

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

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*

*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*

1 (82) • 2021

САРАТОВ • МОСКВА

Академический и вузовский юридический научный журнал

Редакционная коллегия:

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *А.А. Волос*, к.ю.н.; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., доцент; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Литинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н.; *Н.И. Мальхина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырклов*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Покачалова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Солдаткина*, к.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н., доцент; *Ю.В. Сорокина*, к.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыхало*, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

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

Editorial board:

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

Editorial council:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Соколов А. Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Эволюция правового регулирования института ученых званий в России	11
<i>Лакаев О. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития	23
<i>Абанина Е. Н. (Саратов, СГЮА)</i> Тенденции развития государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (региональный уровень).	31
<i>Манова Н. С., Лавнов М. А. (Саратов, СГЮА), Чурикова А. Ю. (Саратов, ПИУ (ф) РАНХиГС)</i> Современная уголовная политика, совершенствование уголовного судопроизводства и модель деятельности прокурора: проблемы взаимообусловленности	39
<i>Юдина Е. В. (Саратов, СГЮА)</i> Правовая политика Российской Федерации в сфере развития частного инвестирования	53
<i>Колесников Е. В. (Саратов, СГЮА)</i> Юридическая природа федеральных конституционных законов.	61
<i>Сайбулаева С. А. (Махачкала, ДГУ)</i> Преимственность в государственно-правовом строительстве: некоторые вопросы теории	68

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Волос А. А. (Саратов, СГЮА)</i> Хозяйственное партнерство: вопросы теории и практики	77
<i>Шмельва М. В. (Саратов, СГЮА)</i> Система государственных закупок как механизм обеспечения экономического и результативного использования бюджетных средств	83
<i>Шестерякова И. В. (Москва, МГЛУ), Шестеряков И. А. (Москва, МЮИ)</i> Дистанционная работа в России и за рубежом в период пандемии: сравнительно-правовой анализ	92
<i>Ахмедов А. Я. (Саратов, СГЮА)</i> Брачный договор и распоряжение имуществом на случай смерти	101

<i>Джамирзе Б.Ю. (Майкоп, МГТУ)</i>	
Административная ответственность юридических лиц за нарушения лицензионных правил по новому проекту КоАП РФ	109
<i>Кондрашова М.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Проблемы применения семейно-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение семейных обязанностей	117
<i>Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА, докторант)</i>	
Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования	125
<i>Спицына Т.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Административная ответственность за нарушение требований обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса	133
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)</i>	
К вопросу о применении дистанционных технологий по гражданским и административным делам в контексте принципов состязательности и равноправия сторон	141
<i>Смирнов Д.А. (Ставрополь, С-КФУ)</i>	
Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ	148

ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН), Захарцев С.И. (Москва, РГСУ)</i>	
Суверенитет: государство — личность — государство. Российская модель	156
<i>Осинов Р.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Проблема правового популизма в современном российском обществе	164
<i>Зайкова С.Н. (Саратов, СГЮА)</i>	
Целенаправленность государственного регулирования транспортной безопасности	170
<i>Заметина Т.В., Комбарова Е.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Искусственный интеллект и конституционные вопросы его внедрения в современной России	180
<i>Колесников А.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Пределы законодательного регулирования муниципального управления в России и за рубежом: сравнительный анализ	190

<i>Ерохина Т. В., Нырков В. В. (Саратов, СГЮА)</i> Институт присвоения ученых званий в механизме развития карьеры научного и научно-педагогического работника	199
<i>Стребкова Е. Г. (Саратов, СГЮА)</i> Цифровизация конституционных прав и свобод: сущность и проблемы реализации	217

Трибуна молодых ученых

<i>Гаджиев Т. Ф. (Ставрополь, С-КФУ)</i> Международные компании как инструмент деофшоризации российской экономики (финансово-правовые аспекты)	226
<i>Рукавишников С. М. (Саратов, СГЮА)</i> Новеллы в области импортозамещения: минимальная доля закупок российских товаров	234
<i>Туманова Д. С. (Саратов, СГЮА)</i> О современной правовой политике в области дифференциации гражданской процессуальной формы	240
<i>Алферова О. С. (Саратов, СГЮА)</i> Смена пола человека: семейно-правовой аспект	245

Обзоры и рецензии

<i>Виноградова Е. В., Кобзарь-Фролова М. Н. (Москва, ИГП РАН)</i> Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий	250
<i>Зайкова С. Н. (Саратов, СГЮА)</i> XIV Международная научно-практическая конференция «Конституционная реформа и предмет административного права», посвященная памяти Ю.М. Козлова, 19 февраля 2021 года: краткий обзор	262
<i>Кобзарь-Фролова М. Н. (Москва, ИГП РАН)</i> Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» («ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ – 2021»), 10 февраля 2021 года: краткий обзор	266

CONTENT

LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

- Sokolov A. Yu. (Saratov)*
Evolution of the Legal regulation of the Institute
of Academic Titles in Russia 11
- Lakaev O. A. (Saratov)*
Legal policy in the field of public administration in the territories
of advanced socio-economic development 23
- Abanina E. N. (Saratov)*
Trends in the development of state policy in the field
of environmental safety (regional level). 31
- Manova N. S., Lavnov M. A., Churikova A. Yu. (Saratov)*
Modern criminal policy, improvement of criminal proceedings
and the prosecutor's operating model:
interconnected problems 39
- Yudina E. V. (Saratov)*
Legal policy of the Russian Federation in the field
of private investment development 53
- Kolesnikov E. V. (Saratov)*
Legal nature federal constitutional laws. 61
- Saibulayeva S. A. (Makhachkala)*
Continuity in state-legal construction:
some questions of theory 68

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Volos A. A. (Saratov)*
Business partnership: issues of theory and practice. 77
- Shmeleva M. V. (Saratov)*
Public procurement system as a mechanism for ensuring
economical and efficient use of budget funds 83
- Shesteryakova I. V. (Москва, МГГУ), Shesteryakov I. A. (Москва, МЮИ)*
Teleworking in Russia and abroad in pandemic time:
comparative legal analysis 92
- Ahmedov A. Y. (Saratov)*
The marriage contract and posthumous orders of property . . . 101
- Dzhamirze B. Yu. (Maikop)*
Administrative liability of legal entities for violations
of the license rules under the new draft Administrative Code
of the Russian Federation 109
- Kondrashova M. A. (Saratov)*
Problems of application of responsibility for improper
performance of obligations by family members 117
-

Rukavishnikov S.M. (Saratov)	
The concept and features of the mechanism of administrative and legal regulation.	125
Spitsyna T.A. (Saratov)	
Administrative responsibility for violations of the requirements for ensuring the safety of fuel and energy complex facilities	133
Afanasiev S.F. (Saratov)	
On the issue of the use of distance technologies in civil and administrative cases in the context of the principles competitiveness and equality of the parties	141
Smirnov D.A. (Stavropol)	
Financial and legal regulation of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation	148

THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vinogradova E.V., Zahartsev S.I. (Moscow)	
Sovereignty: State – individual – state. Russian model	156
Osipov R.A. (Saratov)	
The problem of legal populism in modern russian society	164
Zajkova S.N. (Saratov)	
Purposes of the state regulation in the sphere of transportation security	170
Zametina T.V., Kombarova E.V. (Saratov)	
Artificial intelligence and constitutional issues of its implementation in modern Russia	180
Kolesnikov A.V. (Saratov)	
Limits of legislative regulation of municipal governance in Russia and abroad: comparative analysis	190
Erokhina T.V., Nyrkov V.V. (Saratov)	
Institute for awarding academic titles in the mechanism of career development of a researcher	199
Strebkova E.G. (Saratov)	
Digitalization of constitutional rights and freedoms: the essence and problems of implementation	217

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Gadgiev T.F. (Stavropol)	
International companies as a tool for deoffshorization of the russian economy (financial law aspects)	226
Rukavishnikov S.M. (Saratov)	
Novelties in the field of import substitution: the minimum share of purchases of Russian goods	234

<i>Tumanova D.S. (Saratov)</i>	
On modern legal policy in the field of differentiation of the civil procedural form240
<i>Alferova O.S. (Saratov)</i>	
Change of a person's sex: family and legal aspect245

REVIEWS

<i>Vinogradova E. V., Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)</i>	
Executive power in the system of public power in the light of new constitutional realities.250
<i>Zajkova S.N. (Saratov)</i>	
XIV International Scientific and Practical Conference “Constitutional Reform and the Subject of Administrative Law” dedicated to Y.M. Kozlov’s memory, February 19, 2021: short review262
<i>Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)</i>	
International Scientific and Practical Conference "Actual Problems of the Science of Administrative and Financial Law ("LAZAREV READINGS-2021"), February 10, 2021: a brief overview266



60-летие профессора Савенкова Александра Николаевича

Отечественная наука отмечает 60-летний юбилей выдающегося научного и государственного деятеля – члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора, генерал-полковника юстиции в отставке, заслуженного юриста РФ, директора Института государства и права РАН Александра Николаевича Савенкова.

После окончания Военного института Минобороны в 1985 г. он служил в Забайкальском военном округе: Иркутске, Чите и Читинской области, сначала – как следователь, а потом – в качестве военного прокурора гарнизона. С 1994 г. работал в аппарате Главной военной прокуратуры. В 1997-м успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ». Возглавлял военные прокуратуры Московского, Приволжского и Сибирского военных округов, а с 2002 г. стал первым заместителем главного военного прокурора.

Совет Федерации назначил его на должность главного военного прокурора России 10 июня 2002 г. В том же году получил степень доктора наук, защитив докторскую диссертацию на тему «Актуальные проблемы конституционной законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и роль прокуратуры в их решении».

Александр Николаевич замещал различные должности в высших органах государственной власти, в частности, занимал должность первого заместителя министра юстиции РФ, заместителя председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, заместителя министра внутренних дел Российской Федерации – начальника Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Юбиляр является членом-корреспондентом РАН с 28 октября 2016 г. по Отделению общественных наук и членом ВАК РФ с 2019 г. Регулярно выступает на научных форумах, конференциях и круглых столах. Его выступления всегда содержательные и яркие, а суждения и реплики неизменно привлекают внимание слушателей. Александр Николаевич – блестящий ученый, обладающий глубокими энциклопедическими знаниями и аналитическим научным мышлением.

Круг научных интересов А.Н. Савенкова достаточно широк: трансформация прав человека в современном мире, уголовная политика, противодействие коррупции, противодействие современной преступности, философия и психология права.

От всей души поздравляем Александра Николаевича с 60-летием, желаем крепкого здоровья, благополучия и творческого вдохновения.

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ •

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-11-22

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА УЧЕНЫХ ЗВАНИЙ В РОССИИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена отсутствием должного правового регулирования института ученых званий в России. Цель статьи заключается в выявлении особенностей нормативного регулирования порядка присвоения ученых званий с момента его зарождения в различные исторические периоды, включая имперский, советский и постсоветский. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя законодательство, автор приходит к выводу о наличии зависимости института ученых званий в различные исторические периоды от целей и задач, стоящих перед государством на отдельном этапе развития. На основе результатов проведенного исследования выявляются общие для всех исторических этапов закономерности, делаются предложения по модернизации института ученых званий, направленные на повышение его роли в механизме карьерного роста ученого, очерчиваются пути возможного совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: ученые звания, правовое регулирование, порядок присвоения, ученое звание профессора, ученое звание доцента, Высшая аттестационная комиссия, Министерство науки и высшего образования РФ.

Evolution of the Legal regulation of the Institute of Academic Titles in Russia

Abstract: the relevance of the article is due to the lack of proper legal regulation of the institute of academic titles in Russia. The purpose of the article is to consider the features of the regulatory regulation of the order of awarding academic titles since its inception in various historical periods, including the imperial, Soviet and post-Soviet. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the legislation, the author comes to the conclusion that the institute of academic titles in different historical periods depends on the goals and objectives of the state at a particular stage of development. Based on the results of the study, the authors identify common patterns for all historical stages, make proposals for the modernization of the institute of academic titles, aimed at increasing its role in the mechanism of career growth of a scientist, and outline the ways of possible improvement of the current legislation.

Keywords: academic titles, legal regulation, assignment procedure, academic title of professor, academic title of associate professor, Higher Attestation Commission, Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation.

Институт ученых званий в России, претерпев существенные изменения с момента его зарождения в XIX в., в настоящее время отягощен наличием значительного количества проблем, непосредственно влияющих на его престиж в научно-педагогической сфере. К последним относятся как отсутствие должного правового регулирования, не позволяющего выявить значимость исследуемого института в деятельности научного работника и закрепить четкую процедуру присвоения ученых званий, так и низкий размер денежных доплат для их обладателей, по сути, обесценивающий роль ученых званий в механизме карьерного роста ученого.

Кроме того, необходимость совершенствования института ученых званий обусловлена общей задачей обеспечения и пополнения высшей школы высококвалифицированными научными кадрами и их должной аттестации. Подобная задача не нова для российской истории развития высшего образования. Она остро вставала и ранее.

Следует отметить, что требования к претендентам на ученое звание и значение ученых званий трансформировались в различные исторические периоды сообразно целям и задачам, стоящим перед государством на отдельном этапе развития. Менялся и порядок присвоения ученых званий.

Возникновение института ученых званий можно связать с принятием Устава Императорского московского университета 1804 г. [1], установившего порядок замещения должностей профессорско-преподавательского состава, который стал прообразом порядка присуждения введенных впоследствии ученых званий.

В то время сфера высшего образования сталкивалась с острой нехваткой профессоров. Вызвано это было постепенным уменьшением количества иностранных профессоров и отсутствием должного количества подготовленных специалистов из числа «природных» россиян.

Нехватка кадров привела к тому, что к претендентам на должности профессорско-преподавательского состава предъявлялись минимальные требования, даже не предполагающие обязательность наличия ученой степени. В соответствии с п. 62 Устава последние должны были обладать «нужными знаниями и качествами».

Первое упоминание ученых званий содержалось в нормах Общего устава Императорских Российских университетов от 26 июля 1835 г. [2] Устав предусматривал ученые звания, соответствующие

штатным университетским должностям профессора и адъюнкта, присваиваемые в том же, едином и для должности и для звания, порядке.

Устав 1835 г. выделял 3 вида ученых званий: профессор, адъюнкт и почетный член (ст. 80). В качестве обязательного требования к соискателям ученого звания адъюнкта и профессора предусматривалось наличие степени доктора того факультета, к которому принадлежит кафедра, – для ординарного или экстраординарного профессора и магистра – для адъюнкта. Компетенцией по утверждению ученых званий обладал министр народного просвещения.

За период своего действия Устав 1835 г. не решил задачу кадровой обеспеченности университетов. Целый ряд причин, среди которых и запрет иностранным ученым занимать должности профессорско-преподавательского состава, и закрытие в 1838 г. Профессорского института в Дерпте, трудности с отправкой молодых ученых для стажировки за границу, невысокий размер окладов, сложность экзаменов на ученые степени [3, стб. 975], привели к острой нехватке университетских кадров.

Попыткой разрешить возникшую проблемную ситуацию стало расширение Общим уставом Императорских Российских университетов, принятым 18 июня 1863 г. [4], перечня ученых званий, который, помимо ординарного и экстраординарного профессора, стал включать в себя доцента и приват-доцента.

По мнению разработчиков Устава, учреждение звания приват-доцента позволило бы привлечь новых внештатных преподавателей, создав в университете «питомник профессоров», и ввело бы конкуренцию со штатными преподавателями [3, стб. 979].

Устав 1863 г. сохранил для присвоения звания общее требование наличия степеней. Для получения звания профессора – степени доктора, звания доцента – не ниже степени магистра. Получить звание приват-доцента могли кандидаты, публично защитившие диссертацию в присутствии факультета.

Наряду с требованием наличия степеней п. 69 Устава 1863 г. устанавливает требование наличия преподавательских способностей, заключающееся в необходимости публичного прочтения двух лекций.

Дальнейшие изменения перечня ученых званий, отраженные в Общем уставе Императорских Российских университетов от 23 августа 1884 г. [5], были обусловлены продолжающимися попытками министерства народного просвещения обеспечить университеты преподавательскими кадрами. Уставом 1884 г. упраздняется штатная должность и звание доцента. Основная ставка делается на внештатных приват-доцентов.

Упрощаются требования к замещению должности приват-доцента. Наряду с лицами, имеющими ученые степени, а также профессорами других высших учебных заведений, приват-доцентами могли стать: «лица, приобретшие известность своими учеными трудами, после пробного чтения, с разрешения министра народного просвещения и лица, выдержавшие испытание на степень магистра, но еще не защитившие диссертации, по получении от одного из университетов свидетельства на право преподавания в звании приват-доцента» (п. 509 Устава 1884 г.).

Вместе с тем усложняются требования к званию профессора. Дополнительно вводится требование доказать способность к преподаванию чтением лекций в течение не менее трех лет в звании приват-доцента университета или преподавателя другого высшего учебного заведения (п. 499 Устава 1884 г.).

Упрощенные требования, просуществовавшие до 1918 г., обеспечили приток новых кадров в университеты. Проект нового Устава Императорских Российских университетов 1906 г. [6], который для замещения должностей профессора, приват-доцента и восстановленной должности доцента устанавливал требование наличия степени доктора, так и не был принят.

Для имперского периода России характерно отношение к ученому званию как к степени квалификации научно-педагогического работника, «как знаку большей или меньшей степени приобретенных познаний» [3, стб. 985].

Сложившаяся система ученых званий была упразднена с приходом к власти большевиков. Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 1 октября 1918 г. «О некоторых изменениях в составе и устройстве государственных ученых и высших учебных заведений Российской Республики» [7] было введено два звания: профессора и преподавателя.

Звание профессора было распространено на всех лиц, осуществляющих преподавание в высшем учебном заведении, замещающих штатные должности. Это звание получали и приват-доценты, соответствующие ряду требований:

- 1) находившиеся в звании приват-доцентов не менее трех лет;
 - 2) находившиеся в звании приват-доцентов, являясь одновременно профессорами других высших учебных заведений;
 - 3) зачисленные в состав приват-доцентов из бывших профессоров;
 - 4) являвшиеся на протяжении не менее трех лет преподавателями высших технических учебных заведений.
-

Такое упрощение требований было обусловлено необходимостью замещения вакантных должностей, высвобождающихся в результате расформирования «старорежимного» преподавательского состава.

Комплексное регулирование института ученых званий начинается с 1934 г. с принятием постановления «Об ученых степенях и званиях» [8], которым устанавливались следующие ученые звания:

а) ассистента (в высших учебных заведениях) или младшего научного сотрудника (в научно-исследовательских учреждениях);

б) доцента (в высших учебных заведениях) или старшего научного сотрудника (в научно-исследовательских учреждениях);

в) профессора (в высших учебных заведениях) или действительного члена научно-исследовательского учреждения (п. 2).

Данным постановлением впервые в российской истории ученые звания рассматриваются как самостоятельная система без отождествления с замещаемыми должностями.

