся одинокими (их дети выросли и проживают отдельно). Поэтому, потеряв супругу (супруга), лица данной категории создают новую семью [6, с. 5].

Для лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния в пожилом возрасте, свойственно среднее образование (89,3 %), что является свидетельством получения образования в СССР. Наибольший удельный вес в СССР принадлежал лицам, имеющим среднее образование. В 1989 г. высшее образование имело 11 % населения.

Для лиц пожилого возраста в большей степени свойственны умышленные преступления. Доля пожилых лиц, совершивших преступления по неосторожности, среди всех пожилых лиц составила 5 %. С 2013 по 2022 г. доля лиц, совершивших преступления по неосторожности, уменьшилась с 5,7 до 5,1 %, в связи с чем удельный вес умышленных деяний, совершенных лицами обозначенной группы, увеличился.

Среди преступлений различной категории лицами изучаемой группы чаще совершаются преступления небольшой тяжести. Средний удельный вес составил 58,1 %. Наблюдается тенденция уменьшения доли лиц пожилого возраста, которые совершили преступление с использованием боевого оружия с 0,4 до 0,2 %. Средний удельный вес лиц пожилого возраста, совершивших уголовные деяния без использования боевого оружия, составил 99,7 %.

Особенностями нравственно-психологических качеств и свойств лиц пожилого возраста являются: наличие патологических изменений

психики и нервных заболеваний, старческая деменция, ригидность и т.д.

Таким образом, в большинстве случаев лица пожилого возраста, совершившие преступления, – лица мужского пола (65,1 %), являющиеся гражданами РФ (98,4 %), состоящие в официальных брачных отношениях (75,2 %), имеющие средний образовательный уровень (89,3 %), совершающие умышленные преступления (95 %), небольшой тяжести (58,1 %), без использования боевого оружия (99,7 %). Нравственно-психологические качества и свойства личности пожилых лиц имеют особенности.

Список литературы:

1. Аванесов, Г.А. Личность преступника в системе причин преступности / Г.А. Аванесов, Р.Ш. Шегабудинов // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 3. – С. 93–97.
2. Антонян, Ю.М. Криминологическая геронтопсихиатрия / Ю.М. Антонян, Ю.Д. Криворучко // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2023. – № 1 (65). – С. 113–119.
3. Касимов, В.О. Возраст преступника как криминологическая проблема : дис. ... канд. юрид. наук / В.О. Касимов. – Саратов, 2018. – 231 с.
4. Pannell, J. Market assessment of housing options for older people: A report for Shelter and the Joseph Rowntree Foundation / J. Pannell, H. Aldridge, P. Kenway. – London : New Policy Institute, 2012. – 90 p.
5. Соколов, Н.В. От молодежной миграции пожилых: парадоксы старения принимающего общества / Н.В. Соколов, Л.С. Рехтина // Журнал исследования социальной политики. – 2018. – № 1. – С. 51–66.
6. Лазебник, Л.Б. Одиночество пожилого человека и роль семьи / Л.Б. Лазебник // Клиническая геронтология. – 2016. – № 1–2. – С. 3–7.

В.С. Тришкина,
аспирант кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

V.S. Trishkina,
Graduate student
at the Department of Prosecutor's
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-313-317

МЕРЫ СПЕЦИАЛЬНО-КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ОСУЖДЕННЫМИ ПО МОТИВАМ УТВЕРЖДЕНИЯ ИЛИ САМОУТВЕРЖДЕНИЯ

Аннотация: потребность в утверждении или в самоутверждении может быть негативным стимулирующим механизмом поведения, что порождает совершение преступлений различными лицами, в том числе и осужденными. Это нуждается в купировании. Целью является выработка мер специально-криминологического предупреждения насильственных преступлений, совершаемых осужденными по мотивам утверждения или самоутверждения. Методологической базой послужили формально-логический метод исследования, анализ и синтез, индукция и дедукция, логический, формально-юридический методы. Предупреждение насильственных преступлений, совершаемых осужденными по мотивам утверждения или самоутверждения, – многогранная деятельность субъектов предупреждения. В статье проведен анализ и рассмотрены именно меры специально-криминологического предупреждения обозначенных уголовно наказуемых деяний. Определена необходимость дальнейших научных исследований мер специально-криминологического предупреждения изучаемых преступлений. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования обозначенной группы преступлений.

Ключевые слова: насильственная преступность, мотив, субъективная сторона состава преступления, утверждение, самоутверждение, осужденные, предупреждение преступлений, специально-криминологические меры.

MEASURES OF SPECIAL CRIMINOLOGICAL PREVENTION OF VIOLENT CRIMES COMMITTED BY CONVICTS ON THE GROUNDS OF AFFIRMATION OR SELF-AFFIRMATION

Abstract: the need for affirmation or self-affirmation can be a negative stimulating mechanism of behavior, which generates the commission of crimes by various persons, including convicts. It needs cupping. The aim is to develop measures for the special criminological prevention of violent crimes committed by convicts on the grounds of affirmation or self-affirmation. The methodological basis was the formal-logical method of research, analysis and synthesis, induction and deduction, logical, formal-legal methods. The prevention of violent crimes committed by convicts on the grounds of affirmation or self-affirmation is a multifaceted activity of the subjects of prevention. The article

analyzes and considers the measures of special criminological prevention of the designated criminally punishable acts. The necessity of further scientific research of measures of special criminological prevention of the studied crimes is determined. The obtained results can be used for further investigation of the designated group of crimes.

Keywords: *violent crime, motive, subjective side of the corpus delicti, affirmation, self-affirmation, convicts, crime prevention, special criminological measures.*

Одной из значимых потребностей развивающейся личности является потребность в утверждении или самоутверждении [1, с. 47]. Потребность утверждения или самоутверждения фундаментальна и присуща всем. Она может быть как позитивным стимулирующим механизмом поведения (конструктивное утверждение и самоутверждение) [2, с. 98], когда человек реализует свою энергию в созидательном аспекте (постоянное самосовершенствование, личностный рост и т.д.) [3, с. 15], так и негативным (деструктивным). Последнее порождает совершение многообразных преступлений [4, с. 108; 5, с. 225].

Преступления по мотивам утверждения или самоутверждения совершаются различными субъектами, особенно они свойственны несовершеннолетним, должностным лицам и осужденным. Осужденные, стремясь достичь высокой самооценки, повысить самоуважение, уровень собственного достоинства, групповой (социальный) статус, совершают насильственные преступления, что негативно влияет на их исправление, формирование правопослушного поведения. Поэтому необходимо выработать эффективные меры специально-криминологического предупреждения насильственных преступлений, совершаемых осужденными по мотивам утверждения или самоутверждения.

В указанных целях необходимо разработать и принять нормативный правовой акт, который будет регламентировать досуговую деятельность, определять формы организации культурного досуга осужденных, клубную работу, порядок организации и привлечения осужденных к спортивным мероприятиям, что будет способствовать не только купированию агрессии, но утверждению или самоутверждению посредством достижения высоких результатов. Принятие данного акта позволит воздействовать на мотивационно-смысловые преобразования, преодоление фрустрации – состояния отчаяния от нереализованных жизненных целей, ожиданий, планов; несоответствие желаний, потребностей ожиданиям человека. Для устранения обозначенной причины необходимо усовершенствовать уголовно-исполнительную систему (далее – УИС): увеличить численность сотрудников УИС,

повысить осведомленность сотрудников УИС о причинах и условиях совершения рассматриваемых общественно опасных посягательств, улучшить работу кадровых аппаратов и т.д.

При выявлении осужденных, склонных к совершению рассматриваемых деяний, необходимо обратить внимание, было ли ранее ими совершено преступление по исследуемым мотивам. Работникам УИС необходимо составлять криминологический портрет каждого осужденного, прибывшего для отбывания уголовного наказания. Это позволит определить склонность осужденного лица к совершению данных уголовных деяний. Например, Ю. М. Антонян указывает на такой метод выявления особенностей личности осужденных, как тест «Рисунок дерева». По стилю и манере рисунка можно в какой-то степени судить о признаках неудовлетворенности или фрустрированных потребностях [6, с. 213].

Меры виктимологической профилактики насильственных преступлений по мотивам утверждения или самоутверждения, совершаемых осужденными, должны разрабатываться дифференцированно по отношению к различным категориям жертв анализируемых деяний. Отдельные нормативные правовые акты, действующие в Российской Федерации, лишь опосредованно касаются вопросов виктимологической профилактики, меры которой ориентированы на преступность в целом [7, с. 709], без учета специфики конкретного вида преступности, что является негативным аспектом, поскольку жертвы обозначенных насильственных преступлений обладают виктимологическими особенностями. Необходимо разработать и принять нормативный правовой акт, содержащий меры виктимологической профилактики насильственных преступлений, совершаемых осужденными по мотивам утверждения или самоутверждения; основополагающие начала осуществления виктимологической профилактики и т.д.

Однако одной правовой основы недостаточно, поскольку она должна базироваться на целях, задачах, направлениях государственной политики. Необходимо определить государственную политику виктимологической профилактики данных деяний. Это позволит комплексно подойти к осуществлению в Российской Федерации виктимологической профилактики обозначенных общественно опасных посягательств, а также купировать хаотичный характер деятельности уполномоченных субъектов по реализации и выработке их новых мер.

Одной из распространенных мер, предлагаемых учеными, выступает информирование потенциальных жертв общественно опасных деяний о способах совершения преступлений, защиты от них

и т.д. [8, с. 7]. Обозначенное информирование должно быть основано на криминологических изысканиях российских и зарубежных ученых, в связи с чем в науке следует активно изучать криминологические особенности изучаемой группы уголовно наказуемых деяний. Данное информирование необходимо осуществлять различными способами, поскольку имеются различные типы личности по способу восприятия информации (визуалы, аудиалы, кинестетики, дигиталы) [9, с. 106].

Еще одной формой предупреждения преступлений является пресечение преступлений. Пресечение деяний данного вида следует осуществлять посредством воспитательной работы. На сегодняшний день в уголовно-исполнительных учреждениях наличествует обширная материально-техническая база. Однако мало создать такую базу, необходимо проводить различные соревнования, приобщать осужденных к спорту и мотивировать их к физическому развитию в целях удовлетворения потребности в утверждении и самоутверждении.

Таким образом, предупреждение насильственных преступлений по мотивам утверждения или самоутверждения, совершаемых осужденными, – многогранная деятельность субъектов предупреждения, в том числе и специально-криминологическими мерами (общая профилактика, индивидуальная профилактика, виктимологическая профилактика, пресечение). На сегодняшний день требуется выработка эффективных мер, к числу которых можно отнести: разработку и принятие нормативного правового акта, регламентирующего досуговую деятельность осужденных; разработку комплекса методов, позволяющих выявлять склонность личности к деструктивному утверждению и самоутверждению; разработку и принятие нормативного правового акта, содержащего меры виктимологической профилактики насильственных преступлений по мотивам утверждения и самоутверждения, совершаемых осужденными.

Список литературы:

1. Сурдин, Г.В. Потребность в самоутверждении как фактор развития личности / Г.В. Сурдин // *iPolytech Journal*. – 2012. – № 2 (61). – С. 47–54.
2. Перевозчикова, Л.С. Конструктивное самоутверждение личности как философская проблема / Л.С. Перевозчикова // *Сибирский педагогический журнал*. – 2007. – № 2. – С. 98–105.
3. Харламенкова, Н.Е. Самоутверждение подростка / Н.Е. Харламенкова – М. : Ин-т психологии РАН, 2004. – 295 с.
4. Тютюнник, И.Г. Корыстный мотив в структуре преступлений против свободы личности: уголовно-правовой и криминологический анализ / И.Г. Тютюнник. – М. : Юстицинформ, 2017. – 152 с.

5. Дудкина, Е.И. Некоторые особенности криминологической характеристики участников организованных преступных формирований / Е.И. Дудкина // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2014. – № 1 (96). – С. 224–228.

6. Личность осужденного / под ред. Ю.М. Антоняна. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 283 с.

7. Репецкая, А.Л. Виктимологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых женщинами (региональный аспект) / А.Л. Репецкая, Т.С. Кононыхина // Всероссийский криминологический журнал. – 2021. – Т. 15, № 6. – С. 702–713.

8. Бочков, А.А. Виктимологическая культура: теория и практика / А.А. Бочков // Право. Экономика. Психология. – 2016. – № 2 (5). – С. 3–9.

9. Аюбов, Э.Н. Основные аспекты информационного воздействия на население на современном этапе / Э.Н. Аюбов, О.Н. Новиков, О.Е. Бувечич // Технологии гражданской безопасности. – 2021. – № 18. – С. 104–112.

К.Н. Тупикова,
*соискатель кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовкой государственной
юридической академии*

K.N. Tupikova,
*Competitor
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy
ksenia_tupikova@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-318-323

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОСТИТУЦИЕЙ (ДО 1960 ГОДА)

Аннотация: преступления, связанные с проституцией, причиняют вред не только жизни и здоровью отдельной личности, но и общественной нравственности. Искоренение или предпринятие попыток ликвидации рассматриваемого негативного явления представляют собой одну из задач, для решения которой необходимо рассмотреть причины появления, формирование и трансформацию уголовной ответственности за рассматриваемые преступления для того, чтобы выявить пробелы, а также внести изменения в действующее законодательство. Проведение исторического анализа уголовной ответственности за преступления, связанные с проституцией, выступает целью данной статьи. При исследовании применялись следующие методы: системный анализ, синтез и формально-юридический метод. Автором выделены причины появления ответственности за организацию проституции и прослежена трансформация уголовной ответственности за данные преступления в период до 1960 г. Сделан вывод о наличии уголовной ответственности только за преступления, связанные с проституцией, и об отсутствии уголовного преследования за занятие проституцией.

Ключевые слова: проституция, преступления, связанные с проституцией, причины возникновения уголовной ответственности, уголовное законодательство, исторический аспект.

EMERGENCE AND DEVELOPMENT CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMES RELATED TO PROSTITUTION (BEFORE 1960)

Abstract: crimes related to prostitution cause harm not only to the life and health of an individual, but also to public morality. Eradicating or attempting to eliminate this negative phenomenon is one of the tasks facing the legislator, for the solution of which it is necessary to consider the reasons for the emergence, formation and transformation of criminal responsibility for the crimes in question in order to identify gaps and to make changes in the current legislation. Historical analysis of criminal liability for crimes related to prostitution is the purpose of this article. The following methods were used in the research: system analysis, synthesis and formal-legal method. The author identified the reasons for the emergence of responsibility for the organization of prostitution, traced the transformation of criminal responsibility for these crimes in the period up to 1960. The conclusion is made about the presence of criminal liability only for crimes related to prostitution and the absence of criminal prosecution for prostitution.

Keywords: prostitution, crimes related to prostitution, reasons for the emergence of criminal liability, criminal legislation, historical aspect.

История становления и развития уголовной ответственности за занятие проституцией носит неоднозначный характер, поскольку связана с различной правовой регламентацией и оценкой такого деяния. По мнению И. И. Приклонского, проституция присутствовала во все времена, хотя и преследовалась государством из-за причинения вреда не только личности, но и обществу [1, с. 5]. Первые упоминания о существовании данного негативного явления содержатся в таких древнейших источниках, как Кодекс Хаммурапи, Библия (Ветхий Завет), Евангелие и пр.

История российского уголовного права берет свое начало с момента возникновения Древнерусского государства. Для данного периода характерно отсутствие деления права на отрасли, поэтому говорить о существовании уголовной ответственности за деяния, связанные с проституцией, не представляется возможным. Однако наказание за блуд и прелюбодеяние, налагаемое церковным судом, предусматривалось [2, с. 251].

Занятие проституцией никогда не запрещалось нормами уголовного права, хотя ее организация не поощрялась государством. Первые попытки закрепления ответственности за сводничество и блуд были предприняты в Соборном уложении 1649 г. (ст. 25 гл. XXII). При этом в данной статье отсутствует признак, характерный для рассматриваемых занятий, – извлечение материальной выгоды [3, с. 186].

Рост проституции, а также сводничества начинается в конце XVII в. и продолжается в XVIII. Это обуславливалось ведением активной внешней политики и строительством Санкт-Петербурга, так как преобладающее население города было мужским [4, с. 130]. Развращение нравов и нанесение вреда здоровью населения не могло не беспокоить Петра Первого, в связи с чем начинается активная работа, направленная на искоренение блуда и разврата. По мнению З. С. Урцмиханова, «все меры борьбы с проституцией того времени носили карательный характер» [5, с. 58–61].

Петра Первого, нацеленного на одержание победы в Северной войне, беспокоило наличие проституции в полках, в связи с этим была внесена в Артикул воинский 1715 г. норма, запрещающая пребывание «блудниц» с военнослужащими; если же они будут пойманы, то немедленно изгнаны (артикул 175 гл. 20 «О содомском грехе, насилии и блуде»), а также перенесены в разряд юрисдикции государственных судов дела, ранее подсудные церковным, – о блуде и прелюбодеянии [6, с. 188].

Рост организованной проституции подтверждается увеличением числа тайных публичных домов в Северной столице Российской импе-

рии, о чем имеются записи в медицинских документах. Для их закрытия во второй четверти XVIII в. принимаются указы и распоряжения, запрещающие существование таких домов, а также обязывающие уполномоченных лиц препятствовать их созданию.

Вступая на престол, Екатерина Вторая столкнулась с проблемой процветания проституции, порождающей распространение венерических болезней. Перед императрицей остро встал вопрос об искоренении данного социального феномена для защиты общества от нравственного разложения и поддержания здоровья населения: были приняты нормативные акты, запрещающие проституцию и сводничество, и организовано лечение женщин от инфекций, передаваемых половым путем. Особая важность решения данного вопроса подчеркивалась личным присутствием императрицы при обсуждении указов в Сенате.

«Устав благочиния, или Полицейский», изданный 8 апреля 1782 г., предоставлял полиции обширные полномочия, к числу которых относилась борьба за поддержание общественной нравственности. На протяжении истории развития законодательства об искоренении проституции до XVIII в., а именно блуда, к ответственности привлекались только те, кто вел внебрачные отношения, неразрешенные церковью и моралью. В Уставе 1782 г. появляется ответственность за непотребство, ставшее ремеслом. «Укрощением непотребного жития» занимался частный пристав (ст. 122). В ст. 221 раздела «М. Запрещения» перечислены деяния, нарушение которых грозит привлечением к ответственности: «Подтверждается запрещение. 1) дом свой или нанятой открыть днем или ночью всяким людям ради непотребства. 2) в дом открытой днем или ночью ради непотребств входить. 3) непотребством своим или инако искать пропитания». За их нарушение взималась денежная сумма в пользу государства, а за осуществление непотребства как ремесла налагалось более строгое наказание [7, с. 484].

Переломный момент в отношении законодателя к существованию проституции происходит в XIX в. В это время создаются административные органы, деятельность которых направлена на выработку и принятие мер, способствующих пресечению распространения венерических заболеваний путем выдачи разрешения на занятие проституцией с обязательным условием соблюдения установленных требований. Однако виновных в организации проституции без санкции государства привлекали к ответственности по уголовному законодательству.

Первым уголовным кодексом, действовавшим на территории Российской империи, являлось Уложение о наказаниях уголовных

и исправительных 1845 г., для которого характерно регулирование общественных отношений, касающихся проституции и сводничества. Нормы, закрепляющие ответственность за соблазнительное и развратное поведение, противоестественные пороки, а также сводничество (ст. 1282–1300), были объединены законодателем по видовому объекту – гл. 4 «О преступлениях против общественной нравственности и нарушении ограждающих оную постановлений» [8].

В отделении первом «О соблазнительном и развратном поведении, о противоестественных пороках и о сводничестве» рассматриваемой главы законодатель закрепляет ответственность за «обращение непотребства в ремесло» (ст. 1287), посещение непотребных женщин (ст. 1286), «непотребное поведение» в общественном месте (ст. 1281), предоставление дома для осуществления непотребства (ст. 1282), доставление заведомо способов к непотребству в публичных заведениях – гостиницах, ресторанах и др. (ст. 1283), а также позволение заниматься проституцией в подведомственных частному лицу помещениях (ст. 1284).

В данном Уложении появляются упорядоченные нормы, карающие сутенерство: к ответственности привлекались мужчины, которые способствовали осуществлению проституции женщинами, находящимися в их подчинении, и извлекали из этого прибыль.

Особое внимание законодатель уделяет сводничеству, выделяя раздел «О сводничестве и употребляемых для того обольщениях» (ст. 1296–1300). К ответственности привлекались лица, способствующие организации непотребства за плату: «отец и мать» (ст. 1296), «мужья» (ст. 1297), «опекун, учитель или другое какое-либо лицо, имеющие надзор за малолетним или несовершеннолетним» (ст. 1298), и любой, не перечисленный выше (ст. 1299), а также «лица, занимающиеся сводничеством, как ремеслом» (ст. 1300).