Кроме того, изменяется понимание сущности научных званий. В соответствии с п. 4 рассматриваемого постановления ученые звания определяют должностную научную функцию (педагогическую или научно-исследовательскую). Указанное обстоятельство влечет за собой четкое разделение званий для преподавательского состава и научных работников.

Требования для присвоения ученых званий профессора и доцента весьма схожи с требованиями, установленными Уставом 1906 г., – это наличие ученой степени (соответственно, доктора или кандидата наук) и осуществление преподавательской или научно-исследовательской (для профессора – основной преподавательской или руководящей научно-исследовательской) работы в высших учебных заведениях или научно-исследовательских учреждениях.

Звание ассистента (в высшем учебном заведении) или младшего научного сотрудника (в научно-исследовательском учреждении) предусматривалось для лиц:

- 1) окончивших высшее учебное заведение;
- 2) имеющих достаточную квалификацию для преподавательской или научно-исследовательской работы;
- 3) ведущих такую работу под руководством профессора или доцента (действительного члена или старшего научного сотрудника научно-исследовательского учреждения) (ст. 7 постановления).

Порядок присвоения звания зависел от его уровня. Так, ученые звания ассистента (младшего научного сотрудника) и доцента (старшего научного сотрудника) присуждались постановлением совета высшего учебного заведения или научно-исследовательского учреж-

дения, однако в последнем случае была предусмотрена необходимость последующего утверждения квалификационной комиссией соответствующего народного комиссариата. Ученое звание профессора (действительного члена научно-исследовательского учреждения) присуждалось постановлением Высшей аттестационной комиссии (далее – ВАК) Всесоюзного комитета по высшему техническому образованию при ЦИК Союза ССР и квалификационных комиссий при народных комиссариатах просвещения и здравоохранения союзных республик с санкции соответствующих народных комиссаров, по принадлежности, на основе представлений советов высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений. Самостоятельным правом присуждения званий действительных членов наделялись Президиумы Академии наук Союза ССР, Коммунистической академии, Академии сельскохозяйственных наук им. Ленина и академий наук союзных республик, а также совет Всесоюзного института экспериментальной медицины.

Примечательно, что п. 22 Инструкции Комитета по высшему техническому образованию при ЦИК Союза ССР «О порядке применения Постановления СНК Союза ССР от 13 января 1934 г. “Об ученых степенях и званиях”» допускал сохранение ученых званий для лиц, прекративших работу в высшем учебном заведении или научно-исследовательском учреждении, только в течение 5 лет с момента прекращения работы. По истечении этого срока ученые звания должны были вновь приобретаться в общем порядке.

Однако в таком виде система ученых званий просуществовала лишь до принятия 20 марта 1937 г. Постановления СНК СССР «Об ученых степенях и званиях» [9], которым ликвидируется ученое звание действительного члена научно-исследовательского учреждения, чем частично устраняется параллельное существование ученых званий для педагогических и научных работников.

Кроме того, положениями постановления допускается присуждение ученого звания профессора или доцента лицам, не имеющим ученых степеней, но обладающим высокой квалификацией, большим производственным стажем, находящимся на преподавательской работе в высшем учебном заведении.

Следующим по хронологии Постановлением СНК СССР от 26 апреля 1938 г. № 558 «Об ученых степенях и званиях» [10] частично унифицируется порядок присвоения ученых званий – ликвидируются квалификационные комиссии наркоматов (ведомств), а ученые звания профессора, доцента и старшего научного сотрудника присваиваются теперь Высшей аттестационной комиссией Всесоюзного Комитета по

делам высшей школы по представлению советов высших учебных заведений (научно-исследовательских институтов).

Дальнейшее изменение требований для присуждения ученых званий и к порядку их присуждения отражено в инструкции ВАК СССР «О порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий», утвержденной 4 апреля 1957 г. [11].

Во-первых, для присвоения всех ученых званий кроме ассистента теперь требуется занятие штатной должности в высшем учебном заведении (научно-исследовательском учреждении).

Во-вторых, претенденты на звание профессора, доцента и старшего научного сотрудника должны иметь печатные научные работы, научные труды или изобретения, в том числе, выполненные и опубликованные после защиты диссертации.

В-третьих, ученое звание профессора может быть присвоено лицам, работающим в научно-исследовательском учреждении, только в случае ведения ими подготовки аспирантов или преподавательской работы в вузе.

Инструкция от 26 июня 1972 г. «О порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий» [12] дополнила систему требований для присуждения ученых званий минимальным стажем научно-педагогической и научно-исследовательской работы. Так, для профессора требовалось не менее 10 лет общего научно-педагогического стажа работы, в том числе не менее 5 лет стажа педагогической работы в высших учебных заведениях (в научно-исследовательских учреждениях). Для доцента и старшего научного сотрудника – не менее 5 лет стажа научно-педагогической работы, в том числе не менее трех лет стажа педагогической работы в вузах (научной работы в научно-исследовательских учреждениях).

Новая система ученых званий была установлена утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 29 декабря 1975 г. № 1067 Положением «О порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий» [13] и включала в себя звания профессора, доцента, старшего научного сотрудника, ассистента, младшего научного сотрудника.

Ученые звания профессора, доцента, старшего научного сотрудника теперь присваивались ВАК СССР по представлению советов высших учебных заведений или научно-исследовательских учреждений (научно-производственных объединений), имевших право возбуждать ходатайства о присвоении соответствующих ученых званий (п. 4 положения).

Утверждение в ученом звании ассистента и младшего научного сотрудника оформлялось приказом руководителя вуза или научно-исследовательского учреждения (научно-производственного объединения) на основании решения совета, принятого тайным голосованием простым большинством голосов, по представлению отдела (лаборатории), кафедры (п. 99 положения).

Система ученых званий и процедура их присвоения в основе своей были восприняты уже российским законодательством за некоторыми исключениями. С середины 90-х гг. отдельно регулируется порядок присвоения ученых званий для научно-педагогических и научных работников.

Так, Положением о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий от 24 октября 1994 г. [14] регулировалось присвоение ученых званий профессора по специальности и старшего научного сотрудника по специальности.

Ученые звания профессора по кафедре и доцента по кафедре присваивались на основании Положения о порядке присвоения ученых званий научно-педагогическим работникам образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов от 26 июня 1995 г. [15].

Такой порядок существовал до момента принятия в 2002 г. единого нормативного акта – Положения о порядке присвоения ученых званий от 29 марта 2002 г. [16], закрепившего исчерпывающий перечень ученых званий: профессора по кафедре, доцента по кафедре, профессора по специальности и доцента по специальности.

Положением устанавливались новые повышенные требования.

Так, для получения ученого звания профессора по кафедре требовалось:

- 1) наличие ученой степени доктора наук;
 - 2) замещение по трудовому договору должности из приведенного закрытого перечня;
 - 3) наличие опубликованных учебно-методических и научных работ;
 - 4) чтение курса лекций на высоком профессиональном уровне, а также на момент представления аттестационных документов;
 - 5) успешная работа в указанных должностях в течение года;
 - 6) наличие стажа научно-педагогической работы не менее десяти лет, из них не менее пяти лет педагогической работы в высших учебных заведениях или учреждениях повышения квалификации;
-

7) написание учебника (учебного пособия) или не менее трех учебно-методических работ, опубликованных за последние три года;

8) написание монографии (главы в монографии) или не менее трех научных работ, опубликованных за последние три года;

9) подготовка в качестве научного руководителя или научного консультанта не менее двух учеников, которым присуждены ученые степени.

Требования к профессору по специальности несколько выше в части необходимости опубликования не менее двадцати научных работ в ведущих научных журналах и изданиях, в том числе не менее пяти, опубликованных после защиты докторской диссертации, и подготовки не менее пяти учеников, которым присуждены ученые степени.

Отличия к требованиям к ученому званию доцента по кафедре затрагивают:

1) наличие стажа научно-педагогической работы не менее пяти лет, из них не менее трех лет педагогической работы в высших учебных заведениях или учреждениях повышения квалификации;

2) написание учебника (учебного пособия) или не менее двух учебно-методических работ, опубликованных за последние три года;

3) написание монографии (главы в монографии) или не менее двух научных работ, опубликованных за последние три года.

Для присуждения ученого звания доцента по специальности необходим стаж научной работы не менее пяти лет; стаж педагогической работы не менее года или подготовка и защита пяти выпускных квалификационных работ; написание не менее десяти опубликованных научных и учебно-методических работ или изобретений, в том числе не менее пяти, опубликованных после защиты диссертации.

Ученые звания присваиваются научным и научно-педагогическим работникам различными органами. Так, ученые звания профессора по кафедре и доцента по кафедре присваиваются Министерством образования РФ, а ученые звания профессора по специальности и доцента по специальности – Высшей аттестационной комиссией Министерства образования РФ.

Действующее Положение о присвоении ученых званий от 10 декабря 2013 г. [17] окончательно отказалось от различий ученых званий для научно-педагогических и научных работников, оставив в системе ученых званий два звания – профессора и доцента.

Положением снова усилены требования и критерии присвоения ученых званий. Так, срок требуемой непрерывной работы на определенных должностях увеличен с года до двух лет. Требуемый стаж педагогической деятельности необходим по научной специ-

альности, указанной в аттестационном деле. Появились требования к наличию опубликованных учебных изданий и научных трудов: для профессора – не менее 50, одновременно увеличилось до 5 число научных трудов, которые должны быть опубликованы за последние 5 лет по соответствующей научной специальности; для доцента – не менее 20, при этом за последние 3 года должно быть опубликовано не менее 3 научных трудов по научной специальности, указанной в аттестационном деле.

Кроме того, для присвоения ученого звания профессора должно пройти не менее 3 лет со дня присвоения ученого звания доцента. До 3 человек увеличилось число подготовленных учеников, которым присуждены ученые степени, при этом тема диссертации хотя бы одного из них должна соответствовать научной специальности, указанной в аттестационном деле.

В настоящее время ученые звания присваиваются Министерством науки и высшего образования РФ.

Анализ изложенного позволяет констатировать значительное изменение сущности института ученых званий с момента его возникновения до настоящего времени. Так, если появление ученых званий имело своей целью подтверждение официального признания степени квалификации научно-педагогического работника, а в советский период ученые звания определяли должностную научную функцию (педагогическую или научно-исследовательскую), то в настоящее время институт ученых званий рассматривается как составляющая государственной системы научной аттестации.

Несмотря на меняющуюся роль и значение института в различные исторические периоды, он всегда находился под государственным контролем. В связи с этим высказываемые предложения по возможному наделению организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней, правом самостоятельного присвоения ученых званий идут вразрез устоявшимся традициям российского государства. Более того, такое наделение усилит неравное положение образовательных организаций и повлечет за собой наличие двух параллельных механизмов присвоения ученых званий.

Имеющее место регулярное повышение требований и критериев для получения ученых званий не может быть бесконечным, тем более что роль последних в механизме карьерного роста ученого невелика. Кроме того, такое увеличение количественных показателей явно преобладает над качественной характеристикой оценки результатов научных исследований, неоправданно затрудняя получение ученых званий. Следует согласиться с мнением С.А. Васильева, констати-

рующего, что «ученое звание превратилось в формальный ориентир для преподавателей и ученых, к которому нужно стремиться, но который ничего существенного фактически не дает» [18, с. 33]. В этих условиях видится возможным снижение количественных показателей с одновременным установлением критериев определения качества публикуемых результатов исследования.

Институт присвоения ученых званий имеет большой потенциал для стимулирования научно-исследовательской деятельности. Повышению роли ученых званий должно поспособствовать установление существенных надбавок к окладу научно-педагогических работников, а также расширение перечня должностей, замещение которых предполагает наличие ученых званий.

В целом современное состояние института присвоения ученых званий требует модернизации, осуществление которой должно проводиться в том числе, с учетом накопленного значительного исторического опыта развития.

Список литературы:

1. Университетский устав (5 ноября 1804) / Летопись Московского университета. [Электрон. ресурс]. URL: <http://letopis.msu.ru/documents/327> (дата обращения: 17.02.2021).
 2. Университетский устав (26 июля 1835) / Летопись Московского университета. [Электрон. ресурс]. URL: <http://letopis.msu.ru/documents/2123> (дата обращения: 17.02.2021).
 3. Представление в Государственный Совет // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. – Т. 3. 1855-1864. – СПб., 1865. – Стб. 960-991.
 4. Университетский устав (18 июня 1863) / Летопись Московского университета. [Электрон. ресурс]. URL: <http://letopis.msu.ru/documents/2760> (дата обращения: 17.02.2021).
 5. Университетский устав (18 августа 1884) / Летопись Московского университета. [Электрон. ресурс]. URL: <http://letopis.msu.ru/documents/2761> (дата обращения: 17.02.21). Проект Устава Императорских Российских университетов 1906 г. / Национальная электронная библиотека. [Электрон. ресурс]. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_006593718?page=29&rotate=0&theme=white (дата обращения: 17.02.21).
 6. Проект Устава Императорских Российских университетов 1906 г. / Национальная электронная библиотека. [Электрон. ресурс]. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_006593718?page=29&rotate=0&theme=white (дата обращения: 17.02.2021).
 7. О некоторых изменениях в составе и устройстве государственных ученых и высших учебных заведений Российской Республики : декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 1 октября 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1918. – № 72, ст. 789.
-

8. Об ученых степенях и званиях : постановление СНК СССР от 13 января 1934 г. № 79 // Собр. законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР. – 1934. – № 3, Ст. 30.

9. Об ученых степенях и званиях : постановление СНК СССР от 20 марта 1937 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1937. – 21 марта.

10. Об ученых степенях и званиях : постановление СНК СССР от 26 апреля 1938 г. № 558 // СП СССР. – 1938. – № 21, ст. 134.

11. Инструкция о порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий: утв. 4 апреля 1957 г. / Высшая аттестационная комиссия. – М., 1957. – 20 с.

12. О порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий : инструкция от 26 июня 1972 г. // Бюллетень Минвуза СССР. – 1972. – № 8.

13. О порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий : Постановление Совета Министров СССР от 29 декабря 1975 г. № 1067 // СП СССР. – 1976. – № 3, ст. 14.

14. Об утверждении Положения о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий : постановление Правительства РФ от 24 октября 1994 г. № 1185 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 27, ст. 2898.

15. Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий научно-педагогическим работникам образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов : постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 611 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 27, ст. 2581.

16. Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий : постановление Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 194 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 14, ст. 1302.

17. О порядке присвоения ученых званий : постановление Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 (в ред. 6 июня 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 50, ст. 6605; 2019. – № 24, ст. 3087.

18. Васильев, С.А. Развитие нормативного регулирования конституционно-правовых отношений государства и научного сообщества в вопросах присвоения ученых званий / С.А. Васильев // Российское право онлайн. – 2017. – № 2. – С. 22–35.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-23-31

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

***Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью разработки и реализации эффективной правовой политики в сфере организации системы особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Цель статьи – рассмотреть проблемы правовой политики в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития для выявления концептуальных подходов к определению системы соответствующих органов этого управления. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического. Анализируя федеральное законодательство и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, автор пришел к выводу о целесообразности варианта создания территорий опережающего социально-экономического развития как федеральных территорий, поскольку фактически на рассматриваемых территориях организовано федеральное управление Правительством РФ и Минэкономразвития РФ, уполномоченными представителями которых являются наблюдательные советы и управляющие компании.*

***Ключевые слова:** правовая политика, административно-правовые режимы, территории опережающего социально-экономического развития, правовое регулирование, регионализация.*

Legal policy in the field of public administration in the territories of advanced socio-economic development

***Abstract:** the relevance of the article is related to the need to develop and implement an effective legal policy in the field of organizing a system of special administrative and legal regimes for the implementation of economic activities. The purpose of the article is to consider the problems of legal policy in the field of public administration in the territories of advanced socio-economic development in order to identify conceptual approaches to the definition of the system of relevant public administration bodies. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the federal legislation and regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation, the author came to the conclusion that it is advisable to create territories of advanced socio-economic development as federal territories, since in fact the federal administration of the Government of the Russian Federation and the Ministry of*

Economic Development of the Russian Federation, whose authorized representatives are supervisory boards and management companies, is organized in these territories.

Keywords: *legal policy, administrative and legal regimes, territories of advanced socio-economic development, legal regulation, regionalization.*

Правовое регулирование организации территорий опережающего социально-экономического развития определяется Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в ред. от 23 ноября 2020 г.) [1].

Обеспечение создания и функционирования указанных территорий является одним из инструментов экономической политики государства, направленной на стимулирование экономического роста. Несмотря на то, что такой рост поощряется на строго определенных территориях, соответствующая деятельность государства способствует укреплению российской экономики в целом ввиду создания или формирования условий для развития конкурентоспособных производств, обеспечивающих наполнение внутреннего и внешнего рынков имеющими спрос товарами.

Важной предпосылкой перехода Российской Федерации к инновационным методам управления экономическими процессами послужила тенденция регионализации, затрагивающая прежде всего область экономики. При разработке вышеупомянутого закона были восприняты положительный опыт и лучшие практики государств Азиатско-Тихоокеанского региона (Китайская Народная Республика, Сингапур, Южная Корея) [2], в которых создание территорий с особыми правилами осуществления экономической деятельности (таможенными, налоговыми, инвестиционными, земельными и др.) обусловило резкий рост экономики, способствующий укреплению позиций указанных стран в глобальной экономической системе.

Правовая политика относительно территорий опережающего социально-экономического развития требует надлежащего законодательного и подзаконного оформления соответствующих правоотношений, выводящего их функционирование из общих правил осуществления экономической деятельности. В такой ситуации следует говорить о формировании особого административно-правового режима осуществления экономической деятельности, поскольку необходимо обособление определенной территории в границах субъекта Российской Федерации, установление особых правил, обеспечивающих поддержку хозяйственной активности ее резидентов, и организация определенного порядка управления, не совпадающего

с общими – характерными для остальной территории государства – параметрами публично-управленческой деятельности.

Последняя особенность выражается в поиске путей организации публичной власти, которая может способствовать повышению потенциала стимулирующего воздействия на субъекты экономических отношений, действующих на территории опережающего социально-экономического развития. Общая модель публичного (государственного и муниципального) управления на подобных территориях, основанная на деятельности отраслевых и межотраслевых органов управления федерального, регионального и местного уровней, может показать свою неэффективность ввиду их ориентации на стандартный порядок реализации управленческих функций. Кроме того, в системе «субъект управления – объект управления» при общем порядке осуществления управленческой деятельности смысл создания первого не может определяться выделением второго из общей массы управляемых однородных объектов. При особых административно-правовых режимах осуществления экономической деятельности такое выделение целесообразно, т.к. оно обуславливает наиболее интенсивное и акцентированное воздействие на конкретный управляемый объект, обеспечивая за счет механизмов стимулирования и контроля повышение эффективности его функционирования.

В связи с этим требует внимания система субъектов публичного управления территориями опережающего социально-экономического развития, поскольку она имеет существенные отличия от стандартной системы управления экономическими процессами. Можно выделить четыре ее уровня.

1. Федеральный уровень, включающий Правительство РФ и подведомственные ему федеральные министерства, в том числе специально уполномоченный орган управления территориями опережающего социально-экономического развития (Министерство экономического развития РФ, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики).

Правительство РФ наделено значительными нормотворческими и правоприменительными функциями в рассматриваемой сфере. Например, полномочиями по нормативно-правовому регулированию многочисленных вопросов, указанных в Федеральном законе «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Кроме того, Правительство РФ принимает решения о создании конкретных территорий опережающего социально-экономического развития, их границах и определяет, какая управляющая компания будет их контролировать.

Минэкономразвития России также выполняет ряд функций государственного управления: регулирования (принимает нормативные правовые акты в соответствующей сфере, в том числе по вопросам ведения реестра резидентов территории опережающего социально-экономического развития), организации (резервирует земли для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры, предоставляет находящиеся в федеральной собственности земельные участки, расположенные на территории опережающего социально-экономического развития, и проч.), согласования (согласовывает схему территориального планирования субъекта РФ, в котором создается или действует территория опережающего социально-экономического развития, и др.), контроля (контролирует деятельность управляющей компании, а также выполнение резидентом территории соглашения об осуществлении деятельности) и иные. Минвостокразвития России выполняет аналогичные функции на подведомственных ему территориях [3].

2. Уровень субъектов РФ. Региональные органы исполнительной власти выполняют неоднозначную роль. С одной стороны, они реализуют обеспечительные функции на этапе организации территории опережающего социально-экономического развития. Вопрос о создании указанной территории подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Кроме того, административно-договорный метод государственного управления, используемый в ходе создания данной территории, предполагает заключение соглашения, одной из сторон которого выступает региональное правительство (администрация), обязующееся предоставить управляющей компании в собственность (аренду) находящиеся в государственной собственности земельные участки или иные объекты недвижимости либо право управлять и распоряжаться названными объектами.

С другой стороны, в процессе функционирования территорий опережающего социально-экономического развития фактически субъекты РФ выведены из системы управления ими. По крайней мере, стандартные управленческие полномочия, нормативно закрепленные за региональными органами исполнительной власти, на указанных территориях в отношении особых объектов управления (резидентов, инвесторов) не реализуются. Их управленческое воздействие носит опосредованный характер – через наблюдательный совет, в состав которого входят в том числе представители региональных органов исполнительной власти.

Исключения составляют монопрофильные муниципальные образования (моногорода), на которые в соответствии с ч. 2 ст. 34

Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» его положения преимущественно не распространяются. В то же время правовой статус моногородов нельзя признать в должной степени урегулированным, поскольку система публичного управления на соответствующих территориях не определена ни названным законом, ни соответствующим постановлением Правительства РФ [4]. Это обстоятельство способствует расширению пределов нормотворческого усмотрения органов государственной власти субъектов РФ, и прежде всего исполнительных. В отдельных регионах соответствующие правоотношения регулируются на уровне постановлений высших исполнительных органов государственной власти (Удмуртская Республика, Республика Мордовия, Пермский край, Ульяновская область и др.), в иных – отдельные вопросы отдаются на разрешение органов специальной компетенции, уполномоченных в сфере экономического развития. Например, если порядок заключения соглашения об осуществлении деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития, созданных в моногородах, утверждается высшим исполнительным органом, то его форма – органом специальной компетенции (Республика Башкортостан [5; 6]). В то же время имеются примеры утверждения и порядка заключения соглашений органами специальной компетенции (в частности, в Вологодской области [7]). Отличаются также предмет и объем подзаконного правового регулирования организации функционирования территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах. Так, в Свердловской области предмет регулирования ограничивается определением правового статуса Комиссии по рассмотрению заявок на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, созданной в моногороде [8]. Представляется, что накопленный субъектами РФ опыт нормативно-правового регулирования может быть обобщен и учтен для целей последующей законодательной систематизации полномочий региональных органов исполнительной власти на территориях опережающего социально-экономического развития в моногородах в виде соответствующего перечня.

3. Муниципальный уровень. Поскольку территория опережающего социально-экономического развития включает в себя территорию одного или нескольких муниципальных образований, в ней действуют органы местного самоуправления, реализующие полномочия, предусмотренные федеральным законодательством об общих принципах организации местного самоуправления. Однако к ним относятся все те полномочия в социально-культурной и экономической областях,

которые не затрагивают объект управления на территориях опережающего социально-экономического развития – деятельность резидентов и инвесторов, чей правовой статус определяется Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Несмотря на организацию исследуемого административно-правового режима на территории определенных муниципальных образований, органы местного самоуправления фактически отстранены от управления соответствующими экономическими процессами. Ряд полномочий выведен из их ведения и передан управляющей компании (организация сбора, транспортировки твердых коммунальных отходов, благоустройства; обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего развития; организация холодного и горячего водоснабжения, транспортного обслуживания, тепло-, электро-, газоснабжения, водоотведения и т.д.). Однако финансирование реализации данных полномочий может осуществляться за счет средств местных бюджетов.

Органы местного самоуправления вовлечены лишь в процесс организации территории опережающего социально-экономического развития через участие в направлении соответствующего предложения в Правительство РФ и последующем заключении соглашения о создании данной территории. После его заключения и передачи управляющей компании находящихся в муниципальной собственности земельных участков и иной недвижимости органы местного самоуправления могут оказывать воздействие на экономические процессы на данной территории лишь опосредованно – через участие их представителей в наблюдательном совете.

4. Уровень квазипубличного управления. Помимо органов государственного и муниципального управления, законодательством предусмотрены субъекты, оказывающие непосредственное организующее воздействие на управляемые объекты в пределах территории опережающего социально-экономического развития. К ним относятся наблюдательные советы и управляющие компании. Если региональные и муниципальные органы управления можно отнести к субъектам управления соответствующими территориями условно, то указанные советы и компании прямо указаны законодателем в числе таковых в главе 3 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Анализ его положений показывает наличие у названных субъектов ряда функций публичного управления – координационных, контрольных, регистрационных, организационных и иных – в отношении объектов, с которыми отсутствует состояние иерархической связи.

Однако в силу новых конституционно-правовых реалий именовать такое управление публичным представляется не совсем корректным. Дело во взаимосвязи понятий «управление» и «власть». Если власть означает способность и возможность оказания организующего воздействия на тот или иной объект, то управление показывает ее динамические характеристики, выраженные в фактическом осуществлении соответствующей организующей деятельности. В Конституции РФ было легализовано понятие «публичная власть», единую систему которой образуют органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132). Наблюдательные советы и управляющие компании на территориях опережающего социально-экономического развития не относятся к числу таковых. Соответственно, если они не наделены публичной властью, то не могут именоваться субъектами публичного управления. Однако ввиду фактического наличия у них публично-управленческих функций они могут рассматриваться как субъекты квазипубличного управления.

Думается, что разработчики проекта внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ не учли наличия довольно широкого круга субъектов, законодательно наделенных функциями публичного управления и не входящих в систему органов государственной и муниципальной власти. Вместе с тем применительно к территориям опережающего социально-экономического развития и иным территориям с особым административно-правовым режимом осуществления экономической деятельности возможен вариант официального оформления названных субъектов как имеющих публично-властные полномочия. Введенные в Конституцию РФ новации позволяют создавать федеральные территории, а публичная власть на них может быть организована в соответствии с федеральным законом (ч. 1 ст. 67).

В настоящее время единый федеральный закон о федеральных территориях отсутствует, однако имеется частный пример, показывающий, что публичную власть официально могут осуществлять не только органы государственной власти и местного самоуправления. Речь идет о федеральной территории «Сириус» [9], где действуют специально созданные для реализации управленческих функций органы публичной власти. Данный пример в перспективе может способствовать разработке концепции осуществления публичной власти и публичного управления на отдельных территориях с особым административно-правовым режимом осуществления экономической деятельности, поскольку возможен вариант признания их разновидностью федеральных территорий. Такой вариант представляется заслуживающим внимания, так как фактически на рассматриваемых

территориях организовано федеральное управление Правительством РФ и Минэкономразвития РФ, уполномоченными представителями которых являются наблюдательные советы и управляющие компании.

Список литературы:

1. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 26; 2020. – № 48, ст. 7627.

2. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/623874-6> (дата обращения: 27.01.2021).

3. О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики : постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (в ред. от 28 августа 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 28, ст. 3898; 2020. – № 36, ст. 5616.

4. Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) : постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 (в ред. от 24 июня 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 27, ст. 4063; 2020. – № 26, ст. 4138.

5. Об утверждении Порядка заключения соглашений об осуществлении деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), расположенных в Республике Башкортостан, и о внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Республики Башкортостан : постановление Правительства Республики Башкортостан от 10 марта 2017 г. № 77 (в ред. от 28 апреля 2018 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. – 2017. – № 10 (556), ст. 335; 2018. – № 15 (597), ст. 598.

6. Об утверждении формы соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории монопрофильного муниципального образования Российской Федерации (моногорода), расположенного в Республике Башкортостан : приказ Минэкономразвития Республики Башкортостан от 30 марта 2017 г. № 69 (в ред. от 18 июня 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 30.03.2017).

7. О Порядке заключения соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития на территории монопрофильных муниципальных образований (моногородов) : приказ Департамента экономического развития Вологодской области от 5 декабря

2017 г. № 0323/17-о (в ред. от 20 сентября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области. URL: <http://www.pravo.gov35.ru> (дата обращения: 11.12.2017; 20.09.2019).

8. О создании Комиссии по рассмотрению заявок на заключение Соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории монопрофильного муниципального образования (моногорода) Свердловской области : приказ Мининвестразвития Свердловской области от 7 ноября 2016 г. № 166 (в ред. от 23 сентября 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 11.11.2016).

9. О федеральной территории «Сириус» : федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8583.

Е. Н. Абанина,

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии*

E. N. Abanina,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Land
and Environmental Law,
Saratov State Law Academy
Elena-abanina@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-31-38

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)*

Аннотация: актуальность статьи связана с повышением востребованности исследований проблем обеспечения экологической безопасности в связи с ухудшением экологической ситуации в стране. Решение экологических проблем и формирование стабильной экологической ситуации на региональном уровне должны осуществляться последовательно посредством реализации региональной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Цель статьи – проанализировать перспективы развития региональной политики с учетом новых экологических угроз: образования нового вида негативного воздействия (электронных отходов), увеличения количества экологических «горячих точек», «трансрегионального» экологического загрязнения. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод. В результате исследования автор приходит к выводу, что в целях повышения эффективности системы обеспечения экологической безопасности необходимо провести детальную проверку

31

Е. Н. Абанина

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

региональных нормативных актов, устанавливающих основы экологической безопасности в соответствующем регионе, на предмет наличия положений, направленных на преодоление актуальных экологических угроз, приоритетных экологических проблем, а также предусматривающих наличие систем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Кроме того, необходима разработка новых направлений региональной политики в сфере обеспечения экологической безопасности по предупреждению и профилактике новых экологических вызовов и угроз.

Ключевые слова: региональная экологическая политика, правовой механизм реализации, обеспечение экологической безопасности.

Trends in the development of state policy in the field of environmental safety (regional level)

Abstract: the relevance of the article is associated with the increased demand for research on the problems of ensuring environmental safety in connection with the deterioration of the environmental situation in the country. The solution of environmental problems and the formation of a stable environmental situation at the regional level should be carried out consistently through the implementation of regional policy in the field of environmental safety. The purpose of the article is to analyze the prospects for the development of regional policy, taking into account new environmental threats: the formation of a new type of negative impact (e-waste), an increase in the number of environmental "hot spots", "trans-regional" environmental pollution. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method. As a result of the study, the author comes to the conclusion that in order to improve the efficiency of the system for ensuring environmental safety, a detailed check of regional regulations establishing the foundations of environmental safety in the relevant region is necessary for the presence of urgent environmental threats, priority environmental problems and systems for preventing natural emergencies. and technogenic character. It is also necessary to develop new directions of regional policy in the field of ensuring environmental safety for the prevention and prevention of new environmental challenges and threats.

Keywords: ecological safety, environmental policy, legal mechanism of policy implementation.

Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности является самостоятельным видом общей государственной экологической политики, реализующейся в рамках Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Самостоятельность государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности подтверждена тем, что основаниями разработки указанных Основ признана «необходимость обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития», а также сама область реализации государственной экологической политики – «область охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» [1]. Основой для фор-

мирования и реализации самостоятельной государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях выступают утвержденные Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [2] и Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [3].

В условиях экономических трудностей, периода пандемии, повышения актуальности социальных проблем государство придает вопросам экологии большое значение. Указом Президента РФ от 8 февраля 2021 г. утверждены меры по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений, при этом одно из направлений, по которым будут реализованы данные меры, – обеспечение экологической безопасности, улучшение состояния окружающей среды [4]. Определенно, результаты научно-технической деятельности в области экологического развития внесут огромный вклад в общее экологическое развитие. Но до момента разработки и внедрения результатов научно-технических разработок реализация экологической политики должна продолжаться допустимыми и достаточными средствами.

Государственную экологическую политику можно теоретически разделить на внешнюю и внутреннюю. Внешняя экологическая политика зависит не только от действий государства, но в большой степени от процессов глобализации. Внутренняя же государственная экологическая политика построена на понимании выигрышей и недостатков, связанных с экологическим состоянием территории, акватории и воздушного пространства страны и имеющихся природных ресурсов [5]. Следовательно, при реализации региональной экологической политики необходимо соотносить региональные цели, приоритеты в сфере обеспечения экологической безопасности, постановки конкретных задач, разработки организационных, правовых и экономических механизмов их реализации в контексте реализации общей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности [6]. Приоритетом при этом должна оставаться цель – учет экологических интересов и безопасности населения конкретного региона за счет поддержки региональных экосистем с индивидуальным режимом природопользования для каждого участка, образующих пространственно организованную инфраструктуру, поддерживающую экологическую стабильность территории [7, 8].

В современный период формирования нового правового поля в сфере обеспечения экологической безопасности можно выделить

несколько принципиальных моментов, которые определяют в ближайшем будущем тенденции развития государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на региональном уровне, и это потребует переработки региональных правовых актов, устанавливающих основы политики в данной области. Речь идет о появлении новых угроз экологической безопасности.

Во-первых, на наш взгляд, необходимо пересмотреть перечень и степень риска экологических вызовов и угроз как для государства в целом, так и для каждого региона отдельно. Экологические угрозы – «прогнозируемые последствия или потенциальные сценарии развития событий катастрофического характера, которые обусловлены изменениями состояния окружающей среды и способны нанести вред жизненно важным интересам личности, общества, государства» [9]. Стратегией экологической безопасности Российской Федерации к экологическим вызовам и угрозам отнесены: наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов; загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов; высокая степень загрязнения и низкое качество воды значительной части водных объектов, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий; увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации; наличие значительного количества объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе территорий, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению; усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений; сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных; высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов и низкие темпы технологической модернизации экономики; низкий уровень разработки и внедрения экологически чистых технологий; существенная криминализация и наличие теневого рынка в сфере природопользования; недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды [3].

Условно все угрозы можно сгруппировать следующим образом:

1) природные угрозы (природные явления или процессы, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, а также к нарушению жизнедеятельности населения);

2) техногенные угрозы (опасные ситуации, спровоцированные хозяйственной деятельностью человека, несущие угрозу вредного

физического, химического и механического воздействия на население и среду обитания);

3) экологические угрозы (ситуации, обусловленные критическим состоянием атмосферного воздуха, воды и почв) [10].

Для отдельных регионов перечень экологических угроз будет различен с учетом их географического положения, соответственно, климатических условий, наличия либо отсутствия природных ресурсов. Значение имеет уже сложившаяся экологическая ситуация и накопленный экологический вред от традиционных для каждого региона видов хозяйственной деятельности (источников экологической опасности) с неменяющимся (а нередко и возрастающим) уровнем негативного воздействия на окружающую среду. К таким видам деятельности, согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2014 [11], относятся: обрабатывающие производства, добыча полезных ископаемых, обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха, сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство.

Если рассмотреть влияние указанных видов деятельности на природные ресурсы, имеющие ключевое значение для обеспечения экологической безопасности в части соблюдения экологических интересов проживающего на определенной территории населения, – атмосферный воздух, водные ресурсы и землю (как пространство для размещения отходов), то данные статистики убедительно доказывают возрастающее негативное воздействие:

1) в 2019 г. суммарный объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников на 1,3 % превысил показатель 2018 г. («вклад» обрабатывающих производств составил 33,9 % выбросов от стационарных источников; в сфере добычи полезных ископаемых – 28,7 % в суммарном балансе);

2) за период 2014–2019 гг. объем сброса сточных вод по виду деятельности «сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство» увеличился на 34,6 %; по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» – на 1,2 %;

3) за период 2010–2019 гг. наблюдалось увеличение количества отходов производства и потребления по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» на 217,6 %, по виду деятельности «сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство» – на 98,6 % [12].

Несомненно, ущерб от указанных видов деятельности очевиден в тех регионах, в которых эти источники располагаются, поэтому логично, что они включены в список экологических угроз региона, и при планировании мероприятий по обеспечению экологической

безопасности учитывается реальный и потенциальный ущерб от этих источников.

С учетом обозначенных негативных факторов заслуживает поддержки и дальнейшего распространения опыт Арктического региона по выделению его приоритетных экологических проблем с учетом «горячих точек» (мест с наиболее острыми экологическими проблемами) [13]. Перечень таких «горячих точек» будет способствовать не только корректировке мероприятий по охране окружающей среды, но и прогнозированию потенциальной угрозы, а следовательно, принятию превентивных мер по недопущению причинения экологического ущерба.

Во-вторых, следует принимать во внимание, что экологически опасные источники не только причиняют вред конкретному региону, но и способны вызывать «трансрегиональное» загрязнение – перенос загрязняющих веществ водными и воздушными массами на территории пограничных регионов. В связи с этим имеет смысл при определении «горячих точек» региона указывать среди потенциальных субъектов причинения экологического вреда и соседние регионы, которые могут пострадать. Следовательно, при определении перечня экологических угроз конкретному региону необходимо обозначать угрозу трансрегионального загрязнения с указанием региона, источника, степени и возможности потенциального ущерба.

В-третьих, в условиях быстрого развития техники, цифровой экономики большое значение в деле поддержки экологической стабильности приобретают новые технологии, оказывающие положительное влияние на состояние экологической безопасности (развитие экологически безопасного производства, технологий нулевых отходов (zero waste) и технологий превращения отходов в энергию (waste-to-energy)). При этом увеличивается и отрицательное воздействие – речь идет о быстро растущем потоке отходов, содержащем значительные объемы токсичных материалов, – электронном мусоре (носители информации, бытовые приборы и установки, электроинструменты, оргтехника, компьютерная техника, автоэлектроника, мобильные телефоны и планшеты, стационарные телефоны и аппараты радиосвязи, фото-, видео-, аудио- и системы безопасности) [14]. Указанное негативное воздействие ввиду высокой скорости распространения и высокой степени отрицательного воздействия в основном в центральных регионах России можно считать новой экологической угрозой безопасности, что требует формирования нового направления с разработкой детального механизма обеспечения экологической безопасности как на региональном, так и на федеральном уровнях.