В послереволюционное время уголовная ответственность за преступления, связанные с проституцией, продолжает существовать и находит свое отражение в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. в двух нормах: по ст. 170 лицо привлекалось к ответственности за принуждение к занятию проституцией с использованием какого-либо воздействия, если при этом оно извлекало для себя выгоду; по ст. 171 – за сводничество, содержание притонов разврата, а также вербовку женщин для проституции [9].

Искоренение организации проституции являлось одним из направлений уголовной политики Советского государства. Уголовный кодекс от 22 ноября 1926 г., действующий на территории РСФСР, объединял «преступления против жизни, здоровья, свободы и до-

стоинства личности» в отдельной главе. В ст. 155 закреплялась ответственность за «принуждение к занятию проституцией, сводничество, содержание притонов разврата, а также вербовку женщин для проституции». Данная норма содержала две статьи предыдущего Уголовного кодекса РСФСР (ст. 170, 171). При этом из состава преступления пропал обязательный признак – физическое и психическое воздействие на лицо [10].

Следующим нормативным правовым актом служит Уголовный кодекс РСФСР 1960 г., по которому к ответственности привлекались лица за «вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией» (ст. 210). В данном случае законодатель относил проституцию к преступной деятельности. Также продолжает существовать запрет на «содержание притонов и сводничество» [11].

На основании изложенного можно сделать вывод, что уголовная ответственность за преступления, связанные с проституцией, формировалась на протяжении длительного периода времени. Сама проституция никогда не запрещалась нормами уголовного законодательства, но ее организация, выражающаяся в принуждении, сводничестве, вербовке, а также притоносодержательстве, каралась законодателем под угрозой применения мер уголовно-правового характера.

В период Советского государства уголовная ответственность за преступления, связанные с проституцией, существовала, но запрещалось лишь «содержание притонов и сводничество».

Данные нормы не потеряли своей актуальности, в связи с чем необходимо более детально определить на законодательном уровне признаки составов рассматриваемых деяний с целью индивидуализации ответственности за схожие, но различные по размеру причиненного вреда общественным отношениям преступления.

Список литературы:

1. Приклонский, И.И. Проституция и ее организация: исторический очерк / И.И. Приклонский. – М. : Типо-лит. Г.И. Простакова; издание А.А. Карцева, 1903. – 108 с.
2. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1984. – Т. 1 : Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – 430 с.
3. Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 года / под ред. М.К. Любавского. – М. : Ист.-филол. факультет Имп. Моск. ун-та, 1907. – 196 с.
4. Алихаджиева, И.С. Проституция как социальное явление: уголовно-правовые и криминологические последствия : дис... д-ра юрид. наук / И.С. Алихаджиева. – М., 2021. – 526 с.

5. Урцмиханов, З.С. Эволюция ответственности за проституцию в российском уголовном праве / З.С. Урцмиханов // На пути к гражданскому обществу. – 2019. – № 4 (36). – С. 58–61.

6. Артикул воинский : с кратким толкованием / напечатан повелением ея императорского величества, 2-м тиснением. – СПб. : При Имп. Акад. наук, 1735. – 255 с.

7. Полное собрание законов Российской империи [Собрание 1-е: с 1649 по 12 декабря 1825 г.] / под ред. М.М. Сперанского. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. – Т. 21 : С 1781 по 1783: от № 15106-15901. – 1830. – 1083 с.

8. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1845. – 898 с.

9. О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») : постановление ВЦИК от 1 июня 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 15, ст. 153.

10. О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») : постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 г. // СУ РСФСР. – 1926. – № 80, ст. 600.

11. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40, ст. 591.

Е. Н. Асташкина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

E. N. Astashkina,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Prosecutorial
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-324-330

РОЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Аннотация: эффективность деятельности органов прокуратуры, при осуществлении прокурорского надзора за обеспечением конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, обеспечивает слаженность функционирования системы здравоохранения в целях решения стоящих перед ней задач в государстве. Целью статьи является поиск наиболее адекватного подхода к достижению высокой результативности прокурорского надзора за соблюдением права на охрану здоровья и медицинскую помощь, посредством правовой регламентации отдельных его аспектов. Методологической основой является совокупность диалектического, сравнительного и системного методов исследования. Результатом работы стала аргументированная авторская позиция относительно роли прокурорского надзора в обеспечении конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. На сегодняшний день есть необходимость в принятии отдельного приказа Генерального прокурора РФ, который закрепил бы приоритетные направления прокурорского надзора за соблюдением конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь с конкретизацией отдельных актуальных вопросов, которые следует проверять.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, приоритетное направление прокурорского надзора, права и свободы человека и гражданина, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, методика прокурорских проверок.

THE ROLE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTH PROTECTION AND MEDICAL CARE

Abstract: the effectiveness of the activities of the prosecutor's office, when exercising prosecutorial supervision over ensuring the constitutional right to health protection and medical care, ensures the coherence of the functioning of the health care system in order to solve the tasks facing it in the state. The purpose of the article is to find the most adequate approach to achieving high efficiency of prosecutorial supervision over the observance of the right to health protection and medical care, through the legal regulation of its individual aspects. The methodological basis is a set of dialectical, comparative and systematic research methods. The result of the work was the author's reasoned position on the role of prosecutorial supervision in ensuring the constitutional right to health protection and medical care. To date, there is a need to adopt a separate order of the Prosecutor General

of the Russian Federation, which would consolidate the priority areas of prosecutorial supervision over the observance of the constitutional right to health protection and medical care with the specification of certain topical issues that should be checked.

Keywords: *prosecutor's office, prosecutor's supervision, priority direction of prosecutor's supervision, human and civil rights and freedoms, right to health protection and medical care, methods of prosecutor's checks.*

Основу жизнедеятельности Российского государства составляет здоровое общество, физическое, психическое и социальное благополучие которого является фундаментальной движущей силой, укрепляющей стабильность государственности. Сохранение народа, развитие его возможностей в государстве является одним из стратегических направлений национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, утверждает, что социально-экономическая политика государства направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека, создание условий для укрепления здоровья граждан, увеличение продолжительности жизни, снижение смертности [1]. Основой устойчивого и эффективного функционирования системы здравоохранения является абсолютное соответствие всех процессов в данной сфере правоотношений соответствующим нормативно-правовым актам, что, в свою очередь, обеспечивают надзорные органы государства.

Прокуратура РФ реализует значимую деятельность по обеспечению и защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Важность такого направления подчеркивает специфика современного состояния сферы охраны здоровья граждан. Так, в соответствии с государственной программой РФ «Развитие здравоохранения», в 2021 г., по сравнению с 2020 г., в государстве замечен рост показателя общей смертности на 14,4 % – до 16,7 случая на 1 тыс. чел. (в 2020 г. – 14,6 случая на 1 тыс. чел.). Число умерших составило 2 441,6 тыс. чел. и возросло на 303 тыс. чел. Общая заболеваемость населения в 2021 г. выросла на 7,2 % – с 156 419,2 случая на 100 тыс. чел. в 2020 г. до 167 713,8 случая на 100 тыс. чел. в 2021 г. [2].

Надзор за соблюдением права на охрану здоровья является одним из основных приоритетных направлений такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, на что указывает Генеральный прокурор РФ в приказе № 195 [3].

Следует отметить, что в целях реализации стремительного научного, технологического, социального, экономического развития

государства, увеличения численности населения страны были утверждены национальные проекты, одним из которых является «Здравоохранение» [4]. В приказе № 192 Генеральный прокурор РФ приказывает нижестоящим прокурорам осуществлять прокурорский надзор в области здравоохранения за исполнением законодательства при реализации инновационных медицинских технологий, строительстве новых медицинских центров, функционировании единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, развитии детского здравоохранения. В приказе отмечается, что прокуроры должны установить системный прокурорский надзор за исполнением законодательства при оказании гражданам экстренной медицинской и первичной медико-санитарной помощи [5]. Такое требование актуально, поскольку в настоящее время имеются населенные пункты, находящиеся вне зоны доступности для граждан первичной медико-санитарной помощи. По состоянию на 1 сентября 2022 г. доля населенных пунктов с числом жителей в диапазоне 101–2000 человек, где населению доступна первичная медико-санитарная помощь по месту их жительства, в целом по Российской Федерации составила 99,69 %. Кроме этого, в рамках реализации федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» установлено, что по состоянию на 1 сентября 2022 г. – 28,8 % граждан прошли профилактические осмотры (53,8 % от плана на 2022 г.), а завершили профилактические мероприятия более 42 млн чел. Доступ к информации о возможности прохождения профилактических мероприятий имеют более 60,55 млн чел. [2].

В свою очередь, Игорь Краснов в ходе выступления с докладом в Совете Федерации почеркнул, что многие субъекты в государстве не полностью подключены к единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения, что влечет повышенную нагрузку на медицинских работников, которые вынуждены многократно вводить одну и ту же информацию в базы данных или вручную заполнять медкарты и справки. Данный подход в эпоху цифровых технологий – нерационален, отнимает ценное время общения врача с пациентом и ограничивает возможности качественного первичного приема [6].

Обеспечение соблюдения права на охрану здоровья и медицинскую помощь прокуратура держит в постоянном поле своего зрения и осуществляет мониторинг доступности медицинской помощи, достаточности лекарственных средств и медицинских изделий при ее оказании. Например, в онкологическом диспансере г. Майкопа Республики Адыгея долгое время не использовалось ультразвуковое

диагностическое оборудование из-за отсутствия квалифицированного персонала. По итогам рассмотрения представления прокурора города, внесенного руководителю учреждения, принят на работу соответствующий специалист; во Владимирской области по постановлению прокурора возбуждено уголовное дело по ч. 1.1 ст. 293 УК РФ по факту списания должностными лицами регионального Министерства здравоохранения лекарственных препаратов для лечения сердечно-сосудистых заболеваний на общую сумму более 58 млн руб., при этом потребности пациентов не были обеспечены; в Саратовской области по требованию прокурора организована розничная торговля лекарственными препаратами 383 фельдшерско-акушерскими пунктами в сельской местности; в Республике Тыва обеспечены жизненно необходимыми лекарствами 18 аптечных пунктов. Под особым контролем Генерального прокурора РФ находятся вопросы лекарственного обеспечения детей [7].

Фундаментальный характер рассматриваемого права подтверждается его закреплением в Конституции РФ, где провозглашается право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Также закрепляется, что в государстве финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию [8].

Конституционная регламентация права на охрану здоровья и медицинскую помощь находит свою конкретизацию в федеральном законодательстве, а именно: ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [9], ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [10], ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [11], ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» [12] и др.

Результативность надзора за соблюдением права на охрану здоровья определяют и основные приоритеты, которые указывают на самые уязвимые участки и требуют повышенного внимания прокурора, что закрепляется в приказах Генерального прокурора. В сфере надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов действует приказ Генерального прокурора № 195, который распространяется и на надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В данном приказе надзор за соблюдением права на охрану здоровья подробно не регламентируется, а указывается в перечне с иными приоритетными направлениями прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [3]. Поскольку, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», здравоохранение является одним из национальных проектов, то приоритетные направления прокурорского надзора при его реализации определены в Приказе Генерального прокурора РФ от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» [4, 5].

Следует подчеркнуть, что широкий перечень нормативных правовых актов, которым должна соответствовать многоплановая сфера здравоохранения, определяет потребность в едином нормативно-правовом документе, где закрепление нашли бы не только ключевые проблемы, на которых прокурорам следует сконцентрировать свое внимание, но и базовые вопросы.

Такие аспекты подробно представлены в научных исследованиях, методиках проведения прокурорских проверок, где указываются не только отдельные значимые направления надзора за исполнением законов в сфере здравоохранения, исходя из требований закона (проверки исполнения законов при реализации государственной программы «Развитие здравоохранения», соблюдения прав граждан на бесплатную медпомощь, территориальных органов Росздравнадзора, стационарной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, амбулаторно-поликлинической помощи, соблюдения прав граждан при получении платной медпомощи в государственных, муниципальных, частных учреждениях здравоохранения, в сфере лекарственного обеспечения и др.), но и перечисляются вопросы, которые необходимо выяснить [13, с. 56–60; 14, с. 406–418; 15, с. 83–91; 16]. Подобные научные работы имеют важное научное, учебное, методическое значение, но обладают скорее рекомендательным характером для прокурорских работников.

Таким образом, на современном этапе представляется верным принятие отдельного нормативного правового акта руководителя прокуратуры РФ, в котором был бы очерчен круг приоритетных направлений прокурорского надзора за соблюдением закрепленного в Конституции РФ и федеральных законах права на охрану здоровья и медицинскую помощь с детализацией отдельных актуальных вопросов, которые следует проверять.

Список литературы:

1. 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.
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» : постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 (в ред. от 30 мая 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 1, ч. 2, ст. 373; 2023. – № 23, ч. 1, ст. 4181.
3. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. от 31 августа 2023 г.) // Законность. – 2008. – № 3. – С. 44–60.
4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 20, ст. 2817; 2020. – № 30, ст. 4884.
5. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов : приказ Генпрокуратуры России от 14 марта 2019 г. № 192 (в ред. от 19 января 2022 г.) // Законность. – 2019. – № 5. – С. 66–70.
6. Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов выступил с докладом в Совете Федерации. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=87329761> (дата обращения: 20.09.2023).
7. Прокурорами выявлено более 68 тысяч нарушений законодательства в сфере здравоохранения. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=89806469> (дата обращения: 20.09.2023).
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).
9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Рос. газ. – 2011. – № 263; 2023. – № 177.
10. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2022 г.) // Рос. газ. – 2010. – № 274; 2022. – № 290.
11. Об обращении лекарственных средств : федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Рос. газ. – 2010. – № 78; 2023. – № 177.
12. Об иммунопрофилактике инфекционных болезней : федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Рос. газ. – 1998. – № 18; 2021. – № 147–148.
13. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / колл. авторов; под ред. О.Н. Коршуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮСТИЦИЯ, 2019. – 408 с.

14. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Часть 1 : практич. пособие / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : во Юрайт, 2019. – 481 с.

15. Алиев, Я.Л. Прокурорский надзор в сфере здравоохранения / Я.Л. Алиев, А.Н. Логинов, А.Э. Романова // Вестник Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 5. – С. 83–91.

16. Шибина, А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Шибина. – М., 2018. – 148 с.

И. Н. Вишневецкая,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

I. N. Vishnevetskaya,
Candidate of Legal sciences, Docent,
Associate Professor of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology
of the Saratov State Law Academy
irina-vishnevetskaya@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-331-337

КИБЕРНАСИЛЬСТВЕННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Аннотация: проблематика кибернасилия в отношении лиц женского пола является актуальной и малоизученной, требующей пристального внимания ученых и практиков. Криминологические исследования, проведенные до настоящего времени, носят фрагментарный характер, в то время как данный вид насильственной преступности обладает своей спецификой, имеет огромное распространение, что наделяет его повышенной общественной опасностью. Предметом исследования является криминологический анализ кибернасильственной преступности в отношении женщин. Цель работы – анализ основных специфических характеристик насильственных преступлений с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. В работе использованы анализ и синтез, индукция и дедукция, логический, системный, сравнительно-правовой и формально-логический методы исследования. Научная новизна исследования состоит в фокусировании внимания на необходимости детального анализа кибернасилия в отношении женщин, детерминации данного вида преступности, изучении личности преступника и выработке мер предупреждения и профилактики кибернасилия. Автором проанализированы криминологические особенности кибернасильственной преступности в отношении лиц женского пола, что должно способствовать разработке эффективных предупредительных мер общесоциального и специально-криминологического характера. Криминологическая наука должна учитывать развитие научно-технического прогресса. Насильственная преступность выходит на качественно другой уровень, становится более интеллектуальной, эффективной, доступной в исполнении, безопасной и, как следствие, все более латентной.

Ключевые слова: киберпреступность, насильственная преступность, информационные технологии, кибернасилие в отношении женщин, кибервиктимизация.

CYBER VIOLENCE CRIME AGAINST WOMEN

Abstract: the problem of cyberbullying against women is relevant and poorly studied, requiring the close attention of scientists and practitioners. Criminological studies conducted to date are fragmentary, while this type of violent crime has its own specifics, has a huge distribution, which gives it an increased public danger. The subject of the study is a criminological analysis of cybercrime against women. The purpose of the work is to analyze the main specific characteristics of violent crimes using information and telecommunication technologies. Methodological basis: analysis and synthesis, induction and deduction, logical, systemic, comparative-legal and formal-logical research methods

were used. The scientific novelty of the study consists in focusing attention on the need for a detailed analysis of cyber violence against women, the determination of this type of crime, the study of the identity of the offender and the development of measures to prevent and prevent cyber violence. The author analyzes the criminological features of cybercrime against women, which should contribute to the development of effective preventive measures of a general social and special criminological nature. Criminological science should take into account the development of scientific and technological progress. Violent crime is reaching a qualitatively different level, becoming more intelligent, efficient, accessible, safe, and, as a result, increasingly latent.

Keywords: *cybercrime, violent crime, information technology, cyber violence against women, cyber-victimization.*

На современном этапе развития инновационных технологий, их проникновения во все сферы общественной жизни людей, активного использования сети Интернет происходит активная криминализация информационной среды, использование ее для совершения различного рода деструктивных действий, включая преступные деяния.

Президент РФ В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России (3 марта 2021 г.) отметил наличие многоаспектных угроз в интернет-пространстве и указал на необходимость усиления профилактических мероприятий со стороны правоохранительных органов по противодействию киберпреступности, совершенствования межведомственного сотрудничества, включая и сферу мониторинга пространства сети Интернет, оперативного реагирования на новые криминальные киберугрозы, нацеленные как на мировую, национальную, так и на личную безопасность [1].

По официальным данным ГИАЦ МВД РФ, в 2022 г. зарегистрировано 522,1 тыс. преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, что на 0,8 % больше, чем за аналогичный период 2021 г. В общем числе зарегистрированных преступлений их удельный вес увеличился до 26,5 %. Больше половины таких преступлений (52,1 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (272,2 тыс.; -5,6 %), почти три четверти (73,0 %) совершается с использованием сети Интернет (381,1 тыс.; +8,4 %), более трети (40,8 %) – с помощью средств мобильной связи (213,0 тыс.; -2,1 %) [2].

В связи со все большим распространением киберпреступности перед криминологической наукой встает задача детального изучения данного вида преступности, ее детерминант, проблем противодействия. В отечественной криминологии появился новый термин: «кри-

минологическая киберология» [3, с. 81], под ним понимается учение, предметом которого является киберпреступность, особенности личности преступников, совершающих преступления с использованием современных технологий.

На наш взгляд, в самом общем виде киберпреступность можно определить как массовое, негативное, социальное, правовое явление, представляющее собой систему общественно опасных деяний, совершенных с помощью информационных технологий либо в информационном пространстве, и характеризующееся количественными и качественными показателями.

Одним из видов деструктивного поведения, которое может совершаться в информационном пространстве, является кибернасилие. В отечественной и зарубежной научной литературе нет единого определения данного понятия.

С.К. Херринг определяет кибернасилие как онлайн-поведение, которое представляет собой или ведет к нападению на благополучие (физическое, психологическое, эмоциональное) человека или группы. По его мнению, кибернасилие – это акт определенного поведения в информационно-коммуникационных сетях [4, с. 193].

По мнению Э. Аттрилл, насилие в интернет-пространстве следует рассматривать как «кибератаку», под которой автор понимает доступ и распространение вредоносных, оскорбительных или опасных материалов онлайн с целью причинения эмоционального, психологического или физического вреда [5, с. 136–137].

Некоторые российские ученые, прибегая к термину «киберагрессия», рассматривают ее как нанесение посредством использования цифровых устройств намеренного вреда одному человеку или группе людей, который воспринимается как оскорбительный, уничижительный, наносящий ущерб или нежеланный [6, с. 4].

В юридической литературе выделяют различные формы проявления кибернасилия. В последнее время в научный оборот вошли понятия «киберхарассмент» (сексуальные домогательства и преследования посредством использования электронной почты, социальных сетей и т.д.); «киберсталкинг» (преследования одного и того же человека, который, например, отправляет сообщения с информацией о геолокации жертвы, чтобы вызвать дискомфорт и чувство опасности); «кибербуллинг» (проявления агрессии, шантажа, распространение личных фотографий и видео с целью высмеять и унижить); «киберхейт» (распространение оскорбительного контента, унижающего честь и достоинство жертвы); «доксинга» (распространение в сети Интернет персональных данных, например, с целью компроментации) и т.д.

Проводя анализ актуальных тенденций насильственной преступности, необходимо отметить эволюцию способов и приемов ее проявления, умножающих ее распространенность и общественную опасность. С развитием цифровых технологий все чаще становятся известны факты совершения насильственных преступлений, ранее традиционно совершаемых посредством прямого контакта преступника с жертвой, дистанционно, с применением информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет. Цифровые технологии открыли новые способы совершения как давно известных насильственных преступлений против личности (угрозы убийством или причинения тяжкого вреда здоровью, принуждения к изъятию органов или тканей человека для трансплантации, изнасилования и т.д.), так и относительно новым ее видам, например, доведения до самоубийства (или покушения на самоубийство) [7, ст. 105, 110, 111, 131]. Это свидетельствует о том, что криминальное насилие выходит на качественно иной уровень, становится более интеллектуальным, эффективным, доступным в исполнении, безопасным, и, как следствие, все чаще грубое физическое воздействие уступает место психическому.