В-четвертых, в связи с изменением научно-технических видов деятельности в области экологического развития требуется не только поддерживающее, но и, главным образом, опережающее развитие правового поля. Первостепенным средством в этом плане является повышение эффективности правового обеспечения экологической безопасности на региональном уровне – как создание правовой базы, так и осуществление управленческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности в целях обеспечения экологической стабильности на территории отдельных регионов с учетом их специфики и интересов.

Результаты анализа региональных нормативных актов в сфере обеспечения экологической безопасности [15] свидетельствуют о том, что в регионах налажены разработка и проведение мероприятий по ликвидации последствий в случае наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (экологических угроз). В результате настоящего исследования автор пришел к выводу, что с учетом новых экологических вызовов и угроз правовая система в сфере обеспечения экологической безопасности каждого региона должна быть проверена на предмет наличия положений, направленных на преодоление актуальных экологических угроз, приоритетных экологических проблем, экологических «горячих точек». Особое внимание при анализе и совершенствовании правовых основ региональной политики в сфере обеспечения экологической безопасности необходимо уделить разработке прогноза вероятности наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, направлений по предупреждению риска осуществления экологических угроз, что с большой вероятностью будет обеспечивать стабильную экологическую обстановку в регионе.

Список литературы:

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 30 апреля 2012 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/ (дата обращения 19.01.2021).
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212.
3. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17, ст. 2546.
4. О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических

изменений : указ Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102080007> (дата обращения: 09.02.2021).

5. Реймерс, Н. Ф. Природопользование: словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М., 1990. – 598 с.

6. Газеев, Н. Х. Республика Татарстан: региональная экологическая политика / Н. Х. Газеев, М. Х. Газеев // Экономика региона. – 2006. – № 4. – С. 100–106.

7. Хромов, А. В. Современная региональная экологическая политика Астраханской области / А. В. Хромов, П. И. Бухарин, В. З. Макаров // Известия Саратовского университета. – 2007. – Т. 7, вып. 1. – С. 29–31.

8. Кудрявцева, Т. И. Приоритеты региональной экологической политики: вопросы диагностики / Т. И. Кудрявцева, Н. В. Хильченко // Экономика региона. – 2010. – № 1. – С. 96–104.

9. Гостева, С. Р. Экологическая безопасность России и устойчивое развитие / С. Р. Гостева // Вестник ТГТУ. – 2010. – № 3. – С. 704–718.

10. Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (в ред. от 5 апреля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2014).

11. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) : приказ Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст (в ред. от 23 сентября 2020 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/ (дата обращения: 19.01.2021).

12. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году : Государственный доклад. – М.: Минприроды России; Изд-во МГУ им. М. В. Ломоносова, 2020. – 1000 с.

13. Диагностический анализ состояния окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (расширенное резюме) / отв. ред. Б. А. Моргунов. – М.: Научный мир, 2011. – 200 с.

14. Сухова, Е. А. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с электронными отходами / Е. А. Сухова // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2020: сб. науч. тр. по матер. VII Междунар. науч.-практ. конф. – 2020. – С. 104–108.

15. Абанина, Е. Н. Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ / Е. Н. Абанина // Вопросы российского и международного права. – 2019. – № 6-1. – С. 96–103.

Н.С. Манова,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
уголовного процесса Саратовской
государственной юридической
академии

N.S. Manova,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Criminal
Procedure Saratov State Law Academy

М.А. Лавнов,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

M.A. Lavnov,
PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Criminal Procedure
of the Saratov State Law Academy

А.Ю. Чурикова,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
и уголовного права Поволжского
института управления
(филиал Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации)

A.Yu. Churikova,
PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Criminal Law of the Volga Institute
of Management (a branch of the Russian
Academy of People's economy
and public service under the President
of the Russian Federation)

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-39-53

**СОВРЕМЕННАЯ УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА,
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА И МОДЕЛЬ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА:
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОУСЛОВЛЕННОСТИ***

Аннотация: рассматривая уголовную политику как широкое понятие, охватывающее не только уголовно-правовую, но и уголовно-процессуальную, криминологически-предупредительную и пенитенциарную политику, авторы в данной работе ставили своей целью установить значение современной российской правовой политики (прежде всего политики государства в сфере уголовной юстиции) для построения модели деятельности прокурора, направленной на эффективную реализацию назначения уголовного судопроизводства и являющейся значимым фактором, определяющим ориентиры реформирования всей системы уголовной юстиции. В ходе исследования, задачей которого было выявление корреляции, системных связей отечественной правовой политики и модели деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, авторы пришли к выводу, что правовое регулирование деятельности прокурора как ключевого участника уголовного судопроизводства во многом определяет тип и характер уголовного процесса, влияет на достижение его назначения и тем самым неизбежно сказывается на политике государства в сфере уголовной юстиции.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00887.

Ключевые слова: уголовная политика, реформа уголовного судопроизводства, модель деятельности прокурора, функции прокурора, уголовное преследование, дискреционные полномочия прокурора.

Modern criminal policy, improvement of criminal proceedings and the prosecutor's operating model: interconnected problems

Abstract: *considering criminal policy as a broad concept, covering not only criminal law, but also criminal procedure, criminological preventive and penitentiary policy, the authors in this work aimed to establish the significance of modern Russian legal policy (first of all, state policy in the field of criminal justice) to build a model of the prosecutor's activities aimed at the effective implementation of the purpose of criminal proceedings and is a significant factor that determines the guidelines for reforming the entire criminal justice system. In the course of the study, the task of which was to identify the correlation, systemic links of domestic legal policy and the model of the prosecutor's activity in criminal proceedings, the authors came to the conclusion that the legal regulation of the prosecutor's activity as a key participant in criminal proceedings largely determines the type and nature of the criminal process, affects the achievement of its appointment and thus inevitably affects the policy of the state in the field of criminal justice.*

Keywords: *criminal policy, reform of criminal proceedings, model of the prosecutor's activity, functions of the prosecutor, criminal prosecution, discretionary powers of the prosecutor.*

Современное государство во всех сферах своей деятельности (включая уголовное судопроизводство) постоянно оказывается перед новыми проблемами и вызовами. Поэтому вопросы реформирования уголовного судопроизводства закономерно являются предметом научных исследований многих российских и зарубежных ученых. Безусловно, направления реформирования уголовного процесса намечаются с учетом приоритетов уголовной политики государства в области противодействия преступности, которая определяет стратегию и тактику такого противодействия [1, с. 14] и включает как законодательную, так и правоприменительную составляющую. Уголовная политика, являясь широким понятием, охватывает не только уголовно-правовую, но и уголовно-процессуальную, криминологически-предупредительную и пенитенциарную политику и имеет, на наш взгляд, важное значение для построения модели деятельности прокурора, направленной на эффективную реализацию назначения уголовного судопроизводства и являющейся значимым фактором, определяющим ориентиры реформирования всей системы уголовной юстиции. Как представляется, между отечественной уголовной политикой и моделью деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве существуют отчетливые системные связи.

Любое государство ставит своей важнейшей задачей борьбу с правонарушениями, контроль над преступностью, защиту прав и свобод граждан. Поэтому уголовная политика – это продукт, порожденный интересами общества по обеспечению своей безопасности от преступных проявлений. Как справедливо отмечал Н. И. Матузов, правовая, в том числе уголовная, политика в первую очередь представляет интересы государства, а через государство – интересы всего общества и граждан [2, с. 5–7]. Хотя, по мнению ряда авторов, реформирование уголовного судопроизводства в направлении от карательного к охранительному типу процесса приводит к тому, что современная уголовно-процессуальная политика имеет своим приоритетом интересы личности, а интересы государства отходят на второй план [3, с. 261–265; 4, с. 33–40]. Соглашаясь с данным мнением, другие авторы отмечают, что именно в связи с этим интересы общества, равно как и такие категории, как объективная истина, оказались изгнанными из уголовного процесса [5, с. 163–169].

Осмысление основ правовой политики в сфере уголовной юстиции позволило сформулировать наиболее острые проблемы, решение которых должно определять вектор развития отечественного уголовного судопроизводства. Во-первых, это назревший общественный запрос на справедливость уголовного процесса. Во-вторых, реализация концепции разумного баланса между неотвратимостью уголовной ответственности и должным уровнем процессуальных гарантий прав личности. Решение этих проблем также напрямую связано с преодолением широко распространенного в сознании российских граждан правового нигилизма. В-третьих, последовательное обеспечение независимости должностных лиц, ведущих производство по уголовным делам (прокуроров, следователей, дознавателей, судей).

В глобальном смысле любая правовая политика всегда определяется провозглашаемыми целями и выбранными для их достижения средствами. В свою очередь, четкая цель, эффективные средства и методы ее достижения во многом зависят от правильно выстроенной системы приоритетов (ценностей) уголовно-правовой политики; они же позволяют сконцентрировать и скоординировать усилия всех заинтересованных субъектов соответствующей деятельности и повысить качество проводимой в государстве правовой политики в сфере уголовного судопроизводства.

Американский юрист Г. Л. Пакер, руководствуясь комплексом ценностей (принципов), лежащих в основе уголовно-процессуальной деятельности, выделил две абстрактные модели уголовного судопроизводства, отчетливо влияющие на реализацию уголовно-правовой

политики государства: «модель надлежащей правовой процедуры», при которой безусловное верховенство имеют процессуальная форма, процедура производства по уголовным делам, четкие гарантии прав участников процесса, и «модель борьбы с преступностью», в которой на первое место поставлена задача раскрытия преступления и осуждения виновного [6, с. 1–68].

Современная российская уголовная политика и отечественный уголовный процесс отчетливо тяготеют к первой модели построения уголовного судопроизводства. Но в последние годы российские ученые, оценивая состояние отечественной уголовно-процессуальной политики, говорят о ее непоследовательности, непредсказуемости и отсутствии прогностических направлений [7, с. 89–91; 8, с. 21], о том, что в ней отчетливо виден приоритет обеспечения интересов обвиняемого над интересами потерпевшего, слепая погоня за идеями состязательности как судебного, так и досудебного этапов, а также широкое использование классовых иммунитетов [9, с. 33–40; 10, с. 45–52; 11, с. 91–93]. Сегодня в доктрине уголовного процесса предложены теоретические концепции организационных основ уголовно-правовой политики, выделены цели и задачи уголовно-процессуальной политики, меры по ее реализации [12; 13]. Не претендуя на глубокое исследование данных проблем, хотим отметить, что значимым фактором в уголовно-процессуальной политике как части политики уголовно-правовой является роль и процессуальное положение прокурора – одного из самых влиятельных субъектов в любой системе уголовного судопроизводства [14]. Поэтому очевидно то, что правовая модель деятельности прокурора должна формироваться с учетом целей и основных приоритетов современной российской уголовно-правовой политики.

Деятельность прокурора, на которого в правовых системах практически всех стран мира возложено осуществление уголовного преследования [15], всегда являлась объектом пристального внимания не только российских, но и зарубежных ученых [16, с. 37–55; 17; 18; 19], так как полномочия прокуроров настолько обширны, что они во многом определяют систему построения уголовной юстиции. При этом, как считают американские ученые, именно органы прокуратуры несут ответственность за «системные неудачи, такие как массовое лишение свободы, широко распространенное расовое неравенство в системе правосудия и т. д.», в силу того, что прокуроры, руководствуясь принципом целесообразности осуществления уголовного преследования, не просто воплощают в жизнь уголовно-правовую политику государства, но и непосредственно влияют на формирование данной политики [20, с. 9–14].

Следует отметить, что, в отличие от российской уголовно-процессуальной доктрины, зарубежные ученые рассматривают роль прокурора в уголовном процессе неотрывно от его статуса как сотрудника органа прокуратуры, от места данных органов в государственном механизме [19; 21; 22]. В большинстве стран Европы и в США прокуратура является органом, осуществляющим исключительно либо преимущественно деятельность в сфере уголовного судопроизводства. Российские же ученые-процессуалисты, исследуя деятельность прокурора на досудебных и судебных стадиях процесса, вопросы общей организации и деятельности органов прокуратуры во внимание, как правило, не принимают [23–25].

В доктрине российского уголовного процесса при анализе роли прокурора в уголовном судопроизводстве преобладает функциональный подход, при котором предметом дискуссии становятся выполняемые прокурором функции и их соотношение в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства [26–29]. При понимании уголовно-правовой политики как единства законотворческой и правоприменительной деятельности прокурор в уголовном судопроизводстве является «проводником» правоприменительной политики, позволяющей организовать уголовно-процессуальные правоотношения, создать условия для согласованных действий участников уголовного судопроизводства.

При этом из поля зрения ученых, как правило, пропадает вопрос о возможности эффективного осуществления прокурором этих функций и полномочий в сфере уголовного судопроизводства в условиях существующей структуры и организации деятельности системы органов прокуратуры в целом. Между тем выработка стратегии любой реформы предполагает комплексный подход, в котором должна быть учтена не только одна сфера правового регулирования (в нашем случае – уголовный процесс), но и вся система организации и деятельности исследуемого правового института. Правовая модель деятельности прокурора будет выступать значимым и эффективным ориентиром реформирования системы уголовного судопроизводства только при соответствии основным целям и приоритетам современной российской уголовной политики.

В Российской Федерации основной для органов прокуратуры является деятельность по осуществлению надзора во всех сферах жизнедеятельности общества; уголовное судопроизводство при этом становится деятельностью «второго плана», что оказывает негативное воздействие на эффективность их работы и уровень нагрузки в данной области.

На протяжении многих лет в российском уголовном процессе прокурор руководил предварительным расследованием, одновременно осуществляя надзор за этой деятельностью. Ученые-процессуалисты постоянно писали о недопустимости соединения в компетенции прокурора таких правомочий, которые в определенной степени взаимоисключают друг друга [30; 31; 32, с. 28–31]. После изменений, внесенных в УПК РФ в 2007 году, прокурор был лишен полномочий по руководству предварительным расследованием и некоторых полномочий по самостоятельному осуществлению уголовного преследования в досудебном производстве (например, по возбуждению уголовного дела, участию в производстве следственных действий). Но анализ практики предварительного расследования и практики деятельности прокурора по уголовным делам свидетельствует о том, что фактически он по-прежнему имеет реальные возможности влиять как на решение вопроса о возбуждении уголовного дела, так и на уголовное преследование, осуществляемое следователем (дознавателем). Опрошенные авторами сотрудники прокуратуры и органов расследования единодушно заявили, что следователи и дознаватели во многих случаях согласовывают с прокурором возбуждение уголовных дел (например, когда есть сомнения относительно их возможной судебной перспективы либо уголовное дело сложное по своим фактическим или правовым обстоятельствам и т. п.). В ходе дальнейшего расследования нередко случаи согласования с прокурором объема и квалификации предъявляемого обвинения.

Это представляется совершенно обоснованным, если исходить из того, что на досудебном производстве для прокурора как для будущего государственного обвинителя готовится доказательственная база, которой он будет оперировать в суде, что именно прокурор обязан по завершении расследования принять окончательное решение о направлении уголовного дела в суд, а затем уже в ходе судебного разбирательства – поддерживать государственное обвинение.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 8 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», именно на прокурора возложена обязанность по координации деятельности органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, таможенной службы и других правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Такая координация фактически невозможна без участия и воздействия прокурора на уголовное преследование, осуществляемое следственными органами и органами дознания.

Таким образом, хотя в 2007 г. статус прокурора в уголовном процессе формально был изменен, фактическая модель его деятельности

не претерпела преобразований. Подобная ситуация заставляет усомниться в продуманности проведенного 13 лет назад реформирования процессуального положения прокурора в досудебном производстве. Законодателем не были учтены существенные компоненты реальной модели деятельности прокурора, такие как:

1) характер его взаимосвязей с другими участниками процесса (координирующая роль прокурора);

2) ключевая роль прокурора в осуществлении уголовного преследования (его ответственность за законность досудебного уголовного преследования и обязанность по поддержанию государственного обвинения в суде).

В итоге прокурорское руководство расследованием ушло в «теневую практику» органов прокуратуры.

Еще одна проблема, связанная с моделью деятельности прокурора в уголовном процессе, заключается в следующем. Как уже отмечалось, стержневой функцией прокурора является уголовное преследование, осуществляемое от имени государства на основе принципов публичности и состязательности. В досудебных стадиях уголовного процесса он обеспечивает эффективность уголовного преследования, реализуемого органами предварительного следствия и дознания, путем осуществления надзора за их процессуальной деятельностью. В судебном разбирательстве прокурор поддерживает государственное обвинение, в полном объеме неся бремя доказывания виновности подсудимого.

И хотя в теории российского уголовного процесса практически единодушно существует мнение о том, что функция прокурора по уголовному преследованию не носит одностороннего обвинительного характера, а одновременно является и публично-правозащитной, и что, участвуя в судебном разбирательстве, он обязан содействовать всестороннему и объективному разрешению уголовного дела и отказать от обвинения в случае, если оно не нашло подтверждения в суде [33, с. 124–127; 34], реально прокурор в силу своей роли в ответственном уголовном процессе «запрограммирован» на поддержание обвинения, и его отказ от обвинения автоматически рассматривается как «отступничество», становится предметом пристального внимания вышестоящего прокурора, а при определенных условиях – и основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности. Однако состязательный уголовный процесс, опирающийся на идеи справедливости и отвечающий международным стандартам судопроизводства, требует переосмысления такого одностороннего подхода к вопросу о праве прокурора распоряжаться судьбой уголовного дела.

Зарубежные ученые, опираясь на так называемую фидуциарную теорию, предлагают новую парадигму деятельности прокурора, представляя его в роли фидуциария при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, который обязан «проявлять заботу и лояльность и отдавать приоритет интересам уголовного правосудия над другими интересами публичной политики», а также «обладая широкими дискреционными полномочиями, участвовать в согласовании интересов обвинительной власти с интересами общественности» [35], «выдвигать на первый план значимое обеспечение процессуальной справедливости» [36].

В российской процессуальной литературе и теории прокурорского надзора последних лет, на наш взгляд, необоснованно много внимания уделяется рассмотрению вопроса о соотношении в деятельности прокурора функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя, дискуссии о том, какая из них является главной, определяющей для прокурора в уголовном судопроизводстве [29; 37; 38]. Но, как представляется, ключевым для создания новой модели деятельности прокурора в уголовном процессе и, как следствие, для определения ориентиров дальнейшего развития самого уголовного судопроизводства является вопрос не о соотношении надзора и уголовного преследования в деятельности прокурора, а о типе уголовного преследования, осуществляемого им: публичное (обязательное) или дискреционное. Безусловно, данный вопрос должен решаться в рамках приоритетных направлений современной российской уголовной политики.