Широкое распространение вышеперечисленных форм кибернасилия повлекло возникновение новой формы виктимизации – кибервиктимизации. Несмотря на то, что данное направление практически не изучено и исследований, посвященных кибервиктимизации, очень мало, уже сегодня можно прогнозировать, что количество кибержертв в ближайшие годы будет расти и, возможно, в будущем данный вид потерпевших станет статистически преобладающим в числе жертв насильственных преступлений в целом.

Жертвой кибернасилия может стать каждый, независимо от половой принадлежности и возраста, однако статистические исследования показывают, что данные преступления чаще всего направлены против лиц женского пола. По данным ЮНЕСКО, женщины в 27 раз чаще становятся жертвами насилия в сети Интернет [8]. Можно констатировать, что появилась некая питательная среда для совершения насилия в отношении женщин и девочек в Интернете и других видах цифровой среды.

Как справедливо отмечает П. А. Кабанов, «общественная опасность преступности увеличивается, если ее жертвами становятся наименее защищенные слои населения: женщины, дети, лица пожилого возраста, инвалиды» [9, с. 10].

Женщины, как жертвы кибернасильных преступлений, обладают сложной системой свойств (физиологических, психологических,

социальных и т.д.), и именно этот набор личностных характеристик и качеств делает женщину более легкой и удобной мишенью для психологических манипуляций (угроз, унижений, оскорблений). Агрессор легко выбивает жертву из зоны комфорта, если начинает ее запугивать, шантажировать. Часто жертвами кибернасилия становятся одинокие женщины, которые испытывают страх за себя, сталкиваясь с систематическими преследованиями и угрозами в цифровом пространстве. Страх прогрессивно усиливается у женщин, воспитывающих в одиночку детей, и может перерасти в состояние отчаяния, тревоги, паники.

В докладе Специального докладчика ООН по вопросам насилия в отношении женщин и девочек отмечается, что онлайн-насилием может являться любой акт гендерного насилия, осуществляемый в информационном пространстве с помощью информационно-коммуникационных технологий [10].

Чаще всего кибернасилие по отношению к лицам женского пола исходит со стороны бывших партнеров (супругов), знакомых потерпевшей (например, одноклассников, соседей), анонимных лиц (знакомых, но скрывающихся за никнеймами), посторонних лиц (незнакомых). Заметно изменяется и общая криминологическая характеристика лиц, совершающих данные преступления: вместо страдающего алкоголизмом, неуравновешенного, импульсивного тирана, совершающего насильственные действия в основном в семейно-бытовой сфере, мы можем наблюдать интеллектуально развитого, эмоционально спокойного, рационального, продвинутого IT-пользователя, получающего удовольствие от причинения психологического насилия в отношении потерпевшей.

Сложный, замаскированный характер кибернасилия влечет за собой высокую латентность данного вида преступности, причем как искусственную, так и естественную. Детерминантами, обуславливающими такой высокий уровень латентности, здесь могут выступать: общедоступность сети Интернет для всех слоев населения, несоблюдение правил безопасности в информационном пространстве, недостаток грамотных специалистов, способных расследовать и пресекать кибернасилие, необращение жертв данных преступлений в правоохранительные органы по причине страха либо недоверия к правоохранительной системе, нежелание сотрудников, отвечающих за прием и регистрацию заявлений граждан, показывать реальные масштабы данной проблемы, портить статистику и т.д.

В настоящий момент криминологическая наука не в должной мере учитывает развитие научно-технического прогресса, что не в полной мере удовлетворяет потребностям времени. Современные количе-

ственные и качественные характеристики кибернасильственной преступности свидетельствуют о необходимости полного и всестороннего ее изучения. Комплексные научные исследования данной проблемы должны быть ориентированы на изучение кибернасилия в отношении лиц женского пола как системы преступлений насильственного характера с использованием информационных технологий, анализ детерминант развития, выявление социально-демографических, нравственно-психологических и иных криминологических характеристик личности виновного и разработку системы мер предупреждения общесоциального и специально-криминологического характера.

Таким образом, актуальными мерами, направленными на эффективное предотвращение кибернасильственной преступности в отношении женщин, на современном этапе выступают: дальнейшее детальное изучение, анализ и внесение терминологической ясности в понятие кибернасилия как подвида преступлений в отношении женщин, разработка классификаций и типологий кибернасильственной преступности против лиц женского пола, привлечение особого внимания законодателя и правоохранительных органов к данной проблеме. Данное исследование позволяет подготовить почву для решения иных фундаментальных проблем, связанных с изучением и предупреждением преступлений против женщин.

Список литературы:

1. Президент РФ призвал органы внутренних дел к эффективной защите общества в цифровом пространстве. – URL: <https://www.garant.ru/news/1449069/> (дата обращения: 10.08.2023).
2. Состояние преступности в России за 2022 год. – URL: [file:///D:/Downloads/Sbornik_22_12_%20\(2\).pdf](file:///D:/Downloads/Sbornik_22_12_%20(2).pdf) (дата обращения: 10.08.2023).
3. Артюшина, О.В. Насильственная преступность и IT-технологии / О.В. Артюшина // *Lex russica*. – 2019. – № 9 (154). – С. 77–81.
4. Herring, S.C. Cyber violence: Recognizing and resisting abuse in online environments / S.C. Herring // *Asian Women*. – 2002. – № 14. – P. 187–212.
5. Attrill, A. *Cyberpsychology*. / A. Attrill. – Oxford University Press, 2015. – 304 p.
6. Солдатова, Г. У. Виды киберагрессии: опыт подростков и молодежи / Г. У. Солдатова, Е. И. Рассказова, С. В. Чигарькова // *Национальный психологический журнал*. – 2020. – № 2 (38). – С. 3–20.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6145.
8. Кибернасилие над женщинами и девочками: тревожный сигнал для всего мира. – URL: <https://en.unesco.org/sites/default/files/genderreport2015final.pdf> (дата обращения: 10.08.2023).

9. Кабанов, П. А. Кибернасилие: распознавание и сопротивление злоупотреблениям в онлайн-средах / П. А. Кабанов // Виктимология. – 2017. – № 2(12). – С. 5–23.

10. Система официальной документации ООН. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/184/58/PDF/G1818458.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.08.2023).

С. Е. Якушева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

S. E. Yakusheva,
Candidate of Law, Associate Professor,
Department of Prosecutor's
Supervision and Criminology
of the Saratov State Law Academy
don800@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-338-345

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОРГАНАМИ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Аннотация: на сегодняшний день деятельность органов военной прокуратуры исследована недостаточно. В представленной статье автор попытался проанализировать особенности проведения прокурорских проверок органов военной прокуратуры в рамках реализации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

В основу статьи положены многочисленные примеры из практических материалов органов военной прокуратуры, наглядно иллюстрирующие эффективность применяемых военными прокурорами средств прокурорского реагирования. Автором вносятся предложения по совершенствованию надзора в данном направлении.

Ключевые слова: военная прокуратура РФ, методика прокурорских проверок, прокурорский надзор, эффективность прокурорского надзора, соблюдение прав несовершеннолетних, образовательные учреждения, лицензирование, пожарная безопасность.

ON SOME FEATURES OF PROSECUTOR'S INSPECTIONS OF THE OBSERVANCE OF THE RIGHTS OF MINORS BY THE MILITARY PROSECUTOR'S OFFICE

Abstract: to date, the activities of the military prosecutor's office have not been sufficiently investigated. Therefore, in the article presented, the author tried to analyze the peculiarities of conducting prosecutor's inspections of the military prosecutor's office as part of the implementation of prosecutor's supervision of the implementation of laws on minors and youth.

The article is based on numerous examples from practical materials of the military prosecutor's office, clearly illustrating the effectiveness of the means of prosecutor's response used by military prosecutors. The author makes proposals to improve supervision in this direction.

Keywords: the military prosecutor's office of the Russian Federation, the methodology of prosecutor's inspections, prosecutor's supervision, the effectiveness of prosecutor's supervision, observance of the rights of minors, educational institutions, licensing, fire safety.

Военная прокуратура, будучи неотъемлемой частью прокуратуры РФ, выполняет функции, которые присущи всей системе данных органов, но осуществляет надзор в особых специализированных объектах – в воинских частях и учреждениях Министерства обороны РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах. Принципиальным отличием деятельности военной прокуратуры является ее независимость от командования воинских частей, что законодательно предусматривает реализацию широкого круга полномочий, предоставленных военным прокурорам для решения вопросов по выявлению и устранению нарушений закона в войсках.

Основная цель деятельности военной прокуратуры состоит в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод военнослужащих, являющихся отдельной особой категорией граждан РФ, а также в защите охраняемых законом интересов общества и государства. Особое место в реализации надзорной функции отводится такой важнейшей ее отрасли, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, где приоритетным направлением является надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних и молодежи.

Проблема эффективности такого надзора во многом обусловлена знаниями прокурорских работников законодательства, складывающейся правоприменительной практикой и полнотой информации о допущенных нарушениях. Первостепенными задачами надзора являются предупреждение нарушений прав детей, причинения им вреда и профилактика преступлений среди подростков.

Надзор военной прокуратуры в данном направлении в целом аналогичен надзору территориальных органов прокуратуры, поскольку осуществляется в соответствии с положениями Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» [1], за исключением определенной специфики.

Говоря о специфике надзорной деятельности в рассматриваемом направлении, следует начать с того, что специфичными являются уже поднадзорные органы, к числу которых относятся:

- ведомственные общеобразовательные организации со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус», «кадетский (морской кадетский) корпус», «казачий кадетский корпус» и профессиональные образовательные организации со специальным

наименованием «военно-музыкальное училище» (далее – кадетские и суворовские (нахимовские) училища);

- ведомственные – общеобразовательные школы и дошкольные образовательные учреждения (в том числе зарегистрированные в качестве дошкольных образовательных учреждений, а также группы по присмотру и уходу за детьми, содержащиеся за счет штатной численности воинских частей и не имеющие лицензии на право осуществления образовательной деятельности; далее – образовательные учреждения);

- ведомственные санаторно-курортные организации.

По состоянию на конец февраля 2022 г. в ведении поднадзорных органам военной прокуратуры федеральных органов исполнительной власти находились 32 кадетских и суворовских (нахимовских) училища, 96 детских садов и 33 общеобразовательные школы военных ведомств, в которых в целом по стране обучались более 33,4 тыс. детей [2, с. 7–8].

Указанные поднадзорные объекты должны находиться под особым вниманием органов прокуратуры, поскольку многие из них предусматривают не периодическое, а круглосуточное пребывание детей.

Исходя из практики военной прокуратуры, на сегодняшний день наиболее типичными нарушениями закона, выявляемыми органами прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением прав несовершеннолетних в образовательных учреждениях, являются:

1. *Несоблюдение лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности.*

По состоянию на февраль 2022 г. в рамках действующей структуры Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов дошкольное образование осуществляется в 96 детских садах штатной вместимостью 10,8 тыс. мест, в которых обучаются свыше 9,6 тыс. детей. При этом в ведении Минобороны России находится 85 детских садов, которые посещают более 8,9 тыс. детей. Из них мероприятия по регистрации в качестве юридического лица в форме федерального государственного казенного дошкольного образовательного учреждения или его структурного подразделения и оформлению лицензии, что позволяет осуществлять образовательную деятельность, выполнены – только в 29 (4,5 тыс.) из них. Остальные такого статуса не имеют, при этом одни действуют в качестве групп по присмотру и уходу за детьми, а другие являются юридическими лицами без лицензии, ввиду чего дошкольное образование не предоставляют.

Как правило, получению лицензии препятствуют ненадлежащее техническое состояние зданий и помещений детских садов, необходи-

мость их капитального ремонта, отсутствие правоустанавливающих документов, в том числе закрепляющих право пользования земельными участками, а также неурегулированность правового статуса отдельных дошкольных учреждений (отсутствие регистрации в качестве юридического лица или его филиала). Выявление и устранение данных нарушений путем использования средств прокурорского реагирования имеет важнейшее значение.

При проведении прокурорских проверок в данном направлении следует уделять особое внимание вопросам соответствия учебного плана нормативным требованиям, соблюдения порядка допуска лиц к занятию педагогической деятельностью и порядка проведения аттестации педагогических работников.

Как показывает практика, нередко выявляются нарушения законодательства при издании локальных нормативных правовых актов, в том числе о порядке приема, перевода и отчисления обучающихся, организации работы комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

В ходе проведения проверки органами военной прокуратуры в ФГКОУ «Московское президентское кадетское училище имени МА. Шолохова войск национальной гвардии Российской Федерации», в нарушение требований ч. 2 ст. 61 Федерального закона № 273-ФЗ, предусматривающей основания для досрочного прекращения образовательных отношений, с родителями 40 детей заключены типовые договоры, предоставляющие руководству училища право самостоятельно (без согласия родителей) отчислять воспитанников, в том числе не достигших возраста пятнадцати лет. Договоры в рамках реализации принятых прокуратурой гарнизона мер реагирования приведены в соответствие с требованиями законодательства [3].

В ФГКОУ «Казанское суворовское военное училище», ФГКОУ «Тульское суворовское военное училище», ФГКОУ «Петрозаводское президентское кадетское училище» Минобороны России выявлены нарушения, обусловленные приемом на работу ряда педагогов, не имеющих высшего, среднего или дополнительного профессионального образования по направлению подготовки «образование и педагогика». Указанные нарушения были устранены только по итогам рассмотрения внесенных органами военной прокуратуры представлений прокурора.

В одной из образовательных организаций не разработаны локальные нормативные акты, регламентирующие вопросы управления данной организацией, особенностей образовательного процесса, порядка оценки и учета достижений обучающихся (детский сад «Золотая рыбка» при ФГКОУ «Средняя общеобразовательная школа

№ 14» по месту дислокации 7-й военной базы Вооруженных Сил РФ в Республике Абхазия).

Весьма наглядным, на наш взгляд, является пример выявления нарушений закона в деятельности ФГКОУ «Нахимовское военно-морское училище Министерства обороны Российской Федерации» (г. Санкт-Петербург). Органами прокуратуры установлен факт неприятия приемной комиссией названного училища решения о переносе на резервные время или день кандидату Д. вступительных испытаний, во время дистанционного проведения которых произошел технический сбой, вследствие чего он лишился возможности участвовать в них.

Начальнику названного училища внесено представление. В отношении названного ФГКОУ возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ – нарушение требований по ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса [4].

Отдельного внимания со стороны органов военной прокуратуры требуют вопросы распределения недельной образовательной нагрузки в зависимости от возраста обучающихся, соотношения объема обязательной и дополнительной форм образования, урочной и внеурочной деятельности преподавателей.

Несмотря на то, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на должном высоком уровне, прокурорским работникам следует обращать внимание на обеспечение учебниками и учебными пособиями по установленным нормам, в том числе при выполнении образовательной программы на дому, а также на наличие в образовательных организациях библиотек, в том числе цифровых (электронных), их укомплектованность печатными и электронными учебными изданиями, методическими и периодическими изданиями по всем входящим в реализуемые образовательные программы учебным предметам.

2. *Несоблюдение требований пожарной безопасности образовательных учреждений.*

Данное направление надзорной деятельности военной прокуратуры регулируется весьма большим количеством нормативных правовых актов, основными из которых являются: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [5], Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1479 [6] и др.

Особенность надзора в данном направлении также во многом обусловлена тем, что режим работы рассматриваемых поднадзорных органов предполагает круглосуточное пребывание в них воспитанников.

В ходе прокурорской проверки ФГКОУ «Ульяновское гвардейское суворовское военное училище Министерства обороны Российской Федерации» установлено, что в помещениях училища отсутствовало аварийное (эвакуационное) освещение. Электропровода и кабели эксплуатировались с видимыми повреждениями изоляции, светильники не были оборудованы защитными плафонами-рассеивателями. На путях эвакуации применены материалы с высокой степенью пожарной опасности. Коридоры длиной более 60 м не разделены противопожарными перегородками второго типа, двери не имели приспособлений для самозакрывания. По результатам проверки начальнику училища внесено представление. В отношении виновных должностных лиц возбуждено девять дел об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности). В рамках реализации принятых мер реагирования нарушения устранены, виновные привлечены к административной ответственности [7].

Полагаем, что в целях достижения наибольшей эффективности прокурорского надзора в данном направлении вопросами, подлежащими выяснению, должны быть следующие: назначение специальным приказом лиц, ответственных за противопожарное состояние зданий и сооружений, эксплуатацию электрохозяйства и молниезащитных устройств, создание пожарно-технических комиссий, штатных пожарных расчетов и постов, прохождение ими обучения по пожарно-техническому минимуму и наличие соответствующих удостоверений; определение перечня наиболее пожароопасных зданий и сооружений, их ежедневная проверка лицами из состава штатного пожарного расчета при сдаче под охрану; наличие программы проведения противопожарных инструктажей и обучения мерам пожарной безопасности, журналов первичного и повторного противопожарного инструктажа, наблюдательного дела «Противопожарная защита», деклараций пожарной безопасности зданий, фактическое выполнение предусмотренных названными ведомственными документами мероприятий; выполнение плана противопожарной охраны на текущий год; проведение ежеквартальных практических тренировок по эвакуации лиц, работающих в учреждении; полнота отражения в соответствующих актах пожарно-технической комиссии результатов ежеквартальных проверок, фактического устранения выявленных нарушений; работоспособность систем автоматической пожарной

сигнализации, оповещения и управления эвакуацией, наличие исполнительной документации на них; проведение огнезащитной обработки деревянных конструкций на путях эвакуации; соблюдение периодичности замера сопротивления изоляции осветительной и потребительской электросети (с составлением протоколов испытаний и технических отчетов), установленной Правилами технической эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденными Приказом Минэнерго России от 22 января 2003 г. № 4145; наличие и состояние эвакуационных выходов, молниезащитных устройств; обеспеченность и содержание средств пожаротушения, источников противопожарного водоснабжения, систем и установок противопожарной защиты; оснащение (при наличии круглосуточного пребывания детей) автономными резервными источниками электроснабжения систем противопожарной защиты.

При проведении надзорных мероприятий следует учитывать специфические особенности организации противопожарных мероприятий в местах нахождения несовершеннолетних. На объектах с круглосуточным пребыванием детей руководитель образовательного учреждения должен организовать суточные дежурства обслуживающего персонала, обеспечить каждого дежурного исправным ручным электрическим фонарем, средством индивидуальной защиты органов дыхания и зрения человека от опасных факторов пожара.

К типичным нарушениям закона, выявляемым военными прокурорами при проведении проверок в образовательных учреждениях, относящихся к Министерству обороны РФ, также следует причислить: несоответствие нормам законодательства вещевого обеспечения воспитанников кадетских и суворовских (нахимовских) училищ, требований по организации питания детей, санитарных норм и правил в местах приготовления (хранения) продуктов и приема пищи, при организации перевозки детей. Кроме этого, особое внимание следует уделять соблюдению прав воспитанников на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом.

Анализ выявленных нарушений закона свидетельствует о положительном опыте органов военной прокуратуры, но при этом не исключает необходимости усиления прокурорского надзора в данном направлении.

Список литературы:

1. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интере-

сов : Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 декабря 2021 г. № 744 // Законность. – 2022. – № 2. – С. 66–72.

2. Организация надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних в органах военной прокуратуры : методические рекомендации от 25 февраля 2023 г. // Документ из личного архива автора.

3. Из архивных материалов 51-й военной прокуратуры гарнизона // Документ из личного архива автора.

4. Из архивных материалов 50-й военной прокуратуры гарнизона – войсковая часть 77932 // Документ из личного архива автора.

5. О пожарной безопасности : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3649; 2023. – № 29, ст. 5305.

6. Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1479 (в ред. от 24 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 39, ст. 6056; 2022. – № 44, ст. 7567.

7. Из архивных материалов военной прокуратуры Ульяновского гарнизона // Документ из личного архива автора.

Н.М. Паршин,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры правового
 обеспечения государственной
 муниципальной службы
 Московского областного филиала
 РАНХИГС при Президенте РФ

N.M. Parshin,
 Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Legal Support
 of the State Municipal Service
 of the Moscow Regional Branch
 of RANEPA under the President
 of the Russian Federation
 n.m.parshin@yandex.ru

О.В. Шляпкинова,
 кандидат юридических наук, доцент,
 профессор кафедры прокурорского
 надзора и криминологии
 Саратовской государственной
 юридической академии

O.V. Shlyapnikova,
 Candidate of Law, Associate Professor,
 Professor of the Department
 of Prosecutor's Supervision
 and Criminology of the Saratov State
 Law Academy
 ctork64@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-346-355

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И БЕСПРИЗОРНОСТИ В РОССИИ

Аннотация: в криминологической науке безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних рассматриваются в непосредственной связи с преступностью, как правило, в двух аспектах: в возможности вовлечения данных категорий несовершеннолетних в противоправную деятельность, а также в большей вероятности совершения преступлений в отношении указанного контингента лиц. В настоящей статье рассмотрены наиболее значимые факторы, порождающие безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних, и предложены меры организационно-управленческого характера, направленные на их нейтрализацию, локализацию и устранение.

Ключевые слова: безнадзорность, беспризорность, причины и условия, насилие, проституция, деформированное воспитание, Интернет.

CAUSES AND CONDITIONS OF NEGLECT AND HOMELESSNESS IN RUSSIA

Abstract: in criminological science, neglect and homelessness of minors is considered in direct connection with crime, as a rule, in two aspects: the possibility of involving these categories of minors in illegal activities, as well as the greater likelihood of committing crimes against this group of persons. This article examines the most significant factors that generate and contribute to the neglect and homelessness of minors and proposes organizational and managerial measures aimed at their neutralization, localization and elimination.

Keywords: neglect, homelessness, causes and conditions, violence, prostitution, deformed education, Internet.

В условиях процессов глобализации, трансформации духовно-нравственных ценностей, ослабления социального контроля, проведения специальной военной операции, мощных потоков ми-

грации как никогда актуализируются проблемы, связанные с профилактикой безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних.

Динамично усложняющееся социально-экономическое положение отдельных слоев населения, финансовая составляющая семейного бюджета подталкивают родителей перераспределять свое внимание и время с воспитательной функции на экономико-содержательную составляющую, что приводит к усложнению взаимопонимания в семье, утрате доверительного общения несовершеннолетнего с родителями и, как следствие, к первопричине детской безнадзорности.

Актуальность рассматриваемой проблематики подтверждается и тем, что она являлась предметом исследования в работах других авторов. Беспризорность детей как социальную проблему и явление изучала Д.А. Юдина [1, с. 71–73]. Вопросы причинных факторов возникновения безнадзорности и беспризорности затронуты в работах, Г.И. Могилевской [2, с. 411–413], С.Ю. Мельникова [3, с. 87–89], О.Ю. Ильченко [4, с. 286–290] и других авторов.

Тему криминологических причин безнадзорности и беспризорности нельзя назвать достаточно исследованной. Стремительное развитие социально-общественных отношений и информатизация несовершеннолетних порождают эволюционные детерминанты, способствующие таким негативным социальным явлениям, как беспризорность и безнадзорность.

Традиционно в криминологической науке приоритетной причиной преступности в среде несовершеннолетних, а также негативных социальных явлений, к которым относятся безнадзорность и беспризорность, считают недостатки семейного воспитания. Анализ заявленной темы позволил выявить прямо пропорциональную зависимость данных проблем с динамикой сексуально-насильственной преступности в отношении несовершеннолетних в семье, разводами, повторными браками родителей, которые явились для несовершеннолетнего криминологическим риском автономизации, абстрагированности и минимизации контактов с родителями.

В результате несовершеннолетние подростки, ущемленные в родительском внимании, бессознательно выискивают физическую, материальную и психологическую опору вне семейного круга. Как правило, данный поиск связан с желанием повзрослеть, что провоцирует несовершеннолетнего к курению, употреблению спиртных напитков, наркотических веществ и проституции. Более надежные «друзья и товарищи»¹, по мнению несовершеннолетнего, заменяют

¹ «Друзья и товарищи» – абстрактное понятие, обозначающее индивидов, склонных к деструктивному антиобщественному поведению.

основные функции, связанные с его воспитанием, что приводит к атрофированию и утрате внутрисемейных связей.

Отсутствие необходимого ухода со стороны родителей, игнорирование интересов несовершеннолетнего, применение физического и психологического насилия при его воспитании – все это реализует угрозу психическому, соматическому и культурно-нравственному здоровью несовершеннолетнего, что приводит к деформации межличностных отношений и негативно влияет на его социальную адаптацию в обществе.

Уменьшение соответствующего контроля со стороны родителей и отсутствие желания к интеллектуальному саморазвитию самого несовершеннолетнего предоставляет ему возможность к непродуктивному, бесполезному времяпрепровождению. Приоритеты интеллектуально-ученического характера уступают новым приобретенным антиобщественным увлечениям, подросток окружает себя соответствующим кругом общения.

Таким образом, перераспределение родительского времени и внимания на решение проблемы финансового недостатка и повышения материального благополучия семьи является одной из основных причин, стимулирующих безнадзорность несовершеннолетних.

В формировании личности несовершеннолетнего немаловажное значение имеет воспитание, получаемое в семье, характеризующееся физической, психической и духовно-нравственной спецификой [5, с. 40]. Большинство родителей сознательно не стремятся к воспитанию будущего преступника, однако сама внутрисемейная обстановка, поведение родителей или лиц, их заменяющих, подталкивают подростка к антиобщественному криминальному поведению. К сожалению, следует признать, что на протяжении многих веков насилие, в различных его формах, является неотъемлемой частью семейного воспитания у россиян [6, с. 32].

Проведенное нами в 2021 г. анкетирование 669 обучающихся Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина показало, что благополучных семей, в которых отсутствует социально опасная среда для ребенка, больше 83 %, однако отсутствие правильного подхода к воспитанию ребенка, неумение найти концептуальные решения приводят к воспитанию будущих эгоистов, циников, потребителей. Деформация детского характера порождает психопатические извращения, что толкает несовершеннолетнего на уход из семьи и становление на путь правонарушения. Безнадзорность и беспризорность является крайне негативным социальным явлением, обладающим огромным криминальным потен-

циалом [7, с. 23], порождающим криминологические детерминанты, способствующие совершению правонарушений и преступлений.

Согласно официальным данным, несмотря на снижение преступности несовершеннолетних в 2022 г., вызывают тревогу и озабоченность рост на 22,5 % (что составило 2 056 фактов) особо тяжких преступлений, совершенных с их участием. По мнению экспертов, это самый высокий показатель за последние пять лет [8, с. 245].

Еще одной причиной безнадзорности выступает кризис внутрисемейных отношений, связанный с деформированными нравственными приоритетами. Недостаточное духовно-культурное воспитание, отсутствие жизненного опыта у юных родителей приводит к непониманию важности воспитательного процесса детей, осуществляя тем самым замену тактильных отношений на интерактивные средства обучения и воспитания. Помимо этого, недостаточно понимаемые цели и мировосприятие, не ориентированное на ценность отношений в браке, часто являются причинами разводов. Например, в Российской Федерации в 2021 г. было зарегистрировано 923 553 брачных союза и 664 207 разводов [9]. Анализируя официальные статистические данные, можно констатировать, что только 28,1 % заключенных брачных союзов сохраняются, оставшиеся 71,9 % семей, часто имеющих малолетних и несовершеннолетних детей, распадаются. Родители оказываются бессильными в процессе нахождения консенсуса для сохранения брака по различным объективным и субъективным причинам. Малолетние и несовершеннолетние дети в таких браках невольно оказываются в психотравмирующей ситуации, связанной с предразводным процессом.

В сложных бракоразводных обстоятельствах несовершеннолетних или малолетний ребенок становится невольным заложником манипуляционных действий со стороны родителей. Психологически не осознавая происходящего, не имея возможности здравомысленно рассуждать, ребенок встает перед выбором: с кем остаться после развода родителей и где ему комфортнее. Появление желанных детей от повторного брака провоцирует у несовершеннолетнего, от первого брака, автономизацию, абстрагированность и минимизацию контактов с родителями. Результатом происходящего в подобной семье является, как правило, безнадзорность несовершеннолетнего.

За последние годы репродуктивное население страны столкнулось с проблемами, связанными с самоизоляцией, ограничением возможности выехать на отдых в популярные заграничные страны, недоступностью привычного проведения досуга. Оказавшись в рамках ковидных ограничений, которые, как казалось, могли положительно

повлиять на укрепление семейных отношений, большинство семейных пар столкнулось с испытаниями, повлиявшими на семейную жизнь. К сентябрю 2020 г. показатель разводов в России поднялся до 63,4 тыс. и стал выше, чем до пандемии (13,8 тыс.) [10]. Увеличение количества разводов среди молодых семей привело к закономерному росту неполных семей.

Неполная семья является одним из факторов безнадзорности несовершеннолетних. Родители-одиночки вынуждены беспокоиться о финансово-материальном благополучии несовершеннолетнего, что, в свою очередь, ущемляет его во внимании и заботе со стороны близкого человека.

Деформация семейных ценностей и кризис семьи негативно влияют на духовно-нравственное благополучие несовершеннолетнего, приводят к разрушению его моральных устоев, утрате человеческих ценностей. Браки разрушаются по причине отсутствия взаимоуважения между членами семьи, их сплоченности. С каждым годом возрастает численность несовершеннолетних, ставших жертвами психического, физического и сексуального насилия. Алкоголизм, наркомания, ведение матерями образа жизни с низким уровнем социальной ответственности выступают в качестве основной причины безнадзорности. В подобных семейных условиях ребенок предоставлен сам себе. Из-за отсутствия родительского внимания малолетний ищет в сети Интернет разъяснения непонятных ему вопросов, однако транслируемая в средствах массовой информации (далее – СМИ) и сети Интернет информация порой имеет завуалированное негативное значение.

Многие ученые, психологи, криминологи, социологи и медики указывают на скрытую угрозу, которая таится в пропаганде однополых браков, половой вседозволенности и насилия в СМИ. В своей работе А.Г. Щелкин раскрывает феномен узаконивания во многих современных странах однополых браков и информационную пропаганду данного явления [11, с. 156]. Отдельные авторы в очередной раз подчеркивают проблему кризиса нравственно-религиозных ценностей, проникшего в различные слои общества и сопровождающегося освобождением личности от ограничений, сдерживающих широкомасштабное распространение порноиндустрии, наркобизнеса, мошенничества и т.д. [12, с. 74]. Ряд других авторов отмечают антисоциальные последствия, связанные с пропагандой СМИ однополых браков, половой вседозволенности, порнографии и насилия [13, 14]. Однако, несмотря на предпринимаемые меры, полностью искоренить причины и условия указанной пропаганды в настоящий момент очень сложно.

Происходящий информационный произвол объясняется рядом причин. После распада СССР изменение репертуара детской киноиндустрии, поддерживаемой финансовой обеспеченностью, позволило стартовать процессу культивирования наихудших пороков зарубежной субкультуры. Нехватка времени, связанного с нестабильной социально-экономической обстановкой, вынудившей родителей абстрагироваться от прямой обязанности по оказанию помощи своим детям в отборе и фильтрации получаемой информации через СМИ. Катализатором, усугубляющим данный процесс в сложившейся тогда ситуации, выступила и еще одна сфера формирования личности – школа, которая заняла ожидательную пассивную позицию. Соблюдение негласного требования о недопущении отчисления или перевода из школы слабоуспевающих обучающихся спровоцировало процесс, характеризующийся общим снижением целеустремленности в получении знаний остальными обучающимися. Без внимания оставались школьники, имеющие определенные психологические отклонения, испытывающие социальную и внутриколлективную адаптацию. Учащиеся с психологическими отклонениями не просто занимали пассивную позицию в участии жизни школы, но и создавали конфликтные ситуации [15, с. 126]. Подобная ситуация приводила к неприятию внешней социальной среды несовершеннолетним и его замкнутости.

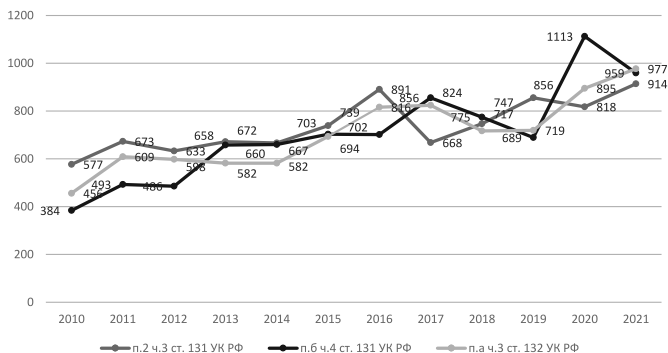
Ликвидация государственной инфраструктуры, социализации и общественного коллективного воспитания детей, отсутствие вновь созданного эффективного инструментария для досугового времяпрепровождения послужили причиной возникновения безнадзорности. Отсутствие возможности бесплатной реализации своих интересов в домах творчества, художественных школах, домах культуры и спортивных учреждениях, всесторонняя коммерциализация системы профессионального образования выступили в качестве негативного фактора, способствовавшего безнадзорности. В попытках изменения мотивации несовершеннолетнего родителями или лицами исполняющими их обязанности, все чаще стали применяться насильственные методы воспитания.

«Практически не снижается число преступных посягательств в отношении несовершеннолетних. В 2022 году зарегистрировано 103 185 таких случаев (2021 г. – 103 335). Рост зафиксирован в 52 (в 2021 г. – 77) регионах. Наиболее значительный в Республике Ингушетии (+56,4 %), Белгородской (+12,3 %), Псковской (+14,3 %) областях, Ненецком автономном округе (+45,7 %). В их числе преступления против жизни и здоровья составили 8,5 % (8 746, 2021 г. – 9 081), против половой не-

прикосновенности и половой свободы личности – почти 16 % (16 458, 2021 г. – 16 873)» [8, с. 223].

Характеризуя виды насилия, применяемые для внутрисемейного воспитания, следует отметить весьма значительные масштабы семейного сексуального насилия в отношении несовершеннолетних. Насильственные преступления, направленные на половую неприкосновенность и половую свободу несовершеннолетних, имеют стабильную положительную динамику (рис.).

Рис. Динамика насильственных преступлений, связанных с половой свободой и половой неприкосновенностью



Вызывает беспокойство рост насильственных действий сексуального характера в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста. Все это характеризует неудовлетворительную работу субъектов профилактики по предупреждению преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

Необходимо отметить, что выявление правоохранительными органами подобных фактов носит больше случайный характер, нежели имеет какую-либо системность. Причины подобного состояния дел объясняются сокращением штатной численности инспекторов по делам несовершеннолетних, а также «хроническим» некомплектом участковых уполномоченных полиции. Все это не позволяет вести превентивную борьбу, направленную на своевременное выявление фактов вовлечения несовершеннолетних в преступную и антиобщественную деятельность. Отсутствие необходимых сил и средств субъектов предупредительной деятельности не представляет возможности проводить мониторинг молодежной субкультурной среды с целью недопущения распространения насильственных, террористических, экстремистских, националистических и иных антиобщественных проявлений среди несовершеннолетних.

Проведенное исследование показало, что 54,4 % насильственных действий сексуального характера совершены в отношении несовершеннолетних лицом ему ранее знакомым, в том числе и близким родственником [16 с. 27]. Например, Д.В. Ривман отмечал, что 52 % несовершеннолетних, пострадавших от половых преступлений, были знакомы с преступником [17, с. 127].

Помимо этого, несовершеннолетние часто сталкиваются с недоверием со стороны одного из родителей, раскрывая факты происходящего. Оказавшись в опасной внутрисемейной ситуации, окруженный недопониманием со стороны близких, в обязанности которых входит воспитание, несовершеннолетний видит единственный, с его точки зрения, правильный выход – бегство из дома.

«В 2022 году в органы внутренних дел поступило 36 115 обращений об установлении местонахождения несовершеннолетних, ушедших из дома (26 146) либо государственного учреждения (9 969). В период ухода 569 человек совершили преступления и правонарушения, 99 стали жертвой противоправных деяний, а 10 детей погибли» [8 с. 226].

Особую тревогу вызывает межличностная деформация подростков, связанная с материальной и криминальной предрасположенностью. Беспорядочный несовершеннолетний, увлеченный легкой возможностью заработка, невзирая на нормы приличия и духовно-нравственное воспитание, нивелируя нравственные ценности, без каких-либо сложностей вовлекается в криминальный бизнес, связанный с проституцией, изготовлением порнографических материалов и мошенничеством. Интернет-ресурсы привлекают несовершеннолетних баснословными заработками в различных сферах секс-индустрии: эскорт-агентства, массажные салоны, хостес, веб-модели и др. Следует отметить, что вовлечение несовершеннолетних в преступную сферу деятельности является не единственным криминологически опасным следствием феномена безнадзорности и беспорядочности – значительная часть таких детей нигде не обучается и не работает.

На наш взгляд, в целях нейтрализации факторов, продуцирующих беспорядочность и безнадзорность несовершеннолетних, необходимо:

- на законодательном уровне привести в соответствие понятия «безнадзорный» и «беспорядочный», «семья, находящаяся в социально опасном положении» и «семьи – группы риска», поскольку сформулированные в федеральном законе определения основаны на едва уловимых критериях и представляют сложности в их разграничении;
- систематизировать реабилитационные центры помощи для лиц, оказавшихся в сложных жизненных ситуациях. Это необходимо для

единой иерархичной подчиненности – создания общей базы данных, разработки комплекса совместных мероприятий по профилактике безнадзорности и беспризорности, правонарушений и преступлений, а также обмена информацией между регионами;

- проводить независимые психологические тестирования по выявлению состояния внутреннего социально-психологического климата в коллективе среди несовершеннолетних, содержащихся в специализированных учреждениях. Как показывает практика, зачастую данные учреждения больше усугубляют положение своих воспитанников, нежели оказывают им помощь;

- переработать нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение для субъектов профилактики, которое должно соответствовать новым тенденциям работы, направленной не только на профилактику безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, но и на их последующую социализацию в обществе;

- укомплектовать вакантные должности участковых уполномоченных и инспекторов по делам несовершеннолетних квалифицированными специалистами, что позволит в совокупности с переработанным нормативно-правовым и научно-методическим обеспечением разработать субъектам профилактики комплекс мер, направленных на выявление и учет безнадзорности, а также предупреждения и раскрытия беспризорной преступности среди несовершеннолетних.

Таким образом, решение проблемы безнадзорности и беспризорности имеет многогранный, комплексный, систематизированный характер. Пролонгирование решения приведет к поражённости личностной структуры безнадзорных и беспризорных детей, связанной с длительной невозможностью расширить позитивные стороны своей личности, изменить антисоциальные убеждения. Отсутствующая или запоздавшая психологическая работа может привести к окончательной деградации несовершеннолетних, укоренению в них исключительно искаженных индивидуальных потребностей.

Список литературы:

1. Юдина, Д.А. Беспризорность детей как социальная проблема / Д.А. Юдина // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2017. – № 2 (15). – С. 71–73.
2. Могилевская, Г.И. Детская беспризорность в контексте проблемы национальной безопасности России / Г.И. Могилевская, В.В. Чернявская // Молодой ученый. – 2017. – № 11 (145). – С. 411–413.
3. Мельников, С.Ю. Беспризорность и безнадзорность несовершеннолетних как предпосылка детской преступности / С.Ю. Мельников // Отечественная юриспруденция. – 2017. – № 6 (20). – С. 87–89.

4. Ильченко, О.Ю. Беспризорность несовершеннолетних как результат насилия в семье / О.Ю. Ильченко // Известия Рос. гос. пед. ун-та им. А.И. Герцена. – 2009. – № 99. – С. 286–290.

5. Демидова, Е.В. Беспризорность и безнадзорность в Российской Федерации / Е.В. Демидова // Уч. зап. Орлов. гос. ун-та. – Серия : Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 5 (55). – С. 171–173.

6. Шевелева, Н.В. Комплексное сопровождение семей, имеющих детей, перенесших насилие / Н.В. Шевелева // Мир науки, культуры, образования. – 2017. – № 5 (66). – С. 31–34.

7. Бражников, С.А. Безнадзорность и непризорность в Российской Федерации / С.А. Бражников // Полиция и общество: пути сотрудничества : сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. (Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации). – Воронеж, 2017. – С. 20–27.

8. Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в 2022 году // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. – URL: <https://deti.gov.ru/Deyatelnost/documents/245> (дата обращения: 25.08.2023).

9. Статистика разводов и браков в России 2021–2022 год: таблицы по годам и регионам // Рейтинги & новости. – URL: <https://top-rf.ru/places/149-braki-razvody.html> (дата обращения: 25.08.2023).

10. Почему пандемия COVID-19 увеличила количество разводов и как государства пытаются помочь парам // Нож. – URL: <https://knife.media/covid-family/?ysclid=lpwatn59wq798083658> (дата обращения: 25.08.2023).

11. Щелкин, А.Г. Легализация однополых браков: к вопросу о социально-цивилизационных последствиях / А.Г. Щелкин // Социологические исследования. – 2019. – № 11. – С. 152–160.

12. Касторская, Е.В. Антисоциальные последствия однополых браков / Е.В. Касторская, А.Г. Касторский // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2014. – № 2 (33). – С. 72–75.

13. Султанов, А.А. Легализация однополых браков: социализация или путь к развращению / А.А. Султанов, А.В. Павлова // Достижения вузовской науки. – 2013. – № 4. – С. 179–182.

14. Симонова, М.А. Проблема правового регулирования однополых отношений и легализация однополых браков в России и мире / М.А. Симонова, Т.Н. Турко // Вестник Владимир. юрид. ин-та. – 2021. – № 1 (58). – С. 187–192.