Ранее мы говорили о том, что в уголовном судопроизводстве всегда остро стоит вопрос о соотношении таких ценностей, как борьба с преступностью и права человека. Именно решение этого вопроса стало концептуально значимым при разработке отечественного уголовно-процессуального законодательства. Действующий УПК РФ целью уголовного судопроизводства провозгласил защиту прав личности. В соответствии со ст. 6 кодекса, уголовно-процессуальная деятельность имеет своим назначением защиту прав и законных интересов потерпевших от преступления, а также защиту личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования, ограничения ее прав и свобод. И это закономерное отражение конституционной парадигмы о том, что высшей ценностью российского государства является человек, его права и свободы [39]. И если говорить об эффективности достижения этого назначения уголовного судопроизводства, об обеспечении справедливого баланса интересов его участников, то это во многом зависит от того, как построена деятельность про-

курора. Изменение соотношения его полномочий при осуществлении уголовного преследования в сторону расширения дискреционных начал может стать катализатором, способным запустить реформу всего уголовного судопроизводства.

Речь не идет об абсолютной, ничем не ограниченной дискреции в распоряжении прокурора уголовным преследованием, как это, например, имеет место в законодательстве современной Грузии и США. Однако прокурору вполне может быть предоставлена возможность, исходя из соображений целесообразности, не начинать уголовное преследование (отказаться от него) либо прекратить его по определенным категориям дел, в производстве по которым больше формализма, нежели стремления обеспечить неотвратимость уголовной ответственности. Без предоставления прокурору дискреционных полномочий по распоряжению судьбой уголовного преследования трудно говорить об оптимальной, последовательной правовой модели его деятельности. Полагаем, что наделение прокурора дискреционными полномочиями и тем самым возложение на него полной ответственности за осуществление законного и обоснованного уголовного преследования позволит реализовать приоритеты и цели национальной уголовно-правовой политики.

В тех странах, где прокуроры наделены такими дискреционными полномочиями по распоряжению уголовным преследованием, они имеют возможность существенно влиять на уголовную политику и на эффективность достижения назначения уголовного судопроизводства [40, с. 523–540; 41; 42]. Предоставление прокурору дискреционных полномочий по распоряжению уголовным преследованием позволит разгрузить судебную систему России, освободить суды от рассмотрения огромного количества уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести (их процентный состав в общем количестве преступлений в нашей стране стабильно выше 75 %) [43].

В Российской Федерации деятельность прокурора в сфере уголовного судопроизводства не является для него основной. Организация работы органов прокуратуры и широкое осуществление прокурорами надзорной деятельности вне сферы уголовного процесса оказывают существенное воздействие на эффективность их работы и уровень нагрузки. Так, 62 из 68 опрошенных прокуроров оценили свой уровень нагрузки участия в уголовном процессе как крайне высокий, остальные 6 – как просто высокий. Это подтверждают и статистические данные. Например, только за 6 месяцев 2020 г. в Саратовской области зарегистрировано 15 200 преступлений [44], при этом в регионе создано 37 районных и межрайонных прокуратур, в каждой из которых

в сфере уголовного судопроизводства с правом подписи работают прокурор и его заместитель, то есть всего 74 человека. Таким образом, в среднем на одного прокурора (заместителя) в Саратовской области только за полгода пришлось 205,4 вновь зарегистрированного преступления. Если учесть тот факт, что прокурор должен проверить не только постановление о возбуждении уголовного дела, но и каждое постановление об отказе в нем (а их в среднем в 8–10 раз больше), что к прокурору поступают жалобы граждан на действия и бездействия органов дознания и предварительного следствия, что все приостановленные производством и прекращенные уголовные дела также проверяются прокурорами, что они участвуют при избрании мер пресечения в суде, а также утверждают итоговое решение о направлении дела в суд (обвинительное заключение, акт, постановление) и поддерживают государственное обвинение в суде, то становится очевидным, что нагрузка на такое малое количество сотрудников, задействованных в сфере уголовного судопроизводства, явно чрезмерная.

Приведенные данные отчетливо свидетельствуют о том, что такие значимые приоритеты современной российской уголовно-правовой политики, как создание эффективной судебной системы, укрепление законности и правопорядка, не могут быть реализованы при существующей организационно-правовой модели деятельности прокурора.

Еще одним значимым приоритетом уголовно-правовой политики является установление системы правовых ограничений для публичной власти и формирование институтов гражданского общества. В этой связи следует обратить внимание на еще один момент, напрямую влияющий на эффективность деятельности прокурора в уголовном процессе, – это порядок замещения должности прокурора. В уголовном процессе США деятельность прокуроров неразрывно связана с их личностными характеристиками в силу того, что они избираются на должность [45]. В России решение вопроса о назначении прокуроров на должность не выносится в публичное пространство, общество не имеет возможности влиять на этот процесс, поскольку прокурор назначается либо Президентом РФ (ст. 12, 12.1, 15.1 закона «О прокуратуре Российской Федерации»), либо Генеральным прокурором РФ (ст. 16.1 закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Российская прокуратура определена как «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями,

а также выполняющих иные функции» [46]. С одной стороны, такое положение российского законодательства делает прокуроров более независимыми, снижает риски коррупции, ориентирует прокуроров на неукоснительное соблюдение законодательства и служение интересам личности, общества и государства вне зависимости от политической конъюнктуры. С другой стороны, такое положение само по себе не предусматривает открытости и подотчетности прокуроров перед обществом, что делает их уголовно-процессуальную деятельность закрытой, непрозрачной и непонятной для последнего. В связи с этим считаем целесообразным придать действующему порядку назначения прокуроров больше транспарентности за счет освещения их уголовно-процессуальной деятельности на официальном сайте соответствующего органа прокуратуры, что позволит реализовать требование отчетности прокуроров перед обществом по результатам осуществления ими уголовно-правовой политики.

Таким образом, говоря о соотношении современной российской правовой политики в сфере уголовной юстиции, модели деятельности прокурора и ее влиянии на реформирование системы уголовного судопроизводства, можно сделать следующие выводы:

1. Заложенные в действующем УПК РФ полномочия прокурора и схемы его взаимоотношений с органами дознания и следствия изначально не отличаются оптимальностью, а в правоприменительной практике зачастую не исключают отклонения от курса проводимой уголовно-процессуальной политики. Поэтому необходимо законодательное закрепление фактически существующего положения о том, что прокурор организует законное и обоснованное уголовное преследование лица, совершившего преступление, и привлечение его к ответственности, обеспечивая использование органами расследования исключительно законных средств и способов, с должным обоснованием вывода о виновности обвиняемого.

2. Реальное состояние преступности в стране и количество возбуждаемых уголовных дел требуют соответствующего этому кадрового и ресурсного обеспечения деятельности органов прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства.

3. Российский уголовный процесс является воплощением публично-правового начала, при котором государство, принявшее на себя обязанности по борьбе с преступлениями и обеспечение правопорядка в стране, последовательно и исчерпывающе установило парадигму действий своих компетентных органов и должностных лиц в случае выявления ими признаков преступлений. Частное начало в российском уголовном процессе сведено к минимуму (ч. 2, 3

ст. 20 УПК РФ). Дискреционные полномочия органов расследования и прокурора по распоряжению уголовным преследованием также минимальны и жестко урегулированы законом (например, ст. 25, 28 УПК РФ), и в них нет места такой категории, как целесообразность осуществления уголовного преследования. Поэтому наделение прокурора дискреционными полномочиями по осуществлению уголовного преследования, по применению альтернатив этой деятельности, предоставление ему права решать вопрос о целесообразности уголовного преследования по определенным категориям уголовных дел (например, о преступлениях несовершеннолетних, преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности и некоторых др.) является перспективным направлением реформирования уголовного процесса в сторону повышения его эффективности, обеспечения справедливого баланса интересов его участников, что неизбежно скорректирует государственную уголовную политику.

Список литературы:

1. Алексеев, А. И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А. И. Алексеев, В. С. Овчинский, Э. Ф. Побегайло. – М.: Норма, 2006.
2. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н. И. Матузов // Государство и право. – 2001. – № 10.
3. Шадрин, В. С. Рецензия на монографию А. И. Александрова «Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности: история, современность, проблемы» / В. С. Шадрин // Правоведение. – 2004. – № 1.
4. Баранов, А. М. Уголовный процесс России: закон и политика / А. М. Баранов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2017. – № 25.
5. Лавнов, М. А. Значение отдельных принципов уголовного судопроизводства в обеспечении прав и законных интересов личности при прекращении уголовного дела / М. А. Лавнов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 5 (88).
6. Packer, H. L. Two Models of the Criminal Process. University of Pennsylvania Law Review. – Vol. 113. – No. 1. – 1964.
7. Коробеев, А. Современное состояние уголовно-правовой политики России и проблемы действия уголовного закона во времени / А. Коробеев // Уголовное право. – 2012. – № 5.
8. Володина, Л. М. Актуальные проблемы уголовного судопроизводства / Л. М. Володина. – М.: Юрлитинформ, 2020.
9. Баранов, А. М. Уголовный процесс России: закон и политика / А. М. Баранов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2017. – № 25.
10. Лавнов, М. А. Проблемы правового регулирования иммунитетов в отношении отдельных категорий лиц / М. А. Лавнов, Р. С. Маркунин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 2.

11. Александров, А.С. Стратегия развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства: критическое эссе / А.С. Александров, И.А. Александрова // Юридическая техника. – 2015. – № 9.

12. Мальшева, О.А. Уголовная политика: содержание и эффективность / О.А. Мальшева. – Рязань, 2005.

13. Кондрат, И.Н. Уголовная политика государства и нормативное правовое регулирование уголовно-процессуальных отношений / И.Н. Кондрат. – М.: Юстицинформ, 2015.

14. Britton, A. Pressing for Sentence? An Examination of the New Zealand Crown Prosecutor's Role in Sentencing. *Crim Law Forum* 2018. 29. – URL: <https://doi.org/10.1007/s10609-018-9347-x> (дата обращения: 26.01.2021).

15. Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (вместе с «Пояснительной запиской», «Комментариями...») (принята 6 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров). Совет Европы и Россия. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 2004.

16. Michélini, G. Et M. Cadelli Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple italien, in *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?* – Limal, Anthémis, 2017.

17. Kelker B. Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren: Objektives Organ der Rechtspflege oder doch „parteiischer“ Anwalt des Staates? // *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. – Volume 118. – Issue 2. – 2006.

18. Bittmann, F. Die Verständigung und die Rolle der Staatsanwaltschaft. In: Sinn A., Schöbbling C. (eds) *Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren*. – Springer, Berlin, Heidelberg, 2017.

19. Heger, M. Staatsanwaltschaft. In: Voigt R. (eds) *Handbuch Staat*. – Springer VS, Wiesbaden. 2018.

20. Gonzalez, E. Using the Power of Prosecutors to Drive Reform // *Criminal Justice*; Chicago. 2019. Vol. 34, Ed. 3 9-14. – URL: <https://search.proquest.com/openview/cef0a26f19f99d58b0681ae82223873b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=35991> (дата обращения: 26.01.2021).

21. Levine, K. Should Consistency Be Part of the Reform Prosecutor's Playbook? (May 15, 2020). 1 *Hastings J. Crime & Punish*. 169 (2020), Emory Legal Studies Research Paper 20-9. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3601928> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3601928> (дата обращения: 26.01.2021).

22. Bittmann, F. Die Verständigung und die Rolle der Staatsanwaltschaft. In: Sinn A., Schöbbling C. (eds) *Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren*. – Springer, Berlin, Heidelberg 2017.

23. Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А.А. Тушев. – СПб., 2005.

24. Королев, Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе / Г.Н. Королев. – М., 2006.

25. Крюков, В.Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России: (история и современность) / В.Ф. Крюков. – Курск, 2012.

26. Абдул-Кадыров, Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук / Ш.М. Абдул-Кадыров. – М., 2015.

27. Бабин, К.А. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном процессе России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Бабин. – Н. Новгород, 2008.

28. Болтошев, Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Д. Болтошев. – М., 2002.

29. Сычев, Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Сычев. – М., 2016.

30. Михайлов, А.И. Проблемы эффективности предварительного следствия : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / А.И. Михайлов. – М., 1980.

31. Трубин, Н.С. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания / Н.С. Трубин. – М., 1982.

32. Дубривный, В.А. Процессуальное руководство прокурора следователем / В.А. Дубривный // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2000. – № 2.

33. Даровских, С.М. О процессуальных полномочиях прокурора в судебном следствии / С.М. Даровских // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. – № 5.

34. Балакшин, В.С. Государственный обвинитель в российском уголовном процессе – кто он? / В.С. Балакшин // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. – № 1.

35. Roiphe R., Green V.A. A Fiduciary Theory of Prosecution. *American University Law Review*. Vol. 69. 2020. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3529379> (дата обращения: 26.01.2021).

36. Levine K. Should Consistency Be Part of the Reform Prosecutor's Playbook? 1 *Hastings J. Crime & Punish.* 169 (2020), Emory Legal Studies Research Paper 20-9. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3601928orhttp://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3601928> (дата обращения: 26.01.2021).

37. Климова, Я.А. Трансформация полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук / Я.А. Климова. – Волгоград, 2016.

38. Рыгалова, К.А. Деятельность и роль прокурора при осуществлении судебного контроля в досудебном производстве по уголовным делам: дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Рыгалова. – Саратов, 2019.

39. Манова, Н.С. Обеспечение прав участников уголовного судопроизводства: достоинства и проблемы действующего законодательства / Н.С. Манова // Права человека – высшее достижение современной цивилизации : матер. междунар. науч.-прак. конф. (27 ноября 2015 г.; Крымский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ). – Симферополь, 2015.

40. Taleb A., Ahlstrand T. The public prosecutor, its role, duties and powers in the pre-trial stage of the criminal justice process – a comparative study of the french and the swedish legal systems – », *Revue internationale de droit pénal*, 2011/3-4 (Vol. 82). – URL: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2011-3-page-523.htm> (дата обращения: 26.01.2021).

41. Arora, A. Too Tough on Crime? The Impact of Prosecutor Politics on Incarceration / A. Arora // *American Economic Association*. – 2018.

42. Ouss, A., Stevenson M., Bail Ja., Pretrial M. The Influence of Prosecutors (June 20, 2020). – URL: <https://ssrn.com/abstract=3335138> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3335138> (дата обращения: 26.01.2021).

43. Состояние преступности в России за январь – июнь 2020 г., январь – декабрь 2019 г., январь – декабрь 2018 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/4fb/sbornik_6_2020.pdf; https://genproc.gov.ru/upload/iblock/034/sbornik_12_2019.pdf; https://genproc.gov.ru/upload/iblock/034/sbornik_12_2018.pdf (дата обращения: 26.01.2021).

44. Анализ состояния преступности на территории Саратовской области за 1-е полугодие 2020 года. Официальный сайт прокуратуры Саратовской области. URL: https://erp.genproc.gov.ru/web/proc_64/mass-media/news?item=51758495 (дата обращения: 26.01.2021).

45. Green B. A., Smith A., Davis A. J., Johnson V., Patton D., Roiphe R., Roth J., Yaroshefsky E. Can a Good Person be a Good Prosecutor in 2018? Fordham Law Review Online, Vol. 87 (2018). Fordham Law Legal Studies Research Paper 3257914. URL: <https://ssrn.com/abstract=3257914> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3257914> (дата обращения: 26.01.2021).

46. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8, ст. 366.

Е. В. Юдина,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии*

E. V. Yudina,

*Candidate of Law,
Associate Professor of the Financial,
Banking and Customs Law Department,
Saratov State Law Academy
ev.yudi@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-53-60

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ

53

Аннотация: актуальность темы статьи обусловлена активным ростом объема частных инвестиций физических лиц в Российской Федерации и в мире в целом. К факторам развития инвестиций можно отнести снижение ключевой ставки (снижение финансовой привлекательности депозитов), развитие коммуникаций (открытость правовой и финансовой информации, доступность финансовых услуг, в том числе в электронной форме), экономическую неопределенность 2020 года (желание граждан обеспечить финансовую безопасность при потере или снижении постоянных доходов). Целью статьи является раскрытие правового механизма мер налогового

стимулирования инвестиций физических лиц и перспектив его развития в Российской Федерации. В работе использованы общенаучный диалектический методологический комплекс, статистический, сравнительно-правовой, формально-юридический методы, метод научного прогнозирования. В статье проанализирован механизм применения инвестиционных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц, урегулированный статьей 219.1 Налогового кодекса РФ в действующей редакции с учетом изменений, вступивших в силу с 1 января 2021 года. Проанализированы также положения разработанной Центральным банком РФ Концепции по реформированию ИИС (введению ИИС типа III). Дана положительная оценка тенденции роста частных инвестиций в России и сделан вывод о необходимости развития правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: фондовый рынок, брокер, брокерский счет, индивидуальный инвестиционный счет, налоговый вычет, льгота долгосрочного владения, ИИС типа А, ИИС типа В.

Legal policy of the Russian Federation in the field of private investment development

Abstract: the relevance of the article topic is due to the growth in the volume of private investments of individuals in the Russian Federation and in the world. The following factors of investment development can be identified: reduction of the key rate (the financial attractiveness of deposits is decreasing), the development of communications (transparency of legal and financial information, availability of financial services, including in electronic form), economic uncertainty in 2020 (people want to ensure their financial security when permanent income is lost or reduced). The purpose of the article is to describe tax incentives for investment of individuals and the prospects for its development in the Russian Federation. The paper uses the general dialectical method, statistical, comparative-legal, formal-legal method, and the method of scientific forecasting. The article analyzes the mechanism for applying investment tax deductions for personal income tax, regulated by Article 219.1 of the Russian Federation Tax Code, taking into account the changes that came into force on January 1, 2021. The article also analyzes the provisions of the the Central Bank Concept of introducing a new type of individual investment accounts. There gave a positive assessment of the growth trend of private investment in Russia and concludes that it is necessary to develop legal regulation in this area.

Keywords: stock market, broker, brokerage account, individual investment account, tax deduction, long-term ownership benefit, Type A of individual investment account, Type B of individual investment account.

2020 г. практически во всех сферах выбивается из общей статистики. Падение объема ВВП во многих странах, волатильность национальных валют, сокращение бюджетных доходов, объемы средств социальной поддержки, развитие интернет-торговли и онлайн-сервисов, убытки отдельных секторов экономики, нагрузка на систему здравоохранения, развитие дистанционных форм обучения – перечисленные (и многие другие) явления достигают показателей, которых не было до этого года и которые невозможно было

спрогнозировать на 2020 г. исходя из общих тенденций. На фондовом рынке, помимо сильных колебаний, вызванных объективными экономическими факторами, заметна еще одна тенденция – рекордный рост активности частных инвесторов. По данным Московской биржи, количество физических лиц, имеющих брокерские счета, за 2020 г. увеличилось почти на 5 млн и достигло 8,8 млн. Таким образом, в прошлом году на Московскую биржу пришло частных инвесторов больше, чем суммарно за все предыдущие годы [1]. В 2020 г. физические лица вложили в акции только российских компаний 301 млрд рублей (в 2019-м аналогичный показатель составил 46,8 млрд рублей – рост более чем в шесть раз) [2].