15. Сластенин, В.А. Психология и педагогика : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений непедагогического профиля / В.А. Сластенин, В.П. Каширин. – 8-е изд., стер. – М. : Академия, 2010. – 477 с.

16. Паршин, Н.М. Предупреждение преступлений совершаемых в отношении несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук / Н.М. Паршин. – Саратов, 2019. – 210 с.

17. Ривман, Д.В. Криминальная виктимология : Жертвы преступлений. Мошенничество. Хулиганство. Кражи. Разбой / Д.В. Ривман. – СПб. : Питер, 2002. – 304 с.

А.С. Зубков,
соискатель кафедры
административного
и муниципального права
имени профессора Василия
Михайловича Манохина
Саратовской государственной
юридической академии

A.S. Zubkov,
Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law
named after Professor Vasily
Mikhailovich Manohin
of the Saratov State Law Academy
k_ap@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-356-365

К ВОПРОСУ О СИСТЕМНОМ ХАРАКТЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ПРИМЕНЯЮЩИХ МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению вопроса о полномочиях субъектов, применяющих меры административного принуждения в области строительства. Цель статьи заключается в определении перечня таких субъектов и анализе некоторых проблем нормативного регулирования их взаимодействия. Используются общенаучные методы познания (анализ, синтез), а также формально-юридический метод. Сделан вывод о том, что многообразие субъектов, применяющих меры административного принуждения, обусловлено различным характером таких мер, всесторонне обеспечивающих административно-правовую охрану общественных отношений в области строительства. Однако в настоящее время их деятельность не отличается системностью, что не способствует эффективности предупреждения нарушений градостроительного законодательства. Устранение данного недостатка должно обеспечиваться построением вертикали органов государственного строительного надзора. При этом координирующим субъектом в системе указанных органов должен стать Ростехнадзор.*

***Ключевые слова:** административное принуждение, строительство, публичная власть, контрольно-надзорная деятельность, аварии.*

ON THE ISSUE OF THE SYSTEMIC NATURE OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES APPLYING ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

***Abstract:** the article is devoted to consideration of the issue of the powers of entities applying administrative coercive measures in the field of construction. The purpose of the article is to determine the list of such subjects and analyze some problems of regulatory regulation of their interaction. General scientific methods of cognition (analysis, synthesis), as well as the formal legal method, were used. It concluded that the diversity of subjects*

applying administrative coercive measures is due to the different nature of such measures, which comprehensively ensure administrative and legal protection of public relations in the field of construction. However, at present, the activities of the subjects are not systematic, which does not contribute to the effectiveness of preventing violations of urban planning legislation. Elimination of this shortcoming should be ensured by the construction of a vertical structure of state construction supervision bodies. In this case, Rostechnadzor should become the coordinating entity in the system of these bodies.

Keywords: *administrative coercion, construction, public authority, control and supervisory activities, accidents.*

Ключевое значение в обеспечении административно-правовой охраны общественных отношений в области строительства принадлежит органам власти и их должностным лицам, применяющим меры административного принуждения. В настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, который бы закреплял исчерпывающий перечень таких субъектов. В Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года [1] также не конкретизированы органы власти, деятельность которых направлена на административно-правовую охрану общественных отношений в области строительства.

Как следует из ст. 3 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – ГрК РФ) [2], законодательство о градостроительной деятельности состоит из соответствующего Кодекса, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов ее субъектов. Таким образом, на организацию административно-правовой охраны общественных отношений в области строительства непосредственное влияние оказывает федеративное устройство государства.

Основываясь на принципе федерализма, нормы гл. 2 ГрК РФ устанавливают полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти ее субъектов, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Они реализуются посредством применения широкого круга мер административного принуждения.

Следует отметить, что в настоящее время законодательство не содержит указания на то, что деятельность таких органов власти в их совокупности должна обладать системным характером. Вопрос о построении системы органов публичной власти, применяющих меры административного принуждения в области строительства, не находит отражения и в научной литературе.

В соответствии с конституционным принципом единства публичной власти органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на определенной территории [3].

Данное взаимодействие обусловлено необходимостью применения мер административного принуждения в области строительства, обеспечивающими реализацию задач административно-правовой охраны общественных отношений, которые складываются в ее рамках. Административно-правовая охрана представляет собой урегулированную нормами административного права деятельность уполномоченных органов власти, их должностных лиц, направленную на предупреждение, выявление, пресечение нарушений правовых актов, регламентирующих градостроительную деятельность, применение мер административной ответственности, а также восстановление нарушенных субъективных прав участников градостроительных правоотношений и возмещение вреда, причиненного такими нарушениями [4, с. 124]. Эффективному достижению данных задач может способствовать построение деятельности властных субъектов на основе системности.

Одной из общепризнанных в науке характеристик системы выступает наличие элементов, ее составляющих [5, с. 22; 6, с. 165; 7, с. 43]. Элементами системы могут выступать различные органы власти, применяющие меры административного принуждения и организованные как на федеральном, так и на региональном уровнях, поскольку градостроительное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Так, федеральный государственный строительный надзор осуществляется органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (далее – Правительство РФ). В настоящее время им является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор). Ведомство проводит проверки соблюдения физическими и юридическими лицами требований законодательства, нормативных правовых актов, норм и правил в области строительства, а также вправе применять предусмотренные законодательством меры, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований, и меры по ликвидации последствий указанных нарушений. Применение мер административного

принуждения является элементом контроля (надзора), на что указывается в юридической литературе [8, с. 68],

Федеральный государственный строительный надзор осуществляется Ростехнадзором, однако законодательно установлены исключения. В соответствии с ч. 10 ст. 54 ГрК РФ федеральный государственный строительный надзор может осуществляться Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», а также иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Президентом или Правительством РФ. Например, федеральный государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов обороны и безопасности, входящих в военную инфраструктуру, объектов обороны и безопасности войск национальной гвардии РФ осуществляется Министерством обороны РФ [9].

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в части несоблюдения экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства наделены органы, осуществляющие государственный экологический надзор. Административная ответственность за данные правонарушения установлена ст. 8.1 КоАП РФ. В настоящее время органом, рассматривающим дела о таких деяниях, является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

К федеральным органам власти, уполномоченным на применение мер административного принуждения в области строительства, также относятся суды. Данные полномочия реализуются ими в рамках производства по делам об административных правонарушениях при назначении административных наказаний.

Надзор за соблюдением градостроительного законодательства осуществляют органы прокуратуры РФ. Рассматривая информацию о фактах нарушения законов, они могут вносить обязательные для исполнения представления об устранении нарушений в орган или должностному лицу, которые должны их устранить. Прокурор осуществляет постоянный мониторинг состояния законности в сфере строительства на поднадзорной территории во взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления и организациями, действующими в сфере строительства, для обеспечения своевременного выявления и пресечения нарушений законодательства. Он может требовать проведения внеплановой проверки в рамках

надзора за исполнением законодательства в сфере строительства, возбуждать дела об административных правонарушениях и направлять материалы указанных дел органам и должностным лицам, уполномоченным их рассматривать. Однако прокуратура РФ не наделена полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и назначению административных наказаний как одной из разновидностей мер административного принуждения.

На уровне субъектов РФ создаются органы власти, уполномоченные на применение мер административного принуждения в области строительства. Так, согласно ч. 1 ст. 54 ГрК РФ, региональный государственный строительный надзор осуществляется органом исполнительной власти, который уполномочен высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Орган регионального государственного строительного надзора вправе проводить документарную и выездную проверки, а также контрольные (надзорные) мероприятия, к которым отнесены выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), выездное обследование. По окончании контрольного (надзорного) мероприятия орган составляет акт, а при выявлении нарушения обязательных требований выдает предписание об их устранении.

Как отмечает А.Ю. Соколов, муниципальные органы обладают компетенцией по применению мер административного принуждения в случае делегирования им государственно-властных полномочий [10, с. 21]. Отдельные полномочия по применению мер административного принуждения в области строительства реализуются данными субъектами. Так, полномочиями по выявлению самовольной постройки обладают органы государственного строительного надзора, однако принимают решение о ее сносе органы местного самоуправления. Данную меру в юридической науке относят к восстановительным мерам административного принуждения [11, с. 49].

Органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, официально включены в единую систему публичной власти согласно ч. 2. ст. 80, ч. 3. ст. 132 Конституции РФ. Цель этой системы, как указывает А.В. Колесников, состоит во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти для решения задач в интересах населения соответствующей территории [11, с. 9]. Совместная деятельность органов государственного строительного надзора и органов местного самоуправления обеспечивает эффективность административно-правовой охраны общественных отношений в области строительства.

Кроме того, согласно ст. 8 ГрК РФ, органы местного самоуправления выдают разрешения на строительство, ввод объектов в эксплуатацию, реконструкцию объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений. Выдача соответствующих разрешений направлена на подтверждение возможности лица осуществлять определенную деятельность, которая может представлять потенциальную опасность для охраняемых общественных отношений. Ее можно отнести к контрольно-предупредительным мерам административного принуждения. Данные меры имеют своей целью предупредить совершение правонарушений и не допустить возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства [12, с. 174].

Таким образом, меры административного принуждения в области строительства подлежат реализации властными субъектами различного уровня. Их полномочия разграничены в соответствии с требованиями нормативных актов, что обусловлено необходимостью всесторонней административно-правовой охраны общественных отношений в области строительства, имеющей отражение в многообразии мер административного принуждения.

Однако наличия элементов (властных субъектов) еще недостаточно для того, чтобы говорить о системе как таковой. В науке отмечается, что элементы, составляющие структуру, должны взаимодействовать между собой, вызывая появление у системы определенных свойств, не присущих ее элементам в отдельности [13, с. 99; 14; 15, с. 28].

Относительно вопроса о системном характере деятельности субъектов, применяющих меры административного принуждения в области строительства, следует отметить, что эффективное взаимодействие таких субъектов не налажено в достаточной степени, что не способствует эффективному предупреждению правонарушений.

В настоящее время не применяется единая система учета и технического анализа аварий зданий и сооружений, их частей и конструктивных элементов, произошедших в процессе строительства, принципы функционирования которой были ранее закреплены Приказом Министерства строительства РФ от 6 декабря 1994 г. № 17-48 (далее – Приказ № 17-48) [16]. Роль координационного органа принадлежала Главной инспекции государственного архитектурно-строительного надзора, которая в настоящее время отсутствует в системе федеральных органов исполнительной власти. Инспекция была обязана вести регулярный учет аварий, происходящих на территории РФ, анализ материалов их расследования с подготовкой в необходимых случаях предложений по внесению изменений в нормативную и проектную документацию; обеспечивать составление ежегодного технического

обзора причин произошедших аварий и информирование предприятий, учреждений, организаций и объединений об их причинах и мерах по предупреждению, а также оказывать необходимую методическую помощь территориальным органам исполнительной власти субъектов РФ по вопросам расследования причин аварий зданий и сооружений.

В связи с этим на федеральном уровне отсутствуют достоверные данные об авариях зданий и сооружений на стадии их строительства. Снижение числа таких аварий выступает показателем эффективности деятельности государственного строительного надзора. Согласно статистическим данным, приведенным в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года [1], большинство аварий происходит из-за отступления от проектной документации или из-за применения некачественных материалов. Это свидетельствует о наличии нарушений, допущенных при строительстве.

Эффективное предупреждение противоправных деяний в области строительства должно обеспечиваться построением вертикали органов государственного строительного надзора. Данная задача обозначена и в упомянутой Стратегии. Кроме того, она соответствует конституционному принципу единства публичной власти, его законодательно закрепленному пониманию как согласованной деятельности всей совокупности органов управления в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства [17].

Федеральным органом государственного строительного надзора является Ростехнадзор. Поэтому в аспекте реализации построения вертикали органов государственного строительного надзора Ростехнадзор мог бы стать субъектом, координирующим деятельность не только своих территориальных подразделений, но и региональных органов государственного строительного надзора. Следует признать обоснованным мнение о том, что «в отсутствие контроля со стороны федерального центра, органы государственного строительного надзора на местах фактически находятся в полной зависимости от региональной власти, что негативно сказывается на качестве их работы – например, при выполнении регионом плана по вводу жилья» [18].

В рамках координации Ростехнадзору следует осуществлять регулярный учет и технический анализ аварий на основании актов, которые поступают из регионов, а также опубликование отчета о причинах аварий и рекомендаций по их предупреждению; рассматривать в досудебном порядке жалобы на решения органов государственного

строительного надзора; оказывать методическую помощь органам исполнительной власти в регионах по вопросам расследования причин аварий зданий и сооружений.

Кроме того, необходимо восстановление подходов к построению системы предупреждения правонарушений, которые были установлены в Приказе № 17-48: Ростехнадзор должен рассматривать информацию о происшествии, которая поступает от региональных органов государственного строительного надзора. В свою очередь, руководители предприятий, учреждений, организаций и объединений, осуществляющих строительство, реконструкцию, расширение, капитальный ремонт или эксплуатацию здания или сооружения, на котором произошла авария, обязаны передавать соответствующую информацию в региональные органы государственного строительного надзора и территориальные органы Ростехнадзора. Они должны осуществлять надзор за соблюдением установленного порядка расследования причин аварий, произошедших на территориях, вести их учет, анализ и разрабатывать мероприятия по их предупреждению, а Управление по строительному надзору центрального аппарата Ростехнадзора – организовывать и осуществлять учет и анализ причин аварий, на основе чего подготавливать необходимую оперативную информацию и ежегодные технические обзоры причин аварий, рекомендуемые для выполнения участниками строительства и органами государственного строительного надзора, а при необходимости готовить предложения о внесении изменений в нормативную и проектную документацию.

Все вышеуказанные нормативные изменения следует закрепить в ГрК РФ, дополнив гл. 2 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности» отдельной статьей 8.3 «Единая система учета и технического анализа аварий, произошедших в процессе строительства зданий и сооружений, их частей и конструктивных элементов». Ввиду важности предупреждения правонарушений в области строительства предпочтительнее внесение данных изменений в законодательный акт, а не в подзаконный.

Таким образом, к субъектам, применяющим меры административного принуждения в области строительства, относятся: федеральные органы государственной власти: Ростехнадзор, его территориальные органы, иные федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Президентом или Правительством РФ; органы судебной власти; государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»; органы регионального государственного строительного надзора;

органы местного самоуправления, которым переданы полномочия по применению мер административного принуждения.

Многообразие субъектов, применяющих меры административного принуждения, обусловлено различным характером таких мер, всесторонне обеспечивающих административно-правовую охрану общественных отношений в области строительства.

В то же время деятельность субъектов, применяющих меры административного принуждения в области строительства, не отличается системностью, что не способствует эффективности предупреждения нарушений градостроительного законодательства. Устранение данного недостатка должно обеспечиваться построением вертикали органов государственного строительного надзора, что соответствует конституционному принципу единства системы публичной власти как согласованной деятельности всей совокупности органов управления в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. При этом координирующим субъектом в системе указанных органов должен стать Ростехнадзор как федеральный орган государственного строительного надзора.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года : распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 45, ст. 7815.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; 2023. – № 1, ч. 1, ст. 59.

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).

4. Зубков, А.С. К вопросу о понятии «административно-правовая охрана» и его сущности / А.С. Зубков // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2023. – № 3. – С. 120–126.

5. Поленина, С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С.В. Поленина. – М. : Наука, 1979. – 205 с.

6. Bertalanffy, L. An Outline of general System Theory / L. Bertalanffy // The British journal for the philosophy of Science. – 1950. – Vol. 1, № 2. – С. 134–165.

7. Аверьянов, А.Н. Категория «система» в диалектическом материализме / А.Н. Аверьянов. – М. : Мысль, 1974. – 70 с.

8. Административное право : учебник / под ред. Н.М. Кониная и Ю.Н. Старилова. – 2-е изд. – М. : Норма, 2010. – 784 с.

9. Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов обороны и безопасности, входящих в военную инфраструктуру Вооруженных Сил Российской Федерации, объектов обороны и безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации : приказ Министра обороны РФ от 10 января 2022 г. № 6 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 23.03.2022).

10. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов. – М. : Юр. Норма; ИНФРА-М, 2015. – 320 с.

11. Колесников, А.В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие / А.В. Колесников; под ред. А.Ю. Соколова. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – 236 с.

12. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

13. Афанасьев, В.Г. О системном подходе в социальном сознании / В.Г. Афанасьев // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 98–111.

14. Сырых, В.М. Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / В.М. Сырых. – М., 1970. – 16 с.

15. Анохин, П.К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем // Принципы организации функций / П.К. Анохин. – М. : Директ-Медиа, 2008. – 131 с.

16. О порядке расследования причин аварий зданий и сооружений на территории Российской Федерации : приказ Минстроя РФ от 6 декабря 1994 г. № 17-48 // Российские вести. – 1995. – № 63. – 6 апр.

17. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.

18. Малышев, Н.К. Вопросу о реформировании государственного строительного надзора / Н. Малышев // Единый ресурс застройщиков. – URL: <https://erzrf.ru/publikacii/k-voprosu-o-reformirovanii-gosudarstvennogo-stroitel'nogo-nadzora> (дата обращения: 06.10.2023).

В. А. Хайрединов,
соискатель кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

V. A. Khairedinov,
Candidate of the Department
of Land and Environmental Law
of the Saratov State Law Academy
k_zp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-366-371

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация: целью статьи является выявление понятия эколого-правовой ответственности через призму Концепции устойчивого развития и современной ESG-повестки. Автор рассматривает различные подходы к определению эколого-правовой ответственности, сложившиеся в науке экологического права. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных и формально-юридического методов. Автор акцентирует внимание на активном экологичном поведении хозяйствующих субъектов как одной из форм выражения позитивной эколого-правовой ответственности. В ходе исследования автор приходит к выводу о необходимости пересмотра понятия эколого-правовой ответственности с учетом требований устойчивого развития.

Ключевые слова: эколого-правовая ответственность, устойчивое развитие, ESG-трансформация.

ON THE ISSUE OF THE CONCEPT OF ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract: the purpose of the article is to identify the concept of environmental responsibility through the prism of the concept of sustainable development and the modern ESG agenda. The author considers various approaches to the definition of environmental responsibility that have developed in the science of environmental law. The tasks set were implemented using general scientific methods and the formal legal method. The author focuses on the active environmentally friendly behavior of business entities as one of the forms of expressing positive environmental responsibility. In the course of the study, the author comes to the conclusion that it is necessary to revise the concept of environmental responsibility, taking into account the requirements of sustainable development.

Keywords: environmental responsibility, sustainable development, ESG transformation.

На сегодняшний день устойчивое развитие занимает ключевое место в мировой повестке, а Концепция устойчивого развития нередко именуется «всемирной моделью будущего цивилизации». Концепция предопределяет пути развития всех сфер общественной жизни и становится практически обязательной частью регулирования отношений юридических лиц, индивидов и иных субъектов правоотношений.

Концепция устойчивого развития образовалась в результате соединения трех направлений: экономического, экологического, социального. Одним из проявлений принципов устойчивого развития является внедрение в бизнес-среду ESG-принципов с целью обеспечения объединения экономических, экологических и социальных аспектов функционирования организаций. Игнорирование потребностей экологии приведет к деградации окружающей среды и поставит под угрозу существование всего человечества. В связи с этим законодательство и юридическая практика должны развиваться на опережение, формируя доктрину права устойчивого развития, вырабатывая нормативные модели в сфере перехода к «зеленой экономике». Отношение к окружающей среде содержательно отражает экологическая ответственность бизнеса (организаций, хозяйствующих субъектов), выраженная в праве как эколого-правовая ответственность.

В науке экологического права можно выделить следующие подходы к определению эколого-правовой ответственности.

Во-первых, эколого-правовой ответственностью называют юридическую ответственность за экологические правонарушения (за нарушение экологического законодательства). Она представляет собой совокупность уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды, то есть слияние, объединение различных видов юридической ответственности в области охраны окружающей среды. Как подчеркивает В. И. Ивакин, «это не решение вопроса, поскольку в структуре юридической ответственности, кроме существования традиционных форм и видов ответственности, могут образовываться и иные» [1, с. 142].

Во-вторых, эколого-правовую ответственность (или природо-охранительную) выделяют в качестве разновидности юридической ответственности за нарушение природоресурсного и экологического законодательства, выражающегося в нарушении специальными природопользователями условий, установленных специальным разрешением (договором).

По мнению Б. В. Ерофеева, она не носит характера взысканий [2, с. 277]. И, как отмечает ряд ученых, эколого-правовая ответственность наступает в виде приостановления, ограничения и прекращения (лишения) прав специального природопользования [3–6].

В-третьих, эколого-правовую ответственность выделяют в качестве самостоятельного вида юридической ответственности за нарушения экологического законодательства, выражающуюся в возмещении

вреда, причиненного окружающей среде, который и является предметом эколого-правовой ответственности [7, 8].