Такой рост обусловлен комплексом факторов. Современные вызовы вынуждают граждан искать новые решения финансовых задач, использовать новые инструменты, выходить за пределы стандартных, годами наработанных практик. Сложности, с которыми многие столкнулись в 2020 г., заставляют людей всерьез задумываться о способах обеспечения финансовой безопасности, одним из которых при осторожном и грамотном подходе является инвестирование средств через фондовый рынок.

Интенсификация инвестиционной активности физических лиц обуславливает запрос на совершенствование соответствующего правового регулирования, проведение сбалансированной, обоснованной, актуальной правовой политики в данной сфере, направленной на повышение прозрачности, безопасности, экономической свободы рассматриваемых общественных отношений.

По действующему российскому законодательству гражданин может совершать гражданско-правовые сделки с ценными бумагами и заключать договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, через посредника – брокера (или управляющую компанию), который является профессиональным участником рынка ценных бумаг, действующим на основании лицензии ЦБ РФ. За последнее время предложение на этом рынке существенно увеличилось, и сейчас почти каждый крупный банк предлагает своим клиентам услуги по открытию и ведению брокерского счета с минимальными административными издержками, часто в онлайн-формате и даже через мобильное приложение. Физическое лицо открывает брокерский счет, заводит на него денежные средства и совершает сделки (точнее, дает своему брокеру поручение совершить ту или иную сделку).

Участие сбережений населения в инвестициях через фондовый рынок соответствует интересам развития экономики. Накопления граждан, хранящиеся «под подушкой», полностью исключаются из экономического оборота и к тому же постепенно «съедаются» инфляцией. Средства, размещенные на вкладах в банках, поступают в экономику, но имеют до-

статочно ограниченный потенциал использования; собственнику средств данный инструмент дает определенный процент прироста в абсолютных цифрах, но в ценовом отношении, как правило, лишь позволяет сохранить накопленное. В интересах экономического развития оптимальным способом использования накоплений физических лиц представляются долгосрочные инвестиции. Предоставление налоговых льгот является эффективным методом управления в условиях рыночной экономики, стимулирующим субъектов правоотношений к предпочтительным для государства вариантам поведения и ограничивающим нежелательные варианты. В целях вовлечения средств сбережений граждан в механизм долгосрочного инвестирования в Российской Федерации с 2015 г. введены налоговые льготы для частных инвесторов в виде предоставления инвестиционного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц.

Статья 219.1 Налогового кодекса РФ закрепляет три вида вычета. Первый вид, так называемая льгота долгосрочного владения, заключается в освобождении от налогообложения положительного финансового результата от продажи или погашения ценной бумаги, которая находится в собственности физического лица более трех лет. При этом в течение срока ценные бумаги можно закладывать у брокера и передавать по договору репо. Максимальный размер вычета – 3 млн рублей на каждый полный год владения. Данная льгота применяется только на обычных брокерских счетах, в то время как следующие два вида предусмотрены для индивидуальных инвестиционных счетов физических лиц (далее – ИИС).

ИИС – брокерский счет с особым режимом налогообложения. У физического лица в конкретный момент может быть открыт только один ИИС (за исключением периода реорганизации при смене брокера), в отличие от обычных брокерских счетов, число которых не ограничивается. С ИИС нельзя выводить средства полностью или частично, вывод осуществляется только при закрытии счета. Владелец ИИС может использовать один из двух вычетов: в сумме денежных средств, внесенных на ИИС (но не более 400 000 рублей в год), и в размере положительного результата по операциям на момент закрытия счета. Физическое лицо имеет право на применение любой из этих двух льгот, если его ИИС будет открыт не менее трех лет. При этом вычет типа А (в размере внесенных средств) можно получать в каждом году владения ИИС. Если счет будет закрыт раньше трехлетнего срока, полученные по вычету средства придется вернуть.

Вычет типа А актуален для физических лиц, имеющих достаточный доход, облагаемый по ставке 13 %. Чтобы использовать вычет в максимальном размере, то есть 52 000 рублей в год, облагаемый по ставке 13 % доход должен составлять не менее 400 000 рублей в год, или около 33 000 рублей в месяц (если есть основания и для других вычетов по НДФЛ, для

их использования сумма должна быть больше). Следует отметить, что с 2021 г. из налоговой базы, по которой применяется данный вычет (а также стандартные, социальные, имущественные вычеты), исключаются доходы от операций с ценными бумагами и производными финансовыми инструментами. Ранее вычет можно было произвести по любым доходам, облагаемым по ставке 13 %, кроме дивидендов. Если официального дохода не хватает для полного использования вычета, он «сгорает» (ранее можно было перенести остаток вычета на следующие годы). Таким образом, благоприятный правовой режим с полноценным использованием инвестиционного вычета по типу А сохраняется для граждан, получающих основной доход не на рынке ценных бумаг, а от трудовой деятельности.

Вычет типа В предоставляется в размере положительного финансового результата, полученного по операциям, учитываемым на ИИС, и применяется при закрытии счета. Данный вычет имеет определенное сходство со льготой долгосрочного владения, поскольку освобождает от налогообложения положительный финансовый результат по операциям. Между этими вычетами имеются следующие существенные различия:

1. Максимальный размер льготы долгосрочного владения определяется в порядке подп. 2 п. 2 ст. 219.1 Налогового кодекса РФ; максимальный размер вычета по типу В законом не установлен.

2. Льгота долгосрочного владения применяется только по операциям с ценной бумагой, которая находилась в собственности физического лица более трех лет. А трехлетний срок для вычета типа В исчисляется с даты открытия ИИС и не зависит от продолжительности владения конкретной ценной бумагой. Это значит, что владелец ИИС может неограниченное количество раз покупать и продавать ценные бумаги, вносить денежные средства на ИИС и совершать сделки в любое время в период действия договора ИИС, в том числе в конце трехлетнего периода, и это не повлияет на предоставление вычета.

Правила инвестиционных налоговых вычетов сформулированы таким образом, что налогоплательщик использует только один из трех вариантов: льготу долгосрочного владения нельзя применить при реализации ценных бумаг на ИИС, а вычет типа В можно использовать только имея подтверждение, что по данному ИИС ни разу не заявлялся вычет типа А. Таким образом, выводя денежные средства с ИИС после использования вычета типа А, налогоплательщик должен заплатить 13 % от суммы положительного финансового результата. Однако налоговый закон не устанавливает запрета на последовательное применение инвестиционных вычетов. А именно если владелец ИИС, получив вычет типа А, по истечении трехлетнего периода закрывает счет, он может не продавать ценные бумаги с ИИС, то есть не фиксировать финансовый результат, а перевести

их на другой, обычный брокерский счет (если брокер предоставляет такую возможность на своей платформе). В этом случае, продолжая владеть бумагой до истечения трехлетнего периода уже на обычном брокерском счете, налогоплательщик получает возможность продать ее без уплаты налога на положительную разницу в цене. Правомерность такого способа налоговой оптимизации подтверждает Министерство финансов РФ в своем письме от 26 октября 2016 г. № 03-04-07/62308 [3].

В настоящее время институт ИИС продолжает развиваться. В 2020 г. Банк России опубликовал Концепцию совершенствования механизма ИИС для стимулирования долгосрочных инвестиций в РФ (далее – Концепция) [4]. Специалистами Департамента стратегического развития финансового рынка были описаны наиболее распространенные инструменты долгосрочных инвестиций и сбережений (банковский вклад, негосударственное пенсионное обеспечение, накопительное страхование жизни), проанализирован действующий механизм ИИС и предложен вариант совершенствования его правового регулирования. В Концепции отмечается, что действующая схема инвестирования средств через ИИС не в полной мере соответствует потребностям экономики, а именно трехлетний срок не дает экономике необходимого доступа к долгосрочному (более 5 лет) использованию средств. Кроме того, отсутствие возможности открывать несколько ИИС отмечается как ключевой барьер развития данного инструмента.

Центральным банком предложено ввести новый, третий тип ИИС в дополнение к существующим. Предлагаемые основные характеристики ИИС типа III (С):

- допускается открытие ИИС типа С одновременно с ИИС типа А или В;
- минимальный срок инвестирования, дающий право на получение налогового вычета, – 10 лет;
- комбинированный налоговый вычет в размере ежемесячно вносимых средств (не более 6 % дохода от работодателя, не более 120 тыс. рублей при самостоятельном внесении) плюс вычет из дохода при осуществлении целевого расходования средств;
- объем ежегодно вносимых средств не ограничен;
- ограничение доли высокорисковых инвестиций в зависимости от срока инвестирования.

Как справедливо отмечает сам Центральный банк, успешность ИИС типа С будет зависеть от его параметров. В частности, положения Концепции не дают полноценного представления о механизме налогового вычета, о его преимуществах по сравнению с ИИС типа А (налогоплательщик, ограничивая свою возможность по распоряжению денежными

средствами на более длительный срок, должен иметь четкое представление о том, какие выгоды будут ему обеспечены при таком вложении). С учетом длительного срока инвестирования актуальным является вопрос о возможности применения льготы долгосрочного владения, поскольку в 10-летней перспективе она сможет предоставить бóльшую налоговую выгоду, чем вычет в размере внесенных средств. Однако данный вопрос в Концепции не раскрыт.

В отношении второй составляющей вычета по предложенному ИИС типа С (в размере целевого расходования средств с ИИС) следует отметить, что его эффективность будет напрямую зависеть от уровня правовой проработки целей расходования. Представляется, что помимо соответствия приоритетным национальным проектам (как отмечается в Концепции) они должны охватывать интересы максимально широкого круга граждан и их потребностей. К примеру, среди направлений расходования предлагается приобретение инвестором за счет средств ИИС первого жилья или уплата первоначального взноса по ипотеке с государственной поддержкой. Если расходование средств с ИИС предполагается не ранее, чем через десять лет после начала инвестирования, перспектива приобретения именно первого жилья представляется не самой оптимистичной, учитывая, что в среднем даже в условиях привлечения заемных средств и начисления процентов россияне закрывают ипотеку за меньший срок. Что касается ипотечных программ с государственной поддержкой, следует отметить, что далеко не всегда граждане могут ими воспользоваться, например в случае превышения возраста одного из родителей условного значения по программе «Молодая семья». Расходование средств с ИИС на пенсионное обеспечение или его аналоги должно быть урегулировано максимально прозрачно, вариативно и с предоставлением обоснованных мер социальной защиты. Кроме того, представляется целесообразным предусмотреть расходование средств с ИИС на оплату лечения, медицинских и реабилитационных услуг, возможно, с частичным выводом средств ранее 10-летнего срока без потери налогового вычета.

Среди положительных моментов предлагаемого ИИС типа С следует отметить механизм стимулирования на внесение средств не за счет ранее сформированных накоплений, а из текущих доходов физического лица – предоставление вычета в размере ежемесячных взносов, а также возможность пополнения через работодателя. За счет этого, с одной стороны, сам период накопления не исключается из процесса инвестирования, а с другой – периодические небольшие платежи, особенно перечисляемые автоматически через налогового агента, для человека зачастую более комфортны психологически, чем решение о вложении большой денежной суммы единовременно.

Таким образом, по итогам шести лет функционирования института ИИС можно констатировать определенные положительные результаты, что подтверждается данными статистики. Введение в 2015 г. правового регулирования данного инструмента открыло возможности по развитию соответствующей инфраструктуры, расширению предложения на рынке финансовых услуг, предоставляемых физическим лицам. Помимо привлечения дополнительных средств в фондовый рынок, следует отметить определенные успехи в повышении финансовой грамотности, формировании культуры инвестирования, что в глобальной перспективе ведет к росту общего благосостояния, экономической инициативы и социальной ответственности.

Таким образом, правовая политика в сфере развития частного инвестирования представляется результативной и оправданной, но при этом нуждающейся в дальнейшем развитии. Идея введения нового типа ИИС с долгосрочным горизонтом инвестирования при должной правовой проработке является весьма перспективной. Особенно актуальной видится задача научной и практической разработки различных вариантов инвестирования для физических лиц с целью вовлечения максимально широкого круга граждан с разными возможностями, целями и сроками инвестирования. При этом развитие правового регулирования в данной сфере должно сопровождаться разъяснительной работой с населением, направленной на повышение прозрачности механизма инвестирования, уровня доверия к устойчивым финансовым институтам, обеспечение информированности граждан об уровнях риска различных инвестиционных инструментов, раскрытие выгод долгосрочных и консервативных стратегий.

Список литературы:

1. Почти 5 млн человек стали инвесторами на Московской бирже в 2020 году // Официальный сайт Московской биржи. URL: <https://www.moex.com/n32140/?nt=0> (дата обращения: 25.01.2021).
2. Индикатор индивидуальных инвестиций. Декабрь 2020 // Официальный сайт Московской биржи. URL: <https://www.moex.com/s2184> (дата обращения: 25.01.2021).
3. О предоставлении инвестиционного налогового вычета по НДФЛ : Письмо Министерства финансов РФ от 26 октября 2016 г. № 03-04-07/62308. Документ официально опубликован не был. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71425548/> (дата обращения: 25.01.2021).
4. Концепция совершенствования индивидуального инвестиционного счета для стимулирования долгосрочных инвестиций в Российской Федерации // Официальный сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/113355/con_29102020.pdf (дата обращения: 25.01.2021).

Е. В. Колесников,
доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

E. V. Kolesnikov,
Doctor of Law, Professor
of the Department of Constitutional Law
named after Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
k_kmp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-61-67

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ

Аннотация: в статье рассмотрена социально-правовая природа федеральных конституционных законов как самостоятельных законодательных актов, появившихся в российской правовой системе только в 1994 г. Отмечается, что они обладают высокой юридической силой и призваны развивать основополагающие (фундаментальные) нормы и принципы. Обосновывается необходимость совершенствования федеральных конституционных законов.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная реформа 2020 г., законодательство, федеральные и федеральные конституционные законы, верховенство Конституции и законов, парламентская законодательная процедура.

Legal nature federal constitutional laws

Abstract: in the article considered the socio-legal nature of federal constitutional laws as independent legislative acts that appeared in the Russian legal system only in 1994. It is noted that they have high legal force and are designed to develop Fundamental (fundamental) norms and principles. The need to improve federal constitutional laws is justified.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional reform of 2020, legislation, federal and federal constitutional laws, supremacy of the Constitution and laws, parliamentary legislative procedure.

Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и действует с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. [1]. Она образует фундамент отечественной политической, социально-экономической и правовой системы. Это самостоятельный, обособленный, системообразующий и кодифицированный акт, находящийся на иерархической вершине всех национальных форм (источников) права, который обладает верховенством, прямым действием (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), имеет собственный предмет регулирования и является уникальным источником конституционного и всех других отраслей российского права. Конституционный (учредительный) акт выступает как незыблемый нормативный фундамент функционирования и развития общественных отношений политического характера, значимых

для граждан и правящих классов. Он определяет тенденции развития общества и государственности на длительную перспективу, исходя из образа желанного политического будущего.

Среди источников конституционного и других отраслей права достойное место принадлежит федеральным и федеральным конституционным законам. Федеральный конституционный закон – это нормативный акт (документ), принятый на основе установленной и усложненной парламентской законодательной процедуры, обладающий высокой юридической силой и регулирующий политически важные, типичные и устойчивые общественные отношения, связанные с содержанием Конституции РФ. Конституционный законодатель выделил и прямо обозначил данные законы, призванные обеспечить полную и развернутую регламентацию соответствующих отношений и связей в рамках конституционной модели 1993 г. Принципиально важно, что по юридической силе эти законы находятся на втором месте – сразу после Конституции РФ. Как самостоятельные акты они появились в 1994 г. и имеют собственную юридическую характеристику [2, с. 79–80; 3, с. 275–290; 4, с. 22–41; 5, с. 126–140].

В указанных законах развиваются многие важные конституционные нормы и принципы. Все они посвящены: а) государственным и правовым институтам; б) политико-правовым режимам; в) развитию федеративных отношений; г) принятию в состав Российской Федерации иностранного государства (части государственной территории); д) официальной государственной символике и ее использованию. Теоретически можно установить некоторое сходство конституционных и особых органических законов, действующих в ряде зарубежных государств (Франции, Италии, Испании, Португалии). Однако последних как самостоятельных и обособленных источников права не было ни в Союзе ССР, ни в РСФСР; отсутствуют они и в современной России.

Одна из самых значимых проблем законотворчества, имеющих политическое и практическое значение, – определение Федеральным Собранием типа и формы конкретного законодательного акта. Так, в Российской Федерации выборы главы государства, статус и функции прокуратуры регулируются федеральными законами (ч. 4 ст. 81, ч. 1 ст. 129 Конституции РФ), а в Республике Казахстан выборы президента – конституционным законом, порядок деятельности и полномочия прокуратуры – обычным республиканским законом (ч. 1 ст. 41, ч. 4 ст. 49 Казахской Конституции) [6, с. 25, 47]. В Азербайджанской Республике процедура опубликования нормативных-правовых актов устанавливается конституционным законом (ч. VIII ст. 149 Конституции

Азербайджана), во многих других странах – обычным парламентским законом [7]. Эта проблема требует обстоятельного научного анализа.

Анализируемые акты характеризуются следующим:

1) развивают конституционные положения;

2) принимаются только в случаях, указанных основными нормами. Их номенклатура (императивный перечень) установлена Конституцией РФ и не может быть расширена;

3) в иерархии источников права занимают второе место после конституционного (учредительного) акта и обладают большей юридической силой, чем обычные законы (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ);

4) подготавливаются в более усложненном и длительном порядке, чем обычные законы. Для их принятия необходима активная позиция обеих палат Федерального Собрания – голосованием «за» 3/4 от общего числа сенаторов Российской Федерации и 2/3 общего числа депутатов Государственной Думы;

5) эти законы не могут быть отклонены Президентом РФ и возвращены на новое рассмотрение. Глава государства обязан подписать их в течение 14 дней и обнародовать. Однако если он в течение указанного срока обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса. Если Конституционный Суд подтверждает конституционность федерального конституционного закона, то глава государства подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения органом конституционного правосудия соответствующего решения. В случаях, когда этот высокий Суд не подтверждает конституционность закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ).

Базовые (учредительные) нормы определенно и четко свидетельствуют о необходимости подготовки федеральных конституционных законов о референдуме (п. «в» ст. 84), об условиях и порядке введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях (ч. 1, 2 ст. 56, 88), о режиме военного положения (ч. 3 ст. 87), о порядке созыва Конституционного Собрания (ст. 13), о порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Федерации (ч. 2 ст. 65), о порядке изменения статуса субъекта Федерации (ч. 5 ст. 66), о Государственном флаге, Государственном гербе, Государственном гимне Российской Федерации и порядке их официального использования (ч. 1 ст. 70), о месте пребывания отдельных федеральных органов государственной власти в других городах – помимо Москвы (ч. 2 ст. 70), о статусе Уполномоченного

по правам человека (п. «е» ст. 103), о статусе и порядке деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114), о судебной системе РФ (ч. 3 ст. 118), о Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 128), о Верховном Суде РФ (ч. 3 ст. 128), об иных федеральных судах (ч. 3 ст. 128), о порядке прекращения полномочий председателей Конституционного Суда, Верховного Суда, их заместителей, судей этих высших судов, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов (п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Большинство данных законов уже действуют. С 2004 г. начали приниматься федеральные конституционные законы об образовании в составе России нового субъекта. Так, вначале был принят Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [8]. Затем подобные законы были подготовлены для объединения ряда сибирских и дальневосточных краев и областей с входящими в них автономными округами.