По мнению М.И. Бринчука, «экологический вред причиняется преимущественно в эколого-правовом отношении: в процессе осуществления экологически значимой деятельности, к примеру, размещения, проектирования, эксплуатации предприятия. Хотя правовой режим предприятий устанавливается гражданским и предпринимательским законодательством, экологические требования к ним, носящие публично-правовой характер, определяются в экологическом законодательстве» [9].

Схожей по пониманию сущности эколого-правовой ответственности является концепция В.В. Петрова об эколого-экономической ответственности, которую он отличал от чисто юридической ответственности, отмечая, что «юридическая ответственность наступает за совершение правонарушения, а эколого-экономическая – за причинение экологического вреда» [10].

Все названные подходы к пониманию эколого-правовой ответственности основаны на концепции «ретроспективной ответственности», то есть на понимании ответственности как обязанности правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия (санкции) за совершенное в прошлом экологическое правонарушение.

С учетом требований Концепции устойчивого развития о необходимости соответствия деятельности хозяйствующих субъектов ESG-принципам, на наш взгляд, в настоящее время актуальным становится понимание экологической ответственности как «экологичного» подхода к хозяйственной деятельности и охране окружающей среды.

«Экологичность» подхода означает соблюдение экологических требований субъектом (организацией, ведущей хозяйственную деятельность, последствия которой оказывают влияние как на отдельные природные объекты, так и в целом на окружающую среду) не из опасения быть привлеченным к юридической ответственности, а исходя из позитивных факторов. Ответственность предполагает не столько компенсацию наносимого деятельностью организаций ущерба окружающей среде, сколько осуществление мер, предупреждающих этот ущерб. При таком подходе эколого-правовая ответственность становится стимулом для ведения экологически ответственного бизнеса в соответствии с целями устойчивого развития.

Такому представлению эколого-правовой ответственности способствует как понимание целей Концепции устойчивого развития в целом и ESG-трансформации в частности, так и умозаключения ведущих ученых в области экологического права о перспективах развития

отрасли. Например, несмотря на то, что С. А. Боголюбов не поддерживает идею самостоятельности эколого-правовой ответственности, он справедливо отмечает, что «систему экологических правоотношений и обусловливаемой ими ответственности определяют ориентирование российского общества в XXI в. на долгосрочные действия при сохранении краткосрочных проектов, а самое главное – необходимость предвидения динамизма, последствий природопользования, изменений окружающей среды в результате антропологического негативного воздействия, чрезвычайных ситуаций, бедствий техногенного и природного характера» [11].

Долгосрочная деятельность организаций, влияющих на окружающую среду, должна быть экологически ориентированной, включающей не только «пассивную» форму – соблюдение действующих экологических требований, возмещение причиненного экологического вреда, но и «сверхактивную» – принятие мер организационного, экономического, правового характера, направленные на ближайшее и далекое будущее. На наш взгляд, именно такое отношение хозяйствующих субъектов можно считать экологической ответственностью.

Такое видение эколого-правовой ответственности соответствует концепции позитивной юридической ответственности, которая поддерживается не всеми учеными и подразумевает правомерное поведение субъекта, отсутствие противоправных действий. Следует отличать эколого-правовую ответственность в позитивном смысле от обязанности соблюдать экологические требования. Во втором случае имеется в виду исполнение возложенных обязанностей по соблюдению экологических требований и воздержание от совершения действий, запрещенных экологическим законодательством. Обязанность соблюдать экологические требования предусмотрена законодательством в качестве должного поведения и обеспечивается мерами государственного принуждения в случае ее несоблюдения в виде юридической ответственности.

В первом случае, говоря об эколого-правовой ответственности, В. И. Ивакин предлагает следующее определение: «эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической позитивной ответственности, который заключается в воздержании от совершения правонарушений против окружающей среды» [1, с. 152]. Полагаем, что данное определение можно дополнить.

Эколого-правовая ответственность, на наш взгляд, выражается не только в воздержании субъекта от совершения запрещенных экологическим законодательством действий под угрозой применения санкций, но и в добровольном, сознательном, активном экологичном

поведении, направленном не столько на использование (эксплуатацию) природной среды в процессе хозяйственной деятельности, сколько на ее развитие (поддержка, восстановление). Такое поведение проявляется в: рациональном, бережливом природопользовании; совершении предупреждающих действий в процессе осуществления хозяйственной деятельности в целях не нанесения экологического вреда; поиске новых способов (инновационных, экологически чистых и т.д.) решения экологических проблем в процессе осуществления хозяйственной деятельности; экологическом волонтерстве, осуществлении дополнительных мер по поддержке и восстановлению биоразнообразия; экологическом просвещении.

Таким образом, хозяйствующий субъект должен осуществлять свою деятельность, исходя из принципа ответственности перед природой и обществом за состояние окружающей среды для возможности ее использования будущими поколениями. Такой принцип вполне соответствует как Концепции устойчивого развития, так и требованиям ESG-трансформации.

Список литературы:

1. Ивакин, В.И. Теоретические проблемы формирования и развития эколого-правовой ответственности / В.И. Ивакин. – М. : Изд-во Юридического института МИИТ, 2017. – 290 с.
2. Ерофеев, Б.В. Экологическое право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Б.В. Ерофеев. – М. : Юрист, 1996. – 623 с.
3. Романов, В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / В.И. Романов. – Йошкар-Ола : МФ МОСУ, 1999. – 202 с.
4. Зиновьева, О.А. Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды / О.А. Зиновьева // Экологическое право. – 2004. – № 3. – С. 21–24.
5. Шемшученко, Ю.С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю.С. Шемшученко, В.Л. Мунтян, Б.Г. Розовский. – Киев : Наук. думка, 1978. – 279 с.
6. Федоров, В.В. Лишение права специального природопользования как вид юридической ответственности по экологическому праву : дис... канд. юрид. наук / В.В. Федоров. – Саратов, 1998. – 184 с.
7. Бринчук, М.М. Возмещение экологического вреда – предмет эколого-правовой ответственности / М.М. Бринчук // Правовое регулирование возмещения экологического вреда : научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. – М. : ИНФРА-М : ИЗиСП, 2022. – 368 с.
8. Ивакин, В.И. Теоретические предпосылки эколого-правовой ответственности как новой формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде / В.И. Ивакин, Р.И. Белецкая // Правовые проблемы возмещения вреда,

причиненного окружающей среде : матер. Междунар. науч.-практ. конф. (23 марта 2017 г.). – М. : МИИГАиК, 2017. – С. 11–16.

9. Бринчук, М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности / М.М. Бринчук // Lex russica. – 2016. – № 6. – С. 26–47.

10. Петров, В.В. Экологическое право России : учебник / В.В. Петров. – М. : БЕК, 1996. – 557 с.

11. Боголюбов, С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2019. – № 4. – С. 105–119.

М. Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса,
Института государства и права РАН

M.N. Kobzar-Frolova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Administrative
Law and Administrative Process Sector
of the Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-372-385

А. И. ЕЛИСТРАТОВ О ПРЕДМЕТЕ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И СООТНОШЕНИИ С РОДСТВЕННЫМИ НАУКАМИ

***Аннотация:** настоящая работа имеет особый творческий стиль – это статья-комментарий, посвященная исследованию наследия видного ученого-административиста, стоявшего у истоков науки административного права, – А. И. Елистратова. Автор не переносит текст из работы мастера, не переписывает цитаты и доводы ученого изложенные в старорусском стиле, а анализирует, синтезирует материал и передает их в собственной интерпретации, подтверждая соответствующими ссылками на источники.*

Особое внимание уделено вопросу о становлении науки административного права и ее предмете. Статья повествует о том, как ученый ограничивает предмет рождающейся на рубеже крутых политических перемен науки административного права от полицейского права, какие методы необходимо применить для познания науки административного права и ее предмета. Интерес представляет та часть статьи, которая связана с обоснованием связи науки административного права со смежными науками и методами, которые использует наука административного права. В заключении сделаны соответствующие исследованию выводы.

***Ключевые слова:** А. И. Елистратов, административное право, полицейское право, предмет науки, методы, правоотношения.*

A. I. ELISTRATOV ABOUT THE SUBJECT OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW AND RELATIONSHIP WITH RELATED SCIENCES

***Abstract:** this work has a special creative style – this is an article-commentary – dedicated to the study of the legacy of a prominent administrative scientist who stood at the origins of the construction of the science of administrative law – A. I. Elistratov. The author does not transfer the text from the master's work, does not rewrite the scientist's quotes and arguments presented in the old Russian style, but analyzes, synthesizes the material and conveys them in his own interpretation, confirming with appropriate footnotes.*

Particular attention is paid to the issue of the formation of the science of administrative law and the subject of the science of administrative law. The article tells how the scientist distinguishes the subject of the emerging science of administrative law from police law, which is emerging at the turn of sharp political changes, and what methods need to be used to understand the science of administrative law and its subject. Of interest is the part of the article that is related to the substantiation of the connection between the science of administrative law and related sciences and methods used by the science of administrative law. In conclusion, conclusions corresponding to the study are drawn.

Keywords: *A. I. Elistratov, administrative law, police law, subject of science, methods, legal relations.*

Известный русский, советский административист, профессор Московского государственного университета Аркадий Иванович Елистратов в самом начале XX в. предпринял попытку разработать теорию административного права России, отграничить господствующее полицейское право от административного и выявить предмет административного права. Ученый принялся за догму административного права России в 1914 г. События конца февраля – начала марта 1917 г. существенным образом повлияли на ход исследования и отдельные выводы автора. Но ученый нашел в себе силы и смелость завершить начатую работу, по итогам которой вышло существенно урезанное теоретико-правовое издание «Основные начала административного права». Идеи для становления учения о науке административного права ученый черпает в книгах французских и германских административистов. В университетах царской России изучалось лишь полицейское право.

А.И. Елистратов выразил мнение, что глубокая догматическая разработка административного права есть несомненная заслуга французских юристов, которым удачно удалось избежать ограничения науки административного права отраслью «внутреннего управления», как это было принято в Германии [1]. В начале XIX в. во Франции была проведена систематизация норм административного права, во французских университетах начали учреждаться кафедры административного права. После этого начали создаваться курсы административного права, которые первоначально носили характер комментариев к французским законам. К числу первых выдающихся французских административистов, разработчиков теории административного права А.И. Елистратов причислял¹: Э. Лаферьера (известен

¹ Профессор А.И. Елистратов на страницах своего произведения не указывал инициалов ученых и профессоров, а также не называл их должности и в редких случаях указывал название произведения. Соответствующие дополнения по тексту сделаны автором статьи. Фамилии тех ученых, которых не удалось четко и однозначно идентифицировать, используя доступные интернет-ресурсы, не упоминаются в тексте статьи.

трактатом по французскому административному праву и административной юрисдикции [2]), профессоров ведущих французских университетов Т. Дюкрока, Ж. Бертелема, О. Мориса, академика Г. Жеза. (Т. Дюкрот выступил первым создателем трехтомного курса французского административного права [3]). Из немецких ученых в этом направлении, по мнению А.И. Елистратова, преуспели: Э. Резлер, профессор Страсбургского университета Э. Ленинг, О. Мейер и др. В формировании теории административного права особая роль принадлежит германскому ученому О. Сарвею, выпустившему научный труд «Общее административное право».

Разрабатывая свое учение, А.И. Елистратов исходит из перевода термина «административный» с латинского «administratio» – управление. Отсюда ученый выводит гипотезу, что административное право призвано упорядочить отношения между людьми в области государственного управления [1, с. 1]. Государственное управление необходимо для функций человеческого общежития, в силу чего задачи государственного управления определяются вне зависимости от воли отдельного индивида. Оправдывается возможность государства властно вторгаться в жизнь отдельных людей своими запретами и требованиями. Далее ученый определяет область государственного управления (систему), в которую входят такие функции, как обеспечение безопасности, охранение здоровья народа, попечение об образовании народа, разнообразные формы вмешательства в экономику.

Далее ученый делает важный шаг и отграничивает науку административного права от науки полицейского. Разграничение он проводит по различиям в подходах к вопросам полицейской опеки и публичной службе. Изучая труды русских и зарубежных полицейстов, А.И. Елистратов приходит к мнению о том, что наука полицейского права ставила своей задачей разобраться в уставах и регламентах, служивших руководством для действий полиции. Наука административного права ставит своей задачей изучить правовой порядок деятельности публичных служб. Последние возможно рассматривать с социально-политической, технической и юридической стороны.

Социально-политическая сторона публичных служб характеризуется общественной потребностью в соответствующей отрасли социально-политического служения, степенью общественной заинтересованности отдельных социальных групп в данном служении, экономическими и социально-политическими условиями, определяющими ее деятельность, достигаемыми практическими результатами служащими этих служб.

С технической стороны изучается, насколько та или иная служба удовлетворяет общественным потребностям в соответствии со стоящими перед службой задачами, насколько справляется с ожиданиями общества. Например, насколько санитарно-медицинская служба справляется с приведением гигиены и медицины к современным нормам и требованиям. А служба народного образования должна соответствовать требованиям педагогики.

Но предметом науки административного права является совсем не социально-политическая или техническая сторона публичной службы, относящиеся к ведению особой науки – науки об управлении и иных связанных с ней технических дисциплин, а ее юридический порядок.

Учитывая, что юридический порядок есть то самое, из чего складываются взаимоотношения между людьми, то есть правоотношения, наука административного права должна изучить все то многообразие отношений, которые возникают между людьми на почве государственного управления. Отсюда А.И. Елистратов определяет науку административного права как учение о правоотношениях в области государственного управления, возникающих при осуществлении обязательной общественной миссии. Он делает весьма дискуссионный вывод о том, что данные правоотношения имеют место между служащими и гражданами, между служащими и (основной дискуссионный аспект) между гражданами [1, с. 36]. Таким образом, А.И. Елистратов сформулировал довольно-таки узкий подход к предмету ведения науки административного права. С одной стороны, ученый четко выразил свою позицию в том, что административные правоотношения могут возникать между гражданами. Эту же позицию в последующем четко отстаивал Г.И. Петров [4, с. 56-64; 5]. С другой стороны, в определении разработчика вне внимания остались отношения между публичными службами (органами); юстиционные отношения (например, споры, рассмотрение и разрешение дел в суде и проч.); связь с другими науками, в том числе цивилистическими. Вне рамок предмета науки административного права в учении А.И. Елистратова осталось зарубежное административное право.

По мнению ученого, личность гражданина не является объектом публичных правоотношений. Это не тот же объект, что и животное или стихийная сила природы (то есть то, что не подвластно управлению со стороны государства). В правовом государстве индивид стремится подняться до уровня субъекта, обладателя публичных прав и обязанностей, то есть до уровня гражданина. В этом качестве он становится на одну плоскость с должностными лицами, призванными к несению

публичной службы. Далее А. И. Елистратов высказывает мысль о том, что между гражданином и должностными лицами публичных служб возникают отношения равноценных членов. То есть возникает публично-правовое отношение, в котором граждане и служащие выступают в одинаковой роли субъектов публичных прав и обязанностей [1, с. 36]. Уместно особо обратить внимание: А. И. Елистратов не пишет об отношениях власти – подчинения, он говорит об отношениях равноценных членов. К сожалению, этот довод ученого был «потерян» в советский период отрицания науки административного права и гонений в отношении административистов [6, с. 90–102].

Сопоставляя административные правоотношения с полицейскими, ученый пишет о том, что нормы полицейского права носили характер инструкций, некоего руководства к действию для подчиненных со стороны высшей власти. Полицейские регламенты всецело подчиняли обывателя личному усмотрению правящей власти. Тем самым ученый показывает настоящие отношения власти – подчинения. Далее А. И. Елистратов утверждает, что режим личного усмотрения, лежащий в основе полицейской опеки над обывателем, уступает место в правоотношениях между должностными лицами и гражданами режиму законности [1, с. 36]. После смены политического режима, то есть в новых условиях государственного управления, юридические нормы, имеющие отношение к деятельности публичных служб, претерпели изменения – они утратили свой односторонний характер, а приобрели значение правил, одинаково обязательных как для служащих, так и для граждан.

Правовое начало проникает и в иерархические взаимоотношения между различными публичными службами. Если государство есть субъект полномочий, то и должностные лица выступают не как самостоятельные личности, а как представители государства. Все, что связано с личными действиями и помыслами должностного лица вне рабочего времени, не относится к исполнению служебных полномочий. Все, что происходит в служебное время, исходит от имени государства.

Интерес представляют рассуждения ученого о той части административных правоотношений, которые возникают между гражданами по поводу исполнения публичных обязанностей. А. И. Елистратов пишет о том, что деятельность публичных служб может вызывать правоотношения между гражданами. Такие отношения основаны на взаимной связанности интересов двух и более граждан на почве вытекающих для них из публичных требований обязанностей и прав. В качестве пояснения ученый приводит пример, который

в дальнейшем был развит в работах Г.И. Петрова [4; 5, с. 105–107]. Так, по убеждению А.И. Елистратова, административное правоотношение вызывает требование должностного лица полиции для членов соседних домовладений исполнить обязанности по содержанию в порядке территорий своих дворов и прилегающих участков улицы, а также возложенную на них полицией обязанность по караулу и поддержанию в чистоте придомовых территорий. Эти отношения по своему содержанию сохраняют публичный характер, потому что вытекают из публичных обязанностей двух и более частных субъектов.

Уместно заметить, что данный вид правоотношений между двумя гражданами, возникающих на основе взаимной связанности интересов, решительно не был поддержан широким кругом научного сообщества и не принимается до наших дней. Лишь отдельные из них берут на себя смелость утверждать, что административные отношения могут возникать между гражданами, например, по поводу соблюдения установленных правил и требований [8, с. 29–37]. В современной действительности и пешеход, и водитель должны соблюдать правила дорожного движения. Водитель обязан пропустить пешехода, если тот находится в зоне пешеходного перехода, определенного соответствующей разметкой. Пешеход не имеет права переходить дорожное полотно вне зоны пешеходного перехода. Данные правила установлены государственным органом, при этом представителя службы дорожного движения на дороге нет, но каждый из участников дорожного движения обязан соблюдать установленные правила.

А.И. Елистратов особо отметил, что в начале XX в. в среде ученых-административистов не сложилось полного согласия относительно того, должен ли предмет науки административного права охватывать юридический порядок всех отраслей государственного управления или достаточно его ограничить юридической стороной одного внутреннего управления [1, с. 37], как это делают представители германской школы административистов. Рассуждая над поставленным вопросом, ученый пишет о том, что публичные службы внутреннего управления и без того слишком обширны и разнообразны, чтобы административисту нужно было простираť свое исследование и на сферу других специальностей. Вместе с тем предмет науки административного права нужно отграничить от предмета ведения науки финансового права, юрисдикционной деятельности и прочих. Внутреннее управление как самая молодая отрасль государственного управления отражает в себе наиболее оригинальные правовые течения современной эпохи, поэтому юридический порядок внутреннего управления в состоянии дать весьма ценные элементы

для построения системы административного права. Само понятие внутреннего управления, как сложный исторический след в процессе дифференциации государственной деятельности, не отличается определенностью своего содержания. Все это оставляет ощущение, что у А.И. Елистратова еще не в полной мере сложилась концепция науки административного права и ее предмета, в силу чего он не утверждает и выводит аксиому предмета науки, а рассуждает, давая почву для дальнейшей научной дискуссии.

Традиционно сложившиеся различия между отраслями государственного управления и изучающими их дисциплинами не могут иметь безусловного значения для административиста. В основе деления государственного управления на отрасли лежат преимущественно социально-политические и технические категории и методы. Стремясь изучить юридический порядок публичных служб, юрист не вправе ограничивать область своего исследования рамками их делений. Его границы зависят лишь от того, насколько другие отрасли успели обособиться и стать предметами специальных научных дисциплин. В дальнейшем с большой долей вероятности произойдет обособление таких внутренних дисциплин государственного управления, как санитарно-медицинское дело, народное образование и др. Не придется ли науке административного права постепенно сокращать свой объем? Уместно отметить, что опасения ученого оправдались. В 20–30-е годы XX в. наука административного права развивалась крайне слабо. В середине 30-х гг. тиражировалась идея отмирания административного права [7, с. 77–85]. Советское административное право, во многом опиравшееся на полицейское, никак не могло определиться с предметом науки и отграничить его от предмета науки полицейского права. Стало происходить так называемое отпочковывание норм административного права в угоду развития новых отраслей – финансового, земельного, трудового прав и др. [9–11].

Для подтверждения своих рассуждений А.И. Елистратов вновь обращается к исследованиям публичного права французскими административистами, которые выделяют внешнее публичное право (или международное) и публичное внутреннее право. По мнению ученого, данное различие сохраняет чисто юридический характер ввиду особенностей норм, которые регулируют взаимоотношения между людьми, входящими в состав различных или одной и той же государственной группировки. Внутреннее публичное право распадается на право конституционное, административное, уголовное и процессуальное. Указанные отрасли внутреннего публичного права разграничиваются применительно к различию основных элементов

или функций, правового порядка (нормативная функция, административная функция и функция юрисдикционная). В этой системе административное право объединяет круг отношений не только в тех службах, которые относятся к внутреннему управлению, но также отношения в области управления церковного и финансового.