В результате объединения в 2004–2006 гг. двух формально равных субъектов появился новый член Федерации с более развитой социально-экономической базой, что способствует его развитию и росту благосостояния граждан (например, Забайкальский и Камчатский край). Всего было принято 5 подобных «объединительных» законов.

Конституционная реформа 2020 г. подтвердила исчерпывающий, строго определенный перечень федеральных конституционных законов, которых должно быть около 20.

Приняты далеко не все подобные законы. Так, отсутствуют акты повышенной юридической силы о порядке изменения статуса российского субъекта, о порядке созыва Конституционного (Учредительного) Собрания, о статусе некоторых судов. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (ч. 2 ст. 70) предусматривается принятие подобного закона о месте пребывания отдельных федеральных органов государственной власти в других городах (помимо столицы – Москвы); данный законопроект уже разрабатывается Государственной Думой.

Назначение и функции рассматриваемых законов проявляются в том, что в отечественной правовой системе они рассматриваются как самостоятельные нормативные акты, обладающие высокой юридической силой и призванные развивать основополагающие (базовые) нормы и принципы. Федеральное Собрание России не может самостоятельно, по собственной инициативе подготавливать новые конституционные законы, помимо тех, которые прямо поименованы

законодателем. В то же время легитимным является принятие конституционных законов об изменении и дополнении действующих вышеперечисленных актов. Так, в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ) «О Конституционном Суде Российской Федерации» неоднократно вносились многочисленные изменения, наиболее крупные – в связи с последней конституционной реформой, изменившей и уточнившей ряд его полномочий [9]. Значительная часть из них была обусловлена политической целесообразностью, переосмыслением его роли в системе сдержек и противовесов.

Еще четверть века назад формально-юридически было оформлено появление законов о поправках к Конституции (поправки к гл. 3–8). Его форма, не закрепленная в основных нормах, установлена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ [10]. Этот закон носит временный характер и прекращает действие после его инкорпорации в конституционный текст. Следует отметить, что данный акт официально именуется так, как его обозначил федеральный орган конституционного правосудия – закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, а не федеральный закон, как это иногда встречается в литературе [11, с. 32]. Он принимается в порядке, предусмотренном для подготовки федерального конституционного закона, однако вступает в силу после одобрения органами представительной (законодательной) власти не менее чем 2/3 российских субъектов. Например, новое и более точное наименование главы 7 «Судебная власть и прокуратура» было установлено Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ [12]. В Конституции РСФСР 1978 г. раздел IX назывался «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» [13, с. 57–60], что полностью соответствовало политико-правовым реалиям позднесоветского времени. Юридическая сила Закона о конституционной поправке близка к федеральному конституционному закону, но таковым не является.

В соответствии с новыми конституционными нормами подготовлен Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [14], заменивший аналогичный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ. В нем отражены изменения в порядке формирования и некоторые современные полномочия данного органа исполнительной власти в свете конституционной реформы. Среди базовых начал его деятельности на первое место поставлен политически значимый принцип приоритета Конституции России, федеральных конституционных и федеральных органов (ст. 3),

что укрепляет его нормативную основу и способствует утверждению правового порядка.

Отметим, что первоначально действовал Федеральный конституционный закон о референдуме от 10 ноября 1995 г., а затем, 28 июня 2004 г., был принят новый аналогичный закон о важнейшей непосредственной форме демократии [15], усложнивший назначение и проведение всероссийского референдума.

9 ноября 2009 г. форсированно и без широкого обсуждения издан Федеральный конституционный закон о Дисциплинарном судебном присутствии – специальном суде для судей за совершение серьезных дисциплинарных проступков [16]. Он действовал с 12 марта 2010 г. по 6 августа 2014 г. Дисциплинарное судебное присутствие не показало должной эффективности и было упразднено. Ныне вопросы осуществления правосудия, отнесенные ранее к Дисциплинарному судебному присутствию, входят в юрисдикцию самого Верховного Суда РФ в лице одной из коллегий.

В действующие федеральные конституционные законы неоправданно часто вносятся поправки и дополнения. Типичный пример – Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ [17]. Он внес изменения в 9 федеральных конституционных законов и принял решение об утрате юридической силы Федерального конституционного закона от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии». Многочисленные поправки также вносились в другие подобные акты, что подрывает их стабильность и приводит к законодательной «инфляции».

В настоящее время необходимо повышать роль и авторитет данных законов, в которых конкретизируются базовые (конституционные) положения; они наполняются новым и вполне определенным содержанием. Отметим, что в системе законодательства приоритет, высшая юридическая сила остается за Конституцией РФ.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, внесенными Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1426; № 27, ст. 4196.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие: в 2-х т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – Т. 1. – 864 с.
3. Берляевский, Л.Г. Классификация источников конституционного права: вопросы теории и практики / Л.Г. Берляевский, С.Н. Данихно; под ред. Е.В. Колесникова. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 460 с.

4. Колесников, Е.В. Источники российского конституционного права / Е.В. Колесников. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 1998. – 196 с.

5. Овсепян, Ж.И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование) / Ж.И. Овсепян. – М.: Проспект, 2016. – 464 с.

6. Конституция Республики Казахстан. – Астана: Елорда, 2018. – 48 с.

7. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Собр. законодательства Азербайджанской Республики от 31 июля. – 1997. – № 1.

8. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 13, ст. 1110; 2006. № 16, ст. 1644.

9. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13, ст. 1447; 2020. – № 46, ст. 7196.

10. О толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 45, ст. 4408.

11. Щеголев, И.Б. Конституционные законы в системе законодательства и системе источников конституционного права / И.Б. Щеголев. – Краснодар: Изд-во Кубанского ун-та, 2007. – 64 с.

12. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 9, ст. 851.

13. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – М.: Сов. Россия, 1978. – 64 с.

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

15. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (с посл. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27, ст. 2710; 2017. – № 25, ст. 3589.

16. О Дисциплинарном судебном присутствии: Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 45, ст. 5261. Прекратил действие в связи с принятием Федерального конституционного закона от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ.

17. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и признании утратившим силу Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии»: Федеральный конституционный закон от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ (с посл. изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 11, ст. 1088; 2020. – № 45, ст. 7061.

С. А. Сайбулаева,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
Дагестанского государственного
университета, докторант кафедры
конституционного права
им. профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

S.A. Saibulayeva,

Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Constitutional
and International Law Dagestan
State University, PhD student
of the Department of Constitutional Law
named after Prof. I.E. Farber
Saratov State Law Academy
saysa@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-68-76

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Аннотация: в статье рассматриваются дискуссионные вопросы понятия преемственности и ее воздействия на процессы государственно-правового строительства. Используются традиционные методы научного исследования. Показано, что юридическая культура и законодательство формируются под влиянием политико-правового, международного и общественного развития, при этом преемственность представляет возможность сохранить национально-правовую самобытность. Сказано о влиянии преемственности на формирование правовой системы, государственного, политического и экономического устройства социума. Автор пришел к выводу, что преемственность в российском конституционном праве имеет ограниченное значение. Используются российские и зарубежные источники.

Ключевые слова: Конституция РФ, преемственность, национальное право, законодательство, закон, правовая система, юридическая культура, социум.

Continuity in state-legal construction: some questions of theory

Abstract: the article discusses the controversial issues of the concept of continuity and its impact on the processes of state-legal construction. Traditional methods of scientific research are used. It is shown that the legal culture and legislation are formed under the influence of political and legal, international and social development, and at the same time, continuity provides an opportunity to preserve the national and legal identity. It is said about the influence of continuity on the formation of the legal system, state, political and economic structure of society. The author concluded that continuity in the Russian constitutional law is of limited importance. Russian and foreign sources were used.

Keywords: constitution of the Russian Federation, continuity, national law, legislation, law, legal system, legal culture, society.

На государственно-правовое строительство на современном этапе развития оказывает влияние множество факторов. В частности, к ним относятся глобализация политико-правового общемиро-

вого пространства, возросшее число межгосударственных публичных и частных взаимосвязей, наличие сложных и зачастую противоположных финансово-экономических интересов. Данные условия (факторы), несомненно, оказывают влияние и на национальные государственно-правовые системы, провоцируя масштабное реципирование и последующую имплементацию правового материала извне. Как следствие, указанные процессы актуализируют вопросы сохранения национального права и самосознания социума, представляющих собой тесно взаимосвязанную и взаимозависимую систему. Некоторым образом данные проблемы нивелируются применением механизма преемственности в государственно-правовом строительстве.

Преемственность – единственный из способов формирования современных государственно-правовых систем (при условии правильного применения), позволяющий сохранить национальные особенности, уникальность и самобытность. Актуальность исследования преемственности обусловлена факторами формирования государственно-правовых систем под влиянием внешних и внутренних условий, определяющих в дальнейшем развитие и функционирование как публичных и частных правоотношений, так и правовой культуры в целом. В то же время, несмотря на фундаментальное значение преемственности и его влияние на совершенствование права, до последнего времени данный институт не получил научно-теоретической разработки в необходимом объеме.

Совершенствование государственно-правовой системы основано на процессах реформирования права в соответствии с актуальными векторами и тенденциями развития общества [1], при этом немаловажно сохранение национальной индивидуальности права и правосознания. Преемственность в общетеоретическом смысле – это историко-правовая связь между явлениями в процессе развития, возникающая при ликвидации прежних правовых политических элементов государственной власти и сохранении некоторых их «жизнеспособных» частей. Следует согласиться с мнением профессора Н. Неновски, «что преемственность в праве означает связь между разными этапами (ступенями) в развитии права как социального явления, а суть этой связи состоит в сохранении определенных элементов или сторон права (в его сущности, содержании, форме, структуре, функциях и др.) при соответствующих его изменениях» [2, с. 33]. Основная цель преемственности – сохранение государственно-правовой культуры и применение ее отдельных элементов на дальнейших этапах развития.

В целом явление правовой преемственности свойственно большинству демократических стран Европы и Америки, что обосновано

гармоничным поэтапным и эволюционным развитием общества и государства. Иная ситуация складывается при кардинальном и революционном реформировании государственных и политических систем, спровоцированном кризисом общества. В данных ситуациях механизм преемственности не применяется либо применяется в незначительном объеме и в отношении отдельных элементов, не оказывающих влияния на характеристику вновь созданного государственно-правового механизма. Так, советский период российской государственности, основанный на декларируемых принципах инновационного государственного устройства, отвергал преемственность российского имперского права. Вопрос о наличии элементов преемственности правовой системы при формировании советского права оставался актуальным [3; 4] на протяжении всего периода существования Советского Союза. Преемственность в историко-правовом развитии подавляющего большинства государств имеет более или менее общие закономерности, однако построение советской государственно-правовой системы, основанное, на наш взгляд, на идеологическом фундаменте, осуществлялось при реализации специфических принципов декларированного отказа от имперского права, так как «тактика, принятая классом капиталистов, – писал В.И. Ленин, – толкнула нас на борьбу отчаянную и беспощадную, вынуждающую нас к неизмеримо большей ломке старых отношений, чем мы предполагали» [5, с. 372]. Как следствие, официальная позиция советского государства по вопросу преемственности была основана на отрицании подобных процессов [6–10]. Несмотря на наличие и в современной научной литературе мнений [11; 12], отвергающих преемственность советской правовой системой норм предыдущей государственно-правовой формации, мы не можем с ними согласиться. Практика государственно-правового и общественно-социального строительства свидетельствует об обратном. Следует признать, что на начальном этапе учреждения советского государства можно выявить отдельные элементы преемственности нормативных положений и законодательных актов Российской империи. В частности, правительственный Декрет о суде № 1 [13] обязал местные суды решать дела «именем Российской Республики и руководствоваться в своих решениях и приговорах законами отвергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию». Однако в 1918 г. на государственном уровне был закреплен принципиально иной подход, отрицавший преемственность (в любых ее формах) и предписывающий «в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты такового руководствоваться социалистиче-

ским правосознанием» (ст. 22) [14]. Данные положения ознаменовали значимый историко-правовой рубеж полномасштабного официального отказа преемственности правового наследия Российской империи советской государственно-правовой системой. Следует признать, что, учитывая сложность и многоаспектность правового понятия преемственности, отдельные элементы юридического наследия Российской империи были имплементированы в советскую государственно-правовую систему: часть прежнего правового материала уже была введена в советские нормативные правовые акты сводного характера, общественные отношения частично регулировались прежними нормами, правосознание общества также не изменилось в одночасье, на это потребовалось длительное время.

Становление российской государственности с 90-х гг. XX в. осуществлялось при кардинальном реформировании всей государственно-правовой системы, в то же время нельзя отрицать преемственности отдельных институтов, норм, принципов, правосознания и особенностей правовой системы [15, с. 34–46] (например, свойственная отечественной правовой культуре на протяжении многовекового периода развития значительная власть главы государства). Многие правовые институты досоветского права, отвергавшиеся социалистической правовой системой в 90-х гг. XX в. при установлении российской государственности, были реставрированы: институты местного самоуправления и суда присяжных заседателей, презумпция невиновности и др. Подобная ситуация складывалась и в бывших социалистических странах [16, с. 49–66], в которых масштабное реципирование и кардинальное реформирование национальной (условно народно-демократической) государственности данного исторического периода вновь прервали преемственную связь между прежней и вновь образованными правовыми системами.

Применение механизма преемственности инициируют при реформировании и изменении государственно-правовых, политико-идеологических и общественно-экономических формаций. Ее объектом является национальный правовой материал, сохраненный, перемещенный в новую правовую систему, а при необходимости и видоизмененный в соответствии с требованиями общественного развития. Характеристики преемственности как социально-правового явления позволяют классифицировать ее по разным основаниям в зависимости от отрасли права, в которой она происходит (в конституционном, административном, гражданском, уголовном праве).

По объектам данную категорию подразделяют на: преемственность сущности права, преемственность принципов права, преем-

ственность содержания права (институтов и норм). В большинстве случаев феномен преемственности, обусловленной сменой государственно-правовой формации, используется в единственном качестве, однако на практике она иногда применяется и ко всем объектам в совокупности. Так, составной частью Конституции Французской Республики 1958 г. являются Декларация прав человека и гражданина 1789 г., преамбула Конституции 1946 г. и «основные принципы, призванные законами Республики», к которым отсылает преамбула Основного закона 1946 г. [17]. Таким образом, помимо рецепции и имплементации международных правовых актов, Конституция Французской Республики 1958 г. является примером последовательной преемственности национальных демократических документов, содержащих принципы и нормы национальной правовой системы предыдущей государственной формации.

В зависимости от содержания, результата и влияния на развитие государственно-правовой системы можно выделить позитивную (прогрессивную) и отрицательную (реакционную) преемственность. Первая основана на сохранении необходимых и актуальных демократически функционирующих историко-правовых элементов при реформировании государственно-правовой системы и не подвергает изменениям особенности национального права. Отрицательная преемственность характеризуется сохранением консервативных правовых элементов, не регулирующих реально существующие институты и оказывающих деструктивно-негативное влияние на конкретные общественные отношения и связи.

В зависимости от временных характеристик можно выделить прямую и опосредованную преемственность. Первая сопровождается исторически последовательным сохранением правового материала предыдущего этапа, вторая – восстановлением собственных национальных правовых положений по прошествии времени (реставрация национального права).

В научной литературе выделяют также преемственность «по вертикали» (во времени) и «по горизонтали» (в пространстве) [2, с. 32]. Вертикальная предполагает исторически последовательное сохранение правовых элементов при реформировании национальной государственно-правовой системы. Горизонтальная – правовой механизм исторически последовательного восприятия и/или заимствования элементов правового опыта иностранных государственно-правовых систем. Мы не можем согласиться с предложенными формулировками. На наш взгляд, определение горизонтальной преемственности соответствует определению рецепции, так как преемственность пред-

полагает наличие двух основных признаков: сохранение правовых элементов при переходе в новые качественные состояния одной и той же национальной правовой системы и исторически последовательное восприятие правового материала.

Вместе с тем существует контрадикторный социально-правовой процесс, предусматривающий непринятие (в некоторых случаях – активное и демонстративное отрицание) преемственности национальных политико-правовых или общественно-социальных положений. Данный процесс – дискретность (от лат. *discretus* – разделенный, прерывистый) – характеризуется свойствами, противопоставляемыми непрерывности. Может выражаться в исторической дискретности права, предполагающей прерывность реализации исторически сложившейся государственной власти и политико-правовой системы. Процесс дискретности наступает:

- при воздействии внешних государственно-правовых (или международных) систем и очевидном (или латентном) принуждении к включению в национальную правовую систему положений извне (гетерономное право);

- при кризисной деструктивной (революционной или предреволюционной) национальной социально-политической обстановке.

Подобные противоречивые процессы в той или иной степени характерны для различных этапов историко-правового развития государств: как в периоды колонизаций и оккупаций, так и в новейшее время, в частности – для большинства постсоветских государств, что и предопределило различные пути их развития. Вместе с тем следует отметить, что при наличии дискретных процессов применяется рецепция и государства-реципиенты формируют государственно-правовые системы на основе заимствованного правового материала.

Несомненно, вопросы наличия преемственности актуальны как на каждом этапе государственно-правового строительства, так и в настоящее время, как в пределах национальной государственно-правовой системы, так и в иностранном праве и международном контексте [18]. Историко-правовое наследие, позитивно реформированное и адаптированное к современным политико-правовым требованиям уровня развития общества и государства, представляет собой основу национального самосознания и идентичности. При этом отношение к пределам преемственности разное. Так, судья Конституционного Суда РФ профессор К. В. Арановский в своем особом мнении назвал Советский Союз «незаконно созданным государством» и заявил, что Российская Федерация не должна считаться правопреемником «репрессивно-террористических деяний» советской власти. По его

мнению, Россия должна обладать конституционным статусом государства, «непричастного к тоталитарным преступлениям», так как современное российское государство было создано не как преемник Советского Союза, а «вместо и против» него. При этом судья признает, что спорно акцентировать юридическую преемственность в этом транзитном континуитете, имея в виду стойкие смысловые референции к значению правопреемства, которые остаются в силе даже с оговорками на широкие смыслы и особые обстоятельства. Россия должна возмещать вред, причиненный Советским Союзом, и данные утверждения не отменяют «важные аспекты в частных случаях правопреемства, каждый со своим правовым основанием в законодательных и судебных решениях, в соглашениях, в признании членства в международных институтах, а также в силу удержания территорий, предметов и комплексов, юрисдикций, доставшихся России от прежних публичных образований ввиду исчерпания их прав на эти объекты или же с их упразднением» [19].