В целом ученый поддерживал точку зрения французских административистов и признавал ее вполне правильной, при этом отмечал, что в силу принятого в российских университетах преподавания дисциплин, преимущественное внимание отводится правоотношениям, возникающим в области внутреннего управления.

Познание науки административного права А.И. Елистратов предложил осуществлять по трем направлениям, учитывая характер стоящих перед наукой задач и приемов исследования [1, с. 39]: 1) политическое направление; 2) историко-сравнительное и социологическое направление; 3) догматическое направление.

Политическое направление – самое раннее из направлений. Оно сложилось в середине XVIII в. во Франции, Германии, Австрии. Задачей политического направления является уяснение того, на что направлено соответствующее время, внутреннее управление и нормы административного права.

Основная задача историко-сравнительного и социологического направления – познание естественных закономерностей в существовании и преемственности общественных явлений. Данное направление развивали представители Англии, Франции, Германии. К слову сказать, в нем в конце XIX в. преуспел русский теоретик-полицист, ученик профессора А. Антоновича и продолжатель его работ, декан Московского государственного университета И. Т. Тарасов [12].

Суть догматического направления в том, чтобы определить систему действующего в стране административного права. Данное направление столь обширно, что в нем А.И. Елистратов выделяет стадии [1, с. 39]: 1) составление комментариев и разъяснений к нормам права; 2) обобщение и анализ полученного материала, выделение общих признаков и установление юридических принципов, определяющих общие мысли и общие тенденции норм права; 3) составление определений (юридических понятий), отвечающих ряду условий, совокупность которых способна вызвать ряд юридических последствий; 4) проведение классификации проанализированных и обобщенных норм.

Большую роль в формировании знания (учения) о предмете административного права А.И. Елистратов отводит полицейскому праву. Отмечая высокий уровень развития науки полицейского пра-

ва во Франции и Германии, обращает внимание на работы догматиков административного права Австрии. Из австрийских ученых А.И. Елистратов особо отмечает работы Йозефа Ульбриха, который при разработке науки административного права использовал историко-сравнительный метод. Применение догматического метода позволило ученым разных стран сформировать теорию административного права, вычленив ее из положительного права страны.

В России в конце XIX– начале XX в. в разработке теории административного права преобладали политический и историко-сравнительный методы. Почин был положен русским ученым Ю. Крижаничем (метод политический), который в своей рукописи [13] именовал политику «госпожой» или «королевской мудростью». А.И. Елистратов выделяет политические работы М. Ломоносова и с сожалением замечает, что после него русская научная мысль не дает сколь-нибудь самостоятельных исследований о полиции и обществе. В 1863 г. в русских университетах учреждаются кафедры полицейского права, однако учение ограничивается ознакомлением с зарубежной литературой, иногда в соотношении к российским законам. В последнем случае отмечен вклад в науку профессором А. Рождественским [14]. В конце XVIII – середине XIX в. в разработке полицейского права используется историко-сравнительный метод.

Своим уважаемым учителем А.И. Елистратов называет профессора Казанского университета В.В. Ивановского, выпустившего первый в царской России «Учебник административного права» [15], а также отмечает профессоров П. Шеймина и В. Дерюжинского, которые в своих учебниках по полицейскому праву рассматривают отрасли управления в соотношении с условиями и интересами культурного развития.

Теоретико-догматический метод в полицейском праве впервые был предпринят в личных лекциях профессором А.А. Трифоновым. За необходимость догматического изучения административного права высказались Э.Н. Берендтс, И.И. Лазаревский, Л.И. Петражицкий и А.А. Раевский. Последние двое настаивали на изучении в российских университетах догмы об административном праве. Л.И. Петражицкий, опираясь на исследования германских ученых, представлял себя сторонником совершенного упразднения полицейского права в том виде, в котором оно преподавалось, в связи с отсутствием единого метода науки, без ясных рамок и научных границ. Л.И. Петражицкий обращал внимание на науку о внутреннем управлении, исследующую свой предмет с использованием историко-сравнительного метода и социологического направления.

Соотношение предмета административного права с родственными науками. Произведение А.И. Елистратова подготавливалось и вышло в свет в начале XX в., то есть на рубеже глобальных политических перемен. В это время наука административного права делала лишь первые шаги на пути своего создания и развития. Ученый упоминает, что согласия исследователей в размежевании полицейского, административного, государственного прав и прочих наук еще не установилось. Согласие в данном вопросе не установилось и 100 лет спустя. В 30-е годы, на рубеже становления советского административного права, и в 70-е годы на стадии, когда советское административное право получило новый виток своего развития [6, 7], а также в настоящее время ведутся дискуссии о принадлежности тех или иных правовых институтов и отдельных категорий к государственному (конституционному) либо административному праву.

Сам ученый усматривал тесную связь предмета административного права с наукой государственного права, наукой о внутреннем управлении, гражданским правом, уголовным правом и процессом, финансовым и церковным правом. В обосновании своих доводов он вновь обращается к германским и французским догmatикам.

В том понимании государственного права, которое родилось и развилось в Германии, юридическое учение охватывает не только законодательство, но и учение об управлении, хотя отдельные теоретики, например, Отто Майер, предпринимали достаточно серьезные попытки отграничить и обособить административное право от государственного. А.И. Елистратов поддерживал идею О. Майера о том, что государственное право изучает организацию государственных учреждений, в том числе административных, и сферу их деятельности. А административное право изучает правоотношения между государством и подданными. То, что в Германии называют государственным правом, во Франции теоретики-юристы именуют публичным внутренним правом. В понятие науки административного права закладывается особая ветвь публичного права, приуроченная к изучению административных функций и их реализации административными учреждениями. Административное право во Франции противопоставляется конституционному праву, изучающему законодательные учреждения.

Всестороннее изучение государственного управления требует исследовать и субъекты, включая и административные учреждения, их компетенцию, соподчиненность – все то, из чего складывается юридический порядок публичных служб [1, с. 50–52]. А.И. Елистратов высказался за то, что разграничение между конституционным и административным правом, должно оставаться в их неразрывной свя-

зи, потому что законодательство является важнейшим регулятором управления. При этом необходимо учитывать, что любой административный акт имманентен закону, а административные учреждения подконтрольны законодательным. Всякое изменение в законодательстве отражается на управленческих решениях и действиях.

Обосновывая связь науки административного права с наукой внутреннего управления, которая изучает публичные службы с социально-политической стороны, ученый специально подчеркнул, что административное право, игнорирующее науку об управлении, будет столь же односторонним, как и наука об управлении, пренебрегающая юридической техникой исследуемых мероприятий. Они дополняют друг друга.

В отличие от догмы гражданского права, где система юридических норм регулирует частные отношения, догма административного права выполняет ту же роль в отношении правовых норм, вносящих порядок в публичные службы. Цивилистике, как вековой твердыне, суждено играть значительную роль в развитии административного права, которое базируется на понятиях гражданского права и применяет их там, где они не находят специального закрепления в юридических нормах административного права [1, с. 53]. А.И. Елистратов утверждал, что идеи публичного права неуклонно проникают в толщу цивилистических наслоений. Публичное право постепенно преобразует гражданско-правовые институты. Например, с развитием социального законодательства договор личного найма принимает публично-правовые черты трудового договора. Введение легальных ограничений в отношении собственности вносит в них публично-правовой элемент [1, с. 53–54].

Административное право соотносится с уголовным преимущественно в учении о карательных санкциях административных служб, в исследовании административных деликтов, состоящих в нарушении административных распоряжений.

С гражданским и уголовным процессом административное право особенно тесно связано в вопросах административной юстиции, ответственности должностных лиц и учения о праве личной неприкосновенности. Как совсем молодое направление административная юстиция много элементов для своего устройства и порядка производства находит в развитых формах гражданского и уголовного процесса.

Административное и финансовое право имеют, по мнению А.И. Елистратова, общий предмет: правоотношения, возникающие между людьми в области государственного управления [1, с. 54]. Многие французские и немецкие административисты включают

учение о правах и обязанностях в области финансов в свои курсы административного права. У самих финансистов наблюдается стремление построить особую систему положительного финансового права.

А.И. Елистратов неоднократно подчеркивает в своем учении, что предмет науки административного права – это, прежде всего, правоотношения. В противоположность полицейскому праву предметом административного права является не деятельность администрации «в себе», а система правоотношений, складывающаяся на ее почве [1, с. 54].

Учение об административном праве складывается в систему, основанную на учении о полицейском праве. Общая часть административного права состоит из учения об элементах публично-правового отношения (публичные обязанности и права, субъекты, в том числе граждане и должностные лица, объекты публичных обязанностей и прав); юридических актов публичного права, служащих основанием правоотношения в области государственного управления (акты об административном принуждении); изучения общей системы административных учреждений; институтов защиты публичного права (институт административной юстиции, институт судебного обжалования актов государственного управления); административного надзора за законностью актов управления; учения об ответственности и публично-правовом вознаграждении.

Особенная часть – это учение о различиях между личными и вещными обязательственными публичными правами. Личные права обеспечивают право личной свободы. Вещные права лежат в основе публичных функций административных учреждений [1, с. 66–67].

Приступая к разработке основ административного права, А.И. Елистратов изучил и проанализировал труды зарубежных ученых-исследователей, преподавателей ведущих европейских университетов. Он пришел к выводу о том, что в наибольшей степени в вопросах развития науки административного права продвинулись германские и французские догматики. При этом ученый не присоединился в полной мере к какому-либо из научных направлений. Поддерживая или опровергая тот или иной вывод, он рассуждает и делает свои пояснения. В итоге он выводит догму административного права России и обосновывает предмет науки административного права. А.И. Елистратов убежден, что наука административного права изучает правовые отношения в области государственного управления. Эти отношения устанавливаются между людьми и только между людьми. «Власть», как и «государство», не являются реальными участниками правоотношений [1, с. 68].

Можно предположить, что становление административного права в царской России на рубеже XVIII–XIX вв. было обусловлено велением времени, теми государственными, прежде всего демократическими преобразованиями, которые происходили в этот период, эволюционированием и систематизацией законодательства, развитием правоотношений между государством и гражданами, закреплением в законах страны прав и свобод человека и признанием за государством обязанности их защиты. Все это, по убеждению А. И. Елистратова, должна изучать новая наука об управлении – наука административного права, основным элементом которой выступают правоотношения. Ученый оказался в силах сформулировать без какой-либо двусмысленности свою позицию о предмете науки административного права – это учение о правоотношениях, складывающихся между людьми в сфере государственного управления по поводу реализации и обеспечения прав и свобод граждан.

Список литературы:

1. Елистратов, А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Изд. Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917 г. – 294 с.
2. Édouard Laferrière (1841–1901) (in French), BnF: Bibliothèque nationale de France, retrieved 2018-04-22.
3. Дюкрот // Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. – URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/39228/Дюкрот (дата обращения: 01.10.2023).
4. Петров, Г. И. Советские административно-правовые отношения / Г. И. Петров // Учен. записки Ленинград. юрид. ин-та / ред. кол.: Н. И. Бутин (отв. ред.) и др. – Л., 1954. – Вып. 6. – С. 56–64.
5. Петров, Г. И. Советское административное право. Часть общая : учеб. пособие для юрид. ин-тов и фак. / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 344 с.
6. Кобзарь-Фролова, М. Н. Административное правоотношение: понятие, эволюция взглядов / М. Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 90–102.
7. Кобзарь-Фролова, М. Н. От государственного права до административного права и административного процесса: путь длиной в 85 лет / М. Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2021. – № 10. – С. 77–85.
8. Стахов, А. И. Административное право : учебник и практикум / А. И. Стахов, Т. В. Федорова, М. Н. Кобзарь-Фролова и др. – М. : Юрайт, 2019. – 282 с.
9. Елистратов, А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М. : РАНИОН. Ин-т советского права – Москва; Ленинград : Гос. изд-во, 1929. – 366 с.
10. Евтихийев, А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Харьков: Изд-во НКЮ УССР, 1925. – 322 с.

-
11. Кабалевский, В. Очерки советского административного права / В. Кабалевский. – Харьков : Изд-во Украины, 1924. – 258 с.
 12. Тарасов, И. Т. Очерк науки полицейского права / И. Т. Тарасов. – М. : Печатня С. П. Яковлева, 1897. – 702 с.
 13. Крижанич, Ю. Русское государство в половине XVII века : рукопись времен царя Алексея Михайловича / Ю. Крижанич. – М. : Типогр. А. Семёна, 1859–1860. – 22 с.
 14. Рождественский, А. А. Основы общей теории права : курс лекций / А. А. Рождественский. – М. : В. С. Спиридонов, 1912. – 157 с.
 15. Ивановский, В. В. Наука административного права в ее прошлом и настоящем / В. В. Ивановский // Журнал Министерства юстиции. – 1903. – № 9. – С. 286–329.

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,
кандидат юридических наук,
младший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-386-394

**ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА
С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ
«ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РОМАНСКОГО
(ПРОЦЕДУРНЫЙ) И НЕМЕЦКО-АВСТРИЙСКОГО
(ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ) ПРОЦЕССА:
РАЗВИТИЕ И ВЛИЯНИЕ» :
19.10.2023**

Аннотация: 19 октября 2023 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук организован и проведен круглый стол с международным участием «Правовая политика в сфере романского (процедурный) и немецко-австрийского (институциональный) процесса: развитие и влияние». В мероприятии приняли участие видные ученые, научные сотрудники Института государства и права Российской академии наук, Института государства и права Академии наук Узбекистана, представители профессорско-преподавательского состава ведущих вузов России, Беларуси, Таджикистана и Узбекистана. На круглом столе рассматривались ключевые проблемы и направления развития в сфере правовой политики, связанные с использованием институционно-ландектного подхода в современном цивилистическом процессе.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, романский (процедурный) процесс, австрийский (институциональный) процесс.

**REVIEW OF THE ROUND TABLE
WITH INTERNATIONAL PARTICIPATION
“LEGAL POLICY IN THE FIELD OF THE ROMAN
(PROCEDURAL) AND GERMAN-AUSTRIAN
(INSTITUTIONAL) PROCESS:
DEVELOPMENT AND INFLUENCE” : 19.10.2023**

***Abstract:** on October 19, 2023, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences organized and held a round table with international participation “Legal policy in the sphere of the Romanesque (procedural) and German-Austrian (institutional) process: development and influence.” The event was attended by prominent scientists, researchers from the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, the Institute of State and Law of the Academy of Sciences of Uzbekistan, representatives of the teaching staff of leading universities in Russia, Belarus, Tajikistan and Uzbekistan. The round table discussed key problems and directions of development in the field of legal policy related to the use of the institutional-pandect approach in the modern civil process.*

The article provides a brief overview of the participants’ speeches.

***Keywords:** legal policy, state, law, legislation, Romanesque (procedural) process, Austrian (institutional) process.*

19 октября 2023 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН организовал и провел круглый стол с международным участием «**Правовая политика в сфере романского (процедурный) и немецко-австрийского (институциональный) процесса: развитие и влияние**» на базе Саратовской государственной юридической академии.

Открыл мероприятие заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**. С приветственным словом к участникам обратилась врио первого заместителя директора Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**.

Модераторами круглого стола выступили заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев** и заведующий кафедрой гражданского процесса Сибирского федерального университета доктор юридических наук, профессор **Татьяна Владимировна Сахнова**.

Татьяна Владимировна рассказала «о концепте процедурного и институционального типов цивилистического процесса и его значении», отметив, что современное реформирование цивилистического процесса (права в целом) переживает идеологический кризис, связанный с глобальной сменой цивилизационной парадигмы. Это проявляется в стремлении преодолеть выявляющиеся противоречия, повысить эффективность судебного цивилистического процесса и его процедур усилением публично-правовых методов – часто вне учета онтологии процесса. Такой подход, по мнению докладчика, деструктивен и не может иметь долговременного положительного эффекта. Татьяна Владимировна полагает, что именно опора на выработанные эволюцией цивилистического процесса онтологические базовые основы является тем единственно необходимым, что позволит и вырабатывать конкретные законодательные решения актуальных задач, и определять направления будущего развития. С ее точки зрения, процедурность цивилистического процесса как его имманентно сущностное ядро делает процедурный подход *de lege ferenda* наиболее перспективным; это отвечает исторической парадигме цивилистического процесса *actio habere-ius habere*, которая переживает сегодня свое второе рождение; цивилистический процесс объективно эволюционирует в данном направлении.

В завершение выступления Татьяна Владимировна подчеркнула, что понимание методологии различных типов цивилистического процесса актуально для выработки законодательных методов решения конкретных задач, что является залогом эффективности законодательного регулирования и позволяет верно определить ориентиры будущего.

Доклад на тему «Пандектная и институционные модели построения гражданских кодексов» представил профессор кафедры гражданского права Российской таможенной академии доктор юридических наук, доцент **Сергей Александрович Деханов**. Он отметил, что пандектная модель ассоциируется прежде всего с гражданскими кодексами Германии, Австрии, Швейцарии и примкнувших к ним стран, включая Российскую Федерацию, институционная – с Гражданским кодексом Франции и приверженцами ее культуры, политики и права. Сравнивая обе модели, Сергей Александрович подчеркнул, что приверженцы институционной модели показали всему миру, что гражданские кодексы, построенные по этой модели, могут быть стройными и простыми. Для постройки германского права «фундамент и столбы доставил Рим». На определенном этапе развития германского права возникла школа пандектистов.

Как полагает докладчик, разница между двумя моделями очевидна и принципиальна.

Отечественный законодатель часто был в поиске выбора той или иной модели. Хорошо известно, что со времен Петра Великого и до Екатерины II, в течение 60 лет, типичными были две модели кодификации – составление свода и сочинение уложения. Свод не являлся ни уложением, ни кодексом, к которым можно было бы применить ту или иную модель (либо тот или иной принцип построения). Однако в польском крае (герцогство Варшавское) Российской империи действовал французский гражданский кодекс.

Современный ГК РФ представляет собой пандектную модель (кодекс основан на немецком, голландском праве) с включением в него в первую очередь институтов англосаксонского права.

Сергей Александрович считает, что глубокое проникновение в пандектную и институционную модели невозможно без учета иностранного опыта. Поэтому не только один академический институт – Институт государства и права РАН, но и другие отраслевые специализированные академические институты (Институт Европы РАН, Институт США и Канады РАН, Институт востоковедения РАН) могли бы также изучать материальное и процессуальное право исследуемых стран.

Вопросу об институционализации приказного производства уделил внимание в своем выступлении доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета кандидат юридических наук **Денис Евгеньевич Алехин**. Он отметил, что эффективным правовым инструментом истребования от должников движимого имущества по бесспорным обязательствам, положительно зарекомендовавшим себя в отечественном и зарубежном процессуальном праве, выступает приказное производство, для наглядности привел статистические данные, согласно которым доля судебных приказов в общем количестве вынесенных решений за последний год составляет около 85 %. Денис Евгеньевич рассказал о существующей дискуссии о природе феномена приказного производства в гражданском процессе, подчеркнув, что популярность приказного производства обусловлена низкими временными и финансовыми затратами на данную процедуру.

Вместе с тем некоторые видные процессуалисты отказывают приказному производству в праве именоваться правосудием (Н. А. Громошина, Т. В. Сахнова и др.). По мнению докладчика, на вопрос о том, является ли приказное производство правосудием и процессуальной формой, следует ответить положительно, поскольку

это реальность, отраженная в статистических данных. Более того, представляется, что грань между исковым и приказным производством весьма размыта, что подтверждается наличием в ГПК РФ одновременно норм ч. 1 ст. 135 и п. 3 ч. 3 ст. 125. Кроме того, докладчик полагает, что можно и нужно ставить вопрос о встраивании (институционализации) приказного производства в исковое производство посредством признания материалов отмененного судебного приказа прохождением стадии подготовки дела к судебному разбирательству в соответствующем исковом производстве с тем же предметом и основанием иска, что и у несостоявшегося судебного приказа.

В докладе «**О понятии “арбитражное судопроизводство”**» доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Брянского государственного университета им. академика И. Г. Петровского кандидат юридических наук **Дмитрий Васильевич Азаров** задался вопросом: что же привлекательного в идее выделения арбитражного судопроизводства? Отвечая на обозначенный вопрос, докладчик предположил, что арбитражные суды теперь осуществляют (реализуют) арбитражное судопроизводство. Но как же насчет гражданского и административно-го? Если да, то мы имеем дело с логической ошибкой, именуемой нарушением логического ряда (разные критерии лежат в основе деления судопроизводства на гражданское и административное и выделения арбитражного). Если нет, то стоит забыть об идее цивилистического процесса и перспективах принятия единого гражданского процессуального кодекса (кодекса гражданского судопроизводства), т.к. арбитражные суды теперь не осуществляют гражданское судопроизводство (у них есть свое – арбитражное).