В настоящее время в Российской Федерации на государственном уровне официально признается актуальность и необходимость преемственности. Для предотвращения научно-теоретических [4, 20, 21] и практических споров на конституционном уровне обозначена государственная позиция по вопросам преемственности. В частности, согласно конституционным положениям, «Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации» (ст. 67.1). Российское государство, общество и граждане, исходя из преемственности, признают и обеспечивают исторически сложившееся государственное единство [22]. На наш взгляд, данные конституционные изменения и дополнения оправданны, так как преемственность в сочетании с реформированием, необходимым в соответствии с требованиями и тенденциями современного политико-правового и общественного развития, гармонизирует национальную государственно-правовую систему и позволяет сохранить национально-правовые основы взаимодействия государства и общества, основанные на национальном правосознании и менталитете. Неприемлем полный отказ от преемственности, влекущий тотальную ликвидацию прежнего правового материала в попытке создать радикально новаторскую и антагонистическую

государственную формацию в соотношении с прошлой. Подобные революционные изменения осуществлялись в российской политико-правовой истории во времена петровских преобразований (XVIII в.) и в годы советской власти.

Определение объемов и пределов преемственности права позволяет конкретизировать сущность государственно-правовой и социально-общественной систем, способствует выявлению пределов практической реализации права. Как следствие, все это оказывает влияние на совершенствование национального, иностранного и международного законодательства и практики его применения. Следует признать, что хотя в современном политико-правовом пространстве преемственность применяется нечасто, данный институт является важным механизмом, позволяющим сохранить национальную самобытность и индивидуальность права, которые отражают особенности развития социума в рамках прогрессивного и демократического государственно-правового совершенствования.

Список литературы:

1. Чиркин, В.Е. Революционная трансформация сущности, содержания и формы Российского государства (к столетию Великого Октября) / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2018. – № 7. – С. 49–56.
2. Неновски, Н. Преемственность в праве / пер. с болг. В.М. Сафронова. – М., 1977. – 168 с.
3. Рыбаков, В.А. Преемственность в развитии социалистического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Рыбаков. – М., 1978. – 22 с.
4. Наконечная, Т.В. Преемственность в развитии советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Наконечная. – Киев, 1984. – 24 с.
5. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. – М., 1958–1965. – Т. 15. – 608 с.
6. Гойхбарг, А.Г. Пролетарская революция и гражданское право / А.Г. Гойхбарг // Пролетарская революция и право. – 1918. – № 1. – С. 16–19.
7. Рейснер, М.А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право / М.А. Рейснер. – М., 1925. – 276 с.
8. Стучка, П.И. Курс советского гражданского права / П.И. Стучка. – М., 1931. – 230 с.
9. Дембо, Д.И. Проблемы кодификации советского права / Д.И. Дембо // Вестник ЛГУ. Сер. «Экономика, философия и право». – 1947. – № 4. – С. 47–54.
10. Козюбра, Н.И. Социалистическое право и общественное сознание / Н.И. Козюбра. – Киев, 1979. – 206 с.
11. Тихомиров, Ю.А. Коллизионное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 2000. – 394 с.
12. Козюбра Н.И. Социалистическое право и общественное сознание / Н.И. Козюбра. – М., 1979. – 207 с.

13. О суде : Декрет Совнаркома РСФСР от 24 ноября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 4, ст. 50.

14. О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : Декрет ВЦИК от 30 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 85, ст. 889.

15. Хабриева, Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М.: Норма, 2020. – 240 с.

16. Медушевский, А.Н. Тенденции постсоветских политических режимов в свете новейшей волны конституционных поправок / А.Н. Медушевский // Общественные науки и современность. – 2018. – № 2. – С. 49–66.

17. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 1. – 824 с.

18. Max Planck. Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. URL: <http://cufts.library.spbu.ru/CRDB/SPBGU/resource/540> (дата обращения: 20.12.2020).

19. По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 г. № 39-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 51, ч. 2, ст. 7760.

20. Чувилкин, К.В. Преемственность конституционного развития российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Чувилкин. – М., 2013. – 25 с.

21. Рыбаков, В.А. Преемственность в развитии социалистического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Рыбаков. – М., 1978. – 22 с.

22. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416; – № 27, ст. 4196.

А.А. Волос,

кандидат юридических наук,
Ph.D. (Czech Republic), доцент
кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Volos,

Candidate of Law, Ph.D. (Czech
Republic), Assistant Professor
of the Department of Civil Law
of the Saratov State Law Academy
volosalexey@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-77-83

ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

***Аннотация:** актуальность предложенной статьи заключается в том, что хозяйственное партнерство в качестве самостоятельной организационно-правовой формы выступает объектом дискуссий, его необходимость в российском праве подвержена сомнению. При этом имеется потребность в оценке эффективности хозяйственного партнерства с точки зрения сложившейся деловой и судебной практики. Целью данной статьи является формирование теоретических выводов и практических рекомендаций, определяющих правовое регулирование корпоративных отношений в хозяйственных партнерствах. Автором делается вывод о том, что хозяйственное партнерство в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц не выполняет тех функций и не реализует тех задач, ради которых оно введено в деловую практику.*

***Ключевые слова:** корпоративное право, хозяйственное партнерство, деловая практика, судебная практика, корпорация.*

Business partnership: issues of theory and practice

***Abstract:** the relevance of the article is connected with the fact that business partnership is an object of discussion, its necessity in Russian law is controversial. There is a need to assess the effectiveness of economic partnership in terms of current business and judicial practice. The purpose of this article is to form the theoretical conclusions and practical recommendations that determine legal regulation of corporate relations in business partnerships. The author concludes that a business partnership as an independent organizational and legal form of legal entities does not perform the functions and does not implement the tasks for which it was introduced into business practice.*

***Keywords:** corporate law, business partnership, business practice, judicial practice, corporation.*

Хозяйственное партнерство – оригинальная организационно-правовая форма юридического лица, которая до своего появления не знала аналогов ни в отечественном праве, ни за рубежом. Конечно,

у нее имеются определенные схожие черты с используемыми в практике разных стран видами корпораций, но в целом хозяйственное партнерство стало уникальной разработкой российских законодателей.

Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» (далее – ФЗ о ХП), положивший начало деятельности хозяйственных партнерств в нашей стране, вступил в силу с 1 июля 2012 г. С этого момента было проведено немалое количество исследований, касающихся вопросов сущности, отличительных признаков, роли хозяйственных партнерств. Сейчас, по прошествии почти десяти лет существования данной организационно-правовой формы, можно сделать конкретные выводы не только на основе норм законодательства и зарубежного опыта, но и реальной судебной и деловой практики. Следует выяснить, как реально используются и применяются нормы о хозяйственных партнерствах, насколько указанная организационно-правовая форма востребована в экономике.

Хозяйственное партнерство – это корпорация, в управлении деятельностью которой принимают участие участники партнерства, а также иные лица в пределах и объеме, предусмотренных соглашением об управлении партнерством. Отличием рассматриваемой организационно-правовой формы от других является то, что важнейшие с юридической и экономической точки зрения вопросы (порядок управления, распределения доходов, расходов и ответственности; система, структура, полномочия и порядок образования и деятельности органов юридического лица) определяются соглашением об управлении партнерством.

Гарантируется полная свобода внутренней организации посредством соглашения об управлении партнерством [1, с. 10-11]. При этом участие в соглашении могут принимать и любые третьи лица, о которых, ввиду конфиденциального характера соглашения о хозяйственном партнерстве, не может знать никто, кроме самих участников партнерства. Правда, определенная роль здесь отводится еще и нотариусу, который удостоверяет соглашение об управлении хозяйственным партнерством. Видимо, именно деятельность последнего и должна обеспечить законность соглашения, направлена на недопущение злоупотреблений и защиту прав добросовестных участников гражданского оборота [2, с. 15–18].

Целью хозяйственных партнерств было создание «благоприятных условий для развития венчурного финансирования» [3, с. 136], однако такая цель не была воспринята непосредственно в законе. Сказанное подтверждают и авторы, которые в целом положительно оценивают идею создания хозяйственных партнерств в целях привлечения в Россию венчурного финансирования. Например, утверждается, что

без изменения налогового и финансового законодательства практическая польза от хозяйственных партнерств нивелируется [4, с. 141].

Российская цивилистическая наука с самого введения ФЗ о ХП практически единодушно негативно оценила хозяйственное партнерство. Особенно критично ученые отнеслись к тому факту, что в такой корпорации могут присутствовать лица, которые не являются участниками, не несут ответственности за ее деятельность, не вносят вклады, но при этом могут принимать юридически и экономически значимые решения и получать большую часть прибыли.

По мнению З.И. Цыбуленко, такое правовое регулирование «нарушает принцип равенства участников гражданских правоотношений» [5, с. 18]. С.А. Сеницын полагает, что «участие третьего лица в соглашении об управлении хозяйственным партнерством видится не иначе как прямая интервенция в частные дела... нивелирует значимость корпоративных отношений и корпоративного управления» [6, с. 43].

О нарушении баланса прав участников партнерства и участвующих в нем третьих лиц писал и Е.А. Суханов: «Минимальные гарантии партнерам выглядят крайне убого в сравнении с фактическими возможностями, предоставляемыми третьим лицам строго конфиденциальным соглашением об управлении партнерством» [3, с. 137]. Действительно, в соглашении об управлении партнерством можно минимизировать права участников, но при этом полностью освободить от ответственности третьих лиц.

В еще более негативном ключе высказался И.А. Самойлов. Автор пришел к выводу, что ФЗ о ХП прямо противоречит положениям Гражданского кодекса РФ, содержит существенную коррупционную составляющую и нуждается в кардинальных изменениях. Само по себе существование хозяйственного партнерства представляет собой существенные коррупционные риски [7, с. 27].

Те ученые, которые положительно оценивают введение в российское право хозяйственных партнерств, либо ограничиваются общими утверждениями, что данная организационно-правовая форма полезна «для активизации инновационной деятельности и венчурного проектирования» [8, с. 62–66], либо, анализируя ФЗ о ХП, находят в нем существенные противоречия и недостатки частного характера [4, с. 137–147].

Оценивая процитированные авторские суждения, нельзя не отметить, что многие из них сформировались еще на начальном этапе внедрения хозяйственных партнерств в деловую практику России. Сейчас уже можно сделать определенные выводы, опираясь в том

числе на имеющуюся эмпирическую базу. Она, как оказалась, очень невелика, что само по себе показывает отношение представителей бизнеса и практикующих юристов к этой новой организационно-правовой форме коммерческих организаций.

Так, о создании и деятельности хозяйственных партнерств в Саратовской области автору настоящей статьи неизвестно. Поиск в едином государственном реестре юридических лиц по данному региону также не дал результата. В Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, других субъектах РФ, согласно данным того же реестра, созданы и действуют различные хозяйственные партнерства. Провести какую-либо классификацию таких корпораций, например по основному виду деятельности юридического лица, сложно, т.к. таких организаций немного, и они заняты в самых различных сферах. Непросто найти хотя бы два-три хозяйственных партнерства, занятых одним и тем же основным видом деятельности. Среди таких видов деятельности: «Торговля оптовая производственным электротехническим оборудованием, машинами, аппаратурой и материалами», «Деятельность в области архитектуры, инженерных изысканий и предоставление технических консультаций в этих областях», «Покупка и продажа собственного недвижимого имущества», «Научные исследования и разработки в области общественных и гуманитарных наук», «Деятельность больничных организаций» и другое.

Уже из приведенного перечня видно, что деятельность большинства созданных в России хозяйственных партнерств далека от венчурного финансирования. Невозможность систематизации хозяйственных партнерств приводит к мысли, что создаются они хаотично и, скорее всего, по каким-то субъективным причинам, связанным с деятельностью какой-либо конкретной организации и намерениями отдельных субъектов, создающих юридическое лицо. Целенаправленного создания хозяйственных партнерств для целей, обозначенных в ФЗ о ХП и пояснительной записке к нему, не наблюдается.

Несмотря на то, что хозяйственные партнерства появились в России почти десять лет назад, в судебной практике фактически отсутствуют корпоративные споры, связанные с участием в них данных юридических лиц. Например, найдено одно дело по поводу законности принятия решения об участии в хозяйственном партнерстве (см.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2013 г. по делу № А06-1732/2013). Судом решался вопрос о том, в каком порядке должно приниматься решение об участии общества с ограниченной ответственностью в соглашении об управлении хозяйственным партнерством.

Рассмотрим другое дело из числа частично связанных с корпоративными спорами в хозяйственном партнерстве. В 2016 г. суд рассмотрел дело по иску о признании недействительным соглашения об отступном (см. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 апреля 2016 г. № Ф03-1126/2016 по делу № А51-7592/2015). Граждане Н. и Е., а также общества «Полярис» и Universal DV подписали соглашение об управлении хозяйственным партнерством «Алекс Парк». В дальнейшем общество «Полярис» передало по соглашению об отступном гражданину Н. часть доли в хозяйственном партнерстве. Позже один из членов общества «Полярис» требовал признать эту сделку недействительной, поскольку, по его мнению, она была крупной и совершена в порядке, противоречащем закону. Суд разрешил спор на основании законодательства об обществах с ограниченной ответственностью и не вмешивался в вопросы взаимоотношения участников хозяйственного партнерства.

Исходя из анализа практики арбитражных судов России [9], можно сделать вывод, что большинство дел, в которых стороной выступали хозяйственные партнерства, не имеет отношения к вопросам сущности и особенностей хозяйственного партнерства как организационно-правовой формы юридического лица. Это дела о неисполнении обязательств, требования, связанные с нарушением интеллектуальных прав, и т.п. В них нормы ФЗ о ХП не применялись, или их применение не сыграло существенной роли для разрешения дела по существу.

Получается, что в целом ни деловая, ни судебная практика не готовы дать ответ на вопрос, насколько эффективно регулирование деятельности хозяйственных партнерств в России. Особенно смущает фактически полное отсутствие корпоративных споров, что вряд ли стоит расценивать положительно. Сложно поверить, что при огромном количестве судебных дел по спорам между участниками обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ в России бесконфликтно проходит взаимодействие членов хозяйственного партнерства (не говоря уже об их взаимодействии с «третьими лицами»).

На основании анализа теории и сложившейся практики можно предложить следующие выводы в отношении деятельности хозяйственных партнерств в России.

1. В настоящий момент хозяйственное партнерство в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц не выполняет тех функций и не реализует тех задач, ради которых оно введено в деловую практику.

2. Назначение и сущностная особенность хозяйственного партнерства – экономическая, а не юридическая. При этом введение катего-

рий, имеющих чисто экономическое значение, но не обоснованных юридически, не характерно для отечественного права (в отличие, например, от права стран англо-саксонской правовой семьи). Именно поэтому появление такой организационно-правовой формы, как хозяйственное партнерство, по мнению ряда авторов, противоречит принципам гражданского права.

3. Ряд положений о хозяйственных партнерствах (в частности, правила о соглашении об управлении хозяйственным партнерством) формально нарушает некоторые принципы гражданского права и справедливый баланс интересов субъектов гражданского права. Формально нарушены и основные принципы корпоративного права, согласно которым в корпоративных отношениях принимают участие только члены корпорации.

Формальное нарушение принципов права теоретически возможно для достижения более важного принципа – гарантии высшего блага (например, установлен ряд ограничений принципа неприкосновенности собственности). Такие «более важные принципы», «гарантии высших благ» применительно к хозяйственному партнерству установить сложно. Вряд ли к ним можно отнести развитие венчурного финансирования. Более того, недостижение этой цели на практике решительно отвергает возможность нарушения основ правового регулирования корпоративного права.

Таким образом, в перспективе хозяйственное партнерство как организационно-правовая форма юридических лиц в России должна прекратить свое существование. В целях развития венчурного финансирования необходимо совершенствование правового регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ, в частности, в плане расширения свободы корпоративного договора. Кроме того, экономически более выгодными для участников возможного венчурного финансирования могли бы стать налоговые, финансовые, бюджетные, таможенные льготы. ФЗ о ХП предоставляет юридические льготы (свобода и конфиденциальность соглашения об управлении хозяйственным партнерством), что не всегда актуально для инвесторов, ради которых и создавался данный закон.

Список литературы:

1. Цибенко, А.Ю. Хозяйственное партнерство как организационно-правовая форма венчурного и инновационного предпринимательства (компаративное исследование): автореф. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Цибенко. – М., 2015. – 33 с.
2. Кулишова, Р.Т. Хозяйственные партнерства в российском законодательстве / Р.Т. Кулишова // Нотариальный вестник. – 2014. – № 5. – С. 15–18.

3. Суханов, Е.А. Сравнительное корпоративное право: монография / Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2016. – 456 с.

4. Имыкшенова, Е.А. Хозяйственное партнерство и инвестиционное товарищество – новые для России формы привлечения иностранного капитала: налоговые и правовые аспекты / Е.А. Имыкшенова // Закон. – 2012. – № 4. – С. 137–147.

5. Цыбуленко, З.И. Нормы гражданского законодательства России: состояние и совершенствование / З.И. Цыбуленко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 11–21.

6. Сеницын, С.А. Либерализация статуса хозяйственных партнерств: потребности бизнеса, ожидания и оценка прогнозируемых результатов / С.А. Сеницын // Предпринимательское право. – 2018. – № 3. – С. 42–47.

7. Самойлов, И.А. Хозяйственное партнерство как лидер развития корпорационных рисков в корпоративном законодательстве / И.А. Самойлов // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 1. – С. 24–27.

8. Андреев, В. Организационно-правовая форма хозяйственного партнерства / В. Андреев // Хозяйство и право. – 2012. – № 12. – С. 62–66.

9. Банк решений арбитражных судов. URL: <https://my.arbitr.ru/#index> (дата обращения: 30.11.2020).

М.В. Шмелёва,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии*

M. V. Shmeleva,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Civil Law of the Saratov State Law
Academy
civil2012@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-83-92

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМНОГО И РЕЗУЛЬТАТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ*

Аннотация: системный характер государственных закупок необходимо рассматривать как важнейшее и обязательное условие их результативности. Однако несогласованность содержащихся в законодательстве о государственных закупках положений делает механизм госзакупок недостаточно эффективным и объективно снижает потенциал последовательного развития сферы государственных закупок.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00140 А «Внедрение современных гражданско-правовых механизмов в сферу государственных закупок как системы мер обеспечения эффективного и результативного использования бюджетных средств, а также создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере», 2020–2022 гг.

Цель статьи – проанализировать особенности действующей системы государственных закупок и выявить проблемные аспекты ее функционирования. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Формально-юридический метод позволил раскрыть особенности контрактной системы, а диалектический выявить проблемные моменты. В результате проведенного исследования автор пришел к выводу, что действующим законодательством установлены работающие методики планирования и проведения закупок, однако они не всегда правильно используются заказчиками. Поэтому усиление контроля в первую очередь за этапом