Докладчик предположил еще один вариант: исходя из научно обоснованной идеи материально-правового критерия классификации видов судопроизводства, признать арбитражное судопроизводство процессуальным воплощением отрасли коммерческого права (процессуальной формой разрешения коммерческих споров), положительно решив таким образом давнюю проблему дуализма частного права. Дмитрий Васильевич полагает, что это будет революцией в области материального права, но вместе с тем позволит процессуальному праву развиваться по своему давно наметившимся пути, а именно в направлении единства гражданского процесса.

Елена Александровна Нахова, доцент кафедры гражданского процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук в своем выступлении обратилась к *вопросу о правовой природе правил о предмете доказывания в гражданском процессе*. Проанализировав

концепцию предмета доказывания с точки зрения институционального подхода цивилистического процессуального права, она подчеркнула, что доказывание является комплексным правовым институтом, поскольку нормы, регулирующие доказывание, содержатся как в процессуальном праве, так и в нормах материального права. Различие же субъектов доказывания обусловлено спецификой предмета правового регулирования и различным составом субъектов правоотношений. Нормы о предмете доказывания структурно входят в институт доказывания и доказательств, о чем свидетельствует законодательное закрепление указанных норм в соответствующих главах процессуальных кодексов. Исходя из анализа норм доказательственного права, к субинститутам в доказательственном праве относятся следующие: доказывание, доказательства, средства доказывания, предмет доказывания, обязанности по доказыванию и т.д. Предмет доказывания как субинститут доказательственного права обладает комплексным и межотраслевым характером, поскольку нормы, входящие в субинститут предмета доказывания, закреплены нормами как процессуального, так и материального права. Межотраслевой характер субинститута предмета доказывания определяется применением норм о предмете доказывания в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве.

Равшан Ринатович Назаров, старший научный сотрудник Отдела административного и уголовного права Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан, кандидат философских наук, доцент, в докладе *«Особенности современного административного судопроизводства в Узбекистане с учетом международного опыта»* рассказал о введенной в Узбекистане системе административных судов, обособленных от гражданских, уголовных и экономических судов, а также о двух новых правовых актах: Законе Республики Узбекистан (далее – РУз) «Об административных процедурах» (от 8 января 2018 г.), Кодексе РУз об административном судопроизводстве (от 25 января 2018 г.), отметив, что с принятием КАС в Узбекистане начался новый этап развития административного права. Нововведения на уровне стандартов развитых зарубежных стран и с учетом специфики национального законодательства ввели современные правила обеспечения верховенства закона, прав и законных интересов физических и юридических лиц во взаимоотношениях с административными органами. Так, согласно ст. 55 (в новой редакции от 2023 г.) Конституции РУз каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, право обжалования

в суд незаконных решений, действий и бездействия государственных органов и иных организаций, их должностных лиц.

Равшан Ринатович подчеркнул, что деятельность административных судов, в свою очередь, привела к решению ряда проблем и положительным изменениям в теоретическом и практическом плане. В частности, важной научной проблемой является определение сходства и различий между гражданскими и экономическими судами и административными судами по вопросу принадлежности (подведомственности) дел суду и выработка единых критериев в этом вопросе. Подытоживая выступление, докладчик отметил, что в административном судопроизводстве Республики Узбекистан активно используется зарубежный опыт, прежде всего постсоветских стран, особенно России и Казахстана. Из стран дальнего зарубежья активно применяется опыт таких стран, как Германия и Франция, в меньшей степени – Великобритании, США, Китая.

Евгений Георгиевич Потапенко, доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, в своем выступлении рассказал *об интегрировании процедур в российский цивилистический процесс*. Докладчик отметил, что российский цивилистический процесс тяготеет к институциональной модели процессуального права и данный вывод подтверждается не только структурой процессуальных кодексов, в которых выделяются общие положения, но и строением отраслевой системы процессуального права, традиционно состоящей из норм, институтов, объединений институтов и подотраслей. Однако указанное не означает, что процедуры не могут быть интегрированы в российский цивилистический процесс, ибо степень «напряженности» и взаимного неприятия концепций институционального и процедурного процессов не настолько высока, чтобы полностью исключать друг друга. В качестве основной проблемы Евгений Георгиевич выделяет необходимость интегрирования процедур в институциональный цивилистический процесс. Представляется, что направление и способы такого интегрирования зависят от видов процедур. Так, интегрирование материальных процедур (например, досудебный порядок урегулирования споров) требует синхронизации материального и процессуального законодательства. Материальные процедуры в этом аспекте не должны препятствовать судебной защите и нивелировать процессуальные институты (например, встречного иска или предварительного обеспечения иска). Судебные непроцессуальные процедуры (например, приказное производство), по мнению докладчика, не должны конкурировать

с самим процессом, но могут выступать альтернативой ординарному рассмотрению дел. Интегрирование процессуальных процедур (например, мировое соглашение, упрощенное производство) предполагает более высокий уровень «монтажа», т.к. необходимо вплетение их в процессуальную ткань, в том числе оценка возможных рисков и негативных последствий для ординарного институционального процесса. Евгений Георгиевич считает, что в любом случае такие процедуры должны обеспечивать более эффективную защиту права и необходимость данных процедур должна быть обоснована невозможностью институционального процесса обеспечить должный уровень судебной защиты.

Доклад на тему *«Предпосылки судебно-правовой реформы в Таджикистане после присоединения Центральной Азии к царской России»* представил Исмагулло Рахматуллозод Шодиен. Докладчик осветил особенности судебной системы, имевшей место в Северном Таджикистане (Туркестанском крае), обуславливающейся тем, что царская Россия после завоевания Центральной Азии не ликвидировала здесь старую судебную систему (казийские суды). Напротив, она сохранила их, учредив наряду с последними царские суды. При этом учитывались высокая религиозность населения и сильное влияние духовенства на жизнь центральноазиатских народов. Тогда на основе выборности создавался единый суд казиев, который состоял из единоличных судей и съезда казиев.

Проведенная на основе Положения об управлении Туркестанским краем от 12 июня 1886 г. (было введено в действие с 1 января 1887 г.) судебная реформа обусловила существование в крае двух судебных систем: одна действовала согласно общероссийским законам, другая – по шариаду и ададу (обычаю).

Новые изменения в судебной системе и судопроизводстве были введены Законом от 2 июля 1898 г. «О преобразовании судебной части в Туркестане и Степной области», в соответствии с Судебным уставом 1864 г., который действовал с внесением изменений и дополнений вплоть до Октябрьской революции. Согласно этому Закону, в судоустройстве провозглашалось отделение власти судебной от исполнительной и законодательной. На основе Судебного устава 1864 г. были учреждены участковые и добавочные мировые суды, окружные суды (вместо областных судов), военные суды и Судебная палата. В колониальном Туркестане кроме названных судебных учреждений действовали также военные суды, игравшие значительную роль при карательных отрядах, направленных на подавление сопротивления народных волнений.

Исматулло Рахматуллозоод отметил, что именно во время проведения крупномасштабных государственных преобразований предпринимались попытки отделить суд от администрации. Последнее имело место в ходе судебной реформы 1864 г., которая была наиболее последовательной и эффективной, способствовала введению новых принципов в таджикскую систему судостроительства и судопроизводства.

Значительный интерес у аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и другие выступления.

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,
кандидат юридических наук,
младший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-4-395-403

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ: ОБЗОР МЕРОПРИЯТИЯ 22 ИЮНЯ 2023 ГОДА

Аннотация: 22 июня 2023 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук проведен круглый стол «Развитие международного права в современных условиях: вопросы российской правовой политики». Мероприятие объединило видных ученых, научных сотрудников и представителей профессорско-преподавательского состава ведущих вузов России. В ходе развернувшейся дискуссии участники обсудили ключевые политико-правовые проблемы современного международного права, а также основные направления развития и реформирования законодательства.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, международное право, международное сотрудничество.

"DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW IN MODERN CONDITIONS: ISSUES OF RUSSIAN LEGAL POLICY": REVIEW OF THE EVENT JUNE 22, 2023

Abstract: on June 22, 2023, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences held a round table "Development of international law in modern conditions: issues of Russian legal policy." The event brought together prominent scientists, researchers and representatives of the teaching staff of leading universities in Russia. During the ensuing discussion, the participants discussed the key political and legal problems of modern international law, as well as the main directions of development and reform of legislation.

The article provides a brief overview of the participants' speeches.

Keywords: legal policy, state, international law, international cooperation.

22 июня 2023 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН организовал и провел круглый стол *«Развитие международного права в современных условиях: вопросы российской правовой политики»* на базе Саратовской государственной юридической академии.

Открыл мероприятие заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии доктор юридических наук, профессор **Сергей Фёдорович Афанасьев**.

С приветственным словом к участникам обратились врио первого заместителя директора Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова** и главный научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **Вероника Сергеевна Хижняк**.

Первым докладчиком выступил Сергей Фёдорович Афанасьев, заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор. **Сергей Фёдорович** отметил, что сегодня много говорят о том, каким же образом соотносятся международное и внутригосударственное право, и какие последствия возникают при несогласованности международных и национальных правоположений.

Известно, что в науке международного права наличествуют три отправные концепции, в рамках которых предпринимались и предпринимаются попытки дать ответ на этот сложный вопрос: примата международного права; главенства внутригосударственного права; дуалистическая точка зрения. Сообразно первой концепции международное право применяется во внутригосударственных отношениях напрямую и без ограничений, тем самым устанавливая для разных стран единые правила поведения и унифицируя их деятельность. Вторая доктрина предполагает безусловное превалирование предписаний национального права, но в условиях глобализации она частично нивелирована, так как ставит под сомнение существование самого международного права. Дуалистические воззрения со временем претерпевали изменения. Если в первой половине XX в. сторонники этой концепции подчеркивали, что международное и внутригосударственное право имеют общие точки соприкосновения, но не взаимопроникновения, то во второй половине прошлого века они отказались

от строгого тезиса о том, что нормы национального права не подлежат использованию при несоответствии международным обязательствам государства.

Опираясь на ту или иную теорию, разные ученые высказали нетождественные мнения относительно вышеозначенной проблематики. Между тем с практической точки зрения нужно помнить, что Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П четко высказался за принцип приоритета национальной Конституции над международными правовыми положениями. Позднее это позволило отечественному законодателю внедрить данный принцип в различные отраслевые нормативные акты, что и является в настоящее время основным вектором современной правовой политики, предопределяющим всю функциональную правоприменительную деятельность.

Главный научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **Вероника Сергеевна Хижняк** в докладе *«Конституционно-правовая политика России в сфере образования и международные стандарты»* отметила, что в настоящее время начинает развиваться такая отрасль международного права, как международное образовательное право. Образование давно уже является одним из сегментов глобальной мировой экономики, участие в котором дает государствам возможность увеличения ВВП. Поэтому для России в настоящее время возрастает необходимость развивать не только образование «для внутреннего потребления», но и «экспортное образование».

Сегодня признанными лидерами в данной области являются США и Китай. Тем не менее для России вполне возможно участие в этом секторе экономики как на глобальном, так и на региональном уровне. На региональном уровне особенно важным становится развитие сотрудничества в сфере образования в рамках Содружества Независимых Государств. Кроме того, нельзя недооценивать роль двустороннего международного сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, такими как Китай, Индия, Монголия, Вьетнам, и некоторыми другими.

Вероника Сергеевна полагает, что для эффективного участия России в указанных процессах необходимо формирование и реализация грамотной конституционно-правовой политики в сфере образования. В первую очередь, необходимо отойти от промышленных критериев оценки вузов, так как специфика их деятельности не схожа с деятельностью фабрик или заводов. Можно использовать опыт Китайской Народной Республики, где эффективность вузов оцени-

вается с позиций удовлетворенности обучающимися качеством образования и его соответствия государственным стандартам.

Необходимо также внести ясность в правовой статус профессорско-преподавательского состава. В настоящее время в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» нет четкого отделения их правового статуса от правового статуса научно-педагогических работников или педагогических работников колледжей и школ. В законодательстве практически отсутствуют гарантии их деятельности. Все это негативно сказывается на качестве работы профессорско-преподавательского состава и качестве образования в целом. Если рассматривать образование как «экспортный продукт» для международного уровня, то и его качество должно быть соответствующим.

В завершение выступления Вероника Сергеевна акцентировала внимание на том, что участие России в международном сотрудничестве в образовательной сфере невозможно без решения ее внутренних проблем, в первую очередь за счет совершенствования ее конституционно-правовой политики и законодательства, затрагивающих эту сферу.

Ильмира Рифкатъевна Шикула, профессор кафедры уголовного права Российского государственного университета правосудия, заведующий кафедрой гражданского и уголовного права и процесса Московского международного университета, член экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по вопросам семьи, женщин и детей, член-корреспондент РАЕН, доктор юридических наук, доцент, выступила с докладом *«Международная и российская практика защиты семейных ценностей от криминального насилия»*. Ильмира Рифкатъевна отметила, что государственная семейная политика составляет один из приоритетных компонентов социальной политики, поэтому предупреждение насилия в семье справедливо признается задачей, требующей комплексного решения.

В целях повышения защищенности граждан Ильмира Рифкатъевна предложила вернуть редакцию ст. 116 УК РФ, действовавшую в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», что способствовало бы установлению контроля над проявлениями криминальной агрессии в семейно-бытовых отношениях и предупреждению актов насилия в семье.

По мнению докладчика, также видится целесообразным внесение поправок в статью 63 УК РФ. В частности, следует закрепить такое

отягчающее обстоятельство, как «применение насилия в отношении близких лиц при совершении преступления». В связи с этим необходимо опубликование Верховным Судом РФ соответствующих разъяснений для единообразного применения судами норм уголовного законодательства при привлечении лиц к уголовной ответственности за применение насилия в отношении членов своей семьи, принятие Федерального закона «О противодействии семейно-бытовому насилию», в котором были бы урегулированы основные моменты противодействия семейно-бытовому насилию (предмет регулирования, принципы противодействия, субъекты и основные инструменты такого противодействия), создание государственного компенсационного фонда в целях оказания социальной помощи и реабилитации пострадавших от семейного (домашнего) насилия, развитие в правоохранительной деятельности системы виктимологической защиты жертв домашнего насилия.

Старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН кандидат юридических наук, доцент **Саният Абдулганиевна Агамагомедова** в докладе «*Международные стандарты таможенной регуляции: влияние на национальную политику в таможенной сфере*» обозначила современные тенденции национальной политики в таможенной сфере, среди которых упрощение таможенных процедур, упрощение и ускорение административных процедур таможенного контроля, минимизация административных барьеров при прохождении таможенного контроля, цифровизация последнего. Саният Абдулганиевна отметила, что в условиях усиления санкционного давления на Россию, иных внешних вызовов и угроз влияние международных стандартов на национальную таможенную политику сохраняется, но последняя становится более выборочной, а в определенных случаях – «зеркальной» применительно к отдельным государствам и их объединениям. В качестве примера докладчиком приведены Рамочные стандарты безопасности и упрощения мировой торговли Всемирной таможенной организации, предусматривающие в том числе взаимное признание статуса уполномоченного экономического оператора. Саният Абдулганиевна обратила внимание на то, что в настоящее время подобное признание установлено Россией с Китаем и планируется в торговле с Ираном.

Старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Института экономики и права (филиала) Академии труда и социальных отношений в г. Севастополе **Елена Дмитриевна Митяй** представила доклад на тему «*Проблемы реализации норм об ответственности за нару-*

шение международного гуманитарного права в современных условиях». Елена Дмитриевна подчеркнула, что институт ответственности в международном праве всегда являлся не только значимым, но и оказывающим серьезное влияние на развитие таких отраслей международного публичного права, как право международной безопасности и международное гуманитарное право. В то же время в институте сохраняются проблемы как теоретического, так и правоприменительного характера. Причем наличие проблем, связанных с реализацией ответственности в международном гуманитарном праве, сформировали в последние десятилетия XX – начале XXI в. у некоторых акторов из числа так называемых развитых демократических стран устойчивое убеждение в неприменении к ним положений об ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права. А подмена общеобязательных норм международного гуманитарного права, закрепленных в положениях конвенций и рекомендаций, принятых как на Венских и Гаагских конференциях, так и по результатам Второй мировой войны, привели к нивелированию многих понятий международного гуманитарного права. Такая позиция, по мнению докладчика, не способствует стабилизации взаимоотношений в международном праве, а активное применение подобных форм воздействия на акторов из числа развивающихся и слаборазвитых стран как гуманитарных интервенций фактически благоприятствовали расшатыванию системы международной ответственности.

Михаил Фёдорович Косолапов, доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, в докладе *«“Перезагрузка” правозащитного механизма СНГ в контексте реализации конституционного права граждан РФ на обращение в международные контрольные органы»* рассказал о том, что конституционное право на обращение в международные органы выступает дополнительной гарантией защиты прав и свобод граждан, однако изменения, затронувшие страны постсоветского пространства в данной сфере сотрудничества (выход России из Совета Европы, выход Белоруссии из-под юрисдикции Комитета по правам человека), свидетельствуют о необходимости поиска новых путей и форм сотрудничества. В связи с этим определенным интерес представляет «перезагрузка» мониторинговой системы СНГ как альтернативного европейским институтам способа защиты прав.

Правовой статус Комиссии СНГ по правам человека так, как он определен на сегодняшний момент, достаточно специфичен,

и сложно провести четкую аналогию с существующими межгосударственными мониторинговыми системами. Консультативный статус Комиссии не позволяет проводить какие-либо параллели с этими механизмами. В данном случае определенные общие черты Комиссии СНГ можно найти с комиссиями, действующими в рамках американской или африканской системы. Если рассматривать создание КПЧ СНГ как один из этапов формирования контрольного механизма по аналогии с действующими региональными моделями, то следующим шагом к построению регионального механизма по уже работающим правозащитным моделям может стать создание Суда по правам человека СНГ. Данная концепция все чаще становится предметом доктринального анализа.

Вместе с тем, как представляется, для учреждения в рамках Содружества Суда по правам человека как контрольного органа еще не сформировались необходимые предпосылки. Отсутствует на сегодняшний момент соответствующий запрос со стороны государств, учитывая сделанные оговорки к Положению, заключающиеся в непризнании юрисдикции Комиссии по рассмотрению индивидуальных жалоб.

В принципе, у правозащитного механизма СНГ есть несомненный потенциал даже в существующей организационной форме. Эффективность регионального правозащитного механизма находится в прямой зависимости от того, насколько она отражает правовые, исторические и иные особенности региона. Простое копирование успешной модели не означает ее эффективность на другом региональном уровне.

В любом случае определенное моделирование новых организационных форм правозащитного механизма должно строиться на основе анализа плюсов и проблемных аспектов уже функционирующего механизма, а Комиссия СНГ пока таковым не является. Лишь ее практика впоследствии даст представление о том, насколько эффективной может быть работа Комиссии и необходимо ли переходить к другой, более сложной системе защиты.

Доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Таджикского национального университета кандидат юридических наук, доцент **Исматулло Рахматуллозод Шодиён** 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 судоу-

стройства, 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 должен войти 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. Помимо этого, Исмаатулло Рахматуллозоод 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.

Ворожейкина Юлия Викторовна, соискатель кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии, выступила с докладом *«Доверительное управление наследственным имуществом в предпринимательской сфере»*, в котором отметила, что на сегодняшний день трасты выступают одним из результативных правовых средств по вопросам координирования деятельности, связанной с правом собственности, ее распоряжением. Развитие права собственности в России приводит к необходимости совершенствования и сохранения сложного имущества, используемого в предпринимательской сфере. По аналогии с трастом разрабатывается собственный институт – институт доверительного управления имуществом. Вопрос доверительного управления в отношении предприятия в каждом конкретном случае решается с учетом мнения наследников, которые могут прийти к соглашению об учреждении доверительного управления предприятием с целью сохранения его как стабильно функционирующего единого комплекса. При этом наследники могут прийти к такому решению вследствие отсутствия опыта в делах управления предприятием.

Докладчику видится необходимым нормативное обозначение перехода права собственности к доверительному управляющему, когда тот, в свою очередь, имеет законное основание входить в круг наследников. Предложено императивную норму абзаца второго в пункте 12 статьи 1012 ГК РФ изложить в следующей редакции: «Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. Исключение составляет назначение наследника в качестве доверительного управляющего».

Юлия Викторовна также считает целесообразным дополнить статью 1015 ГК РФ и изложить в следующей редакции: «Доверительный управляющий не может быть выгодоприобретателем по договору доверительного управления имуществом, за исключением случаев указания наследника в качестве доверительного управляющего».

Значительный интерес аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и выступления других участников круглого стола.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

4 (94) • 2023

Редакторы:

Т.А. Поршакова, Е.А. Фешина, М.П. Яковлева

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Подписано в печать 11.12.2023. Выход в свет 15.12.2023. Формат 60x84^{1/16}.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 23,5. Уч.-изд. л. 23,3.
Тираж 300 экз. Заказ № 511.

Издательство

Саратовской государственной юридической академии.
410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135.

Отпечатано в типографии издательства

Саратовской государственной юридической академии.
410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.

ISSN 1608-8794



9 771 608 879 008 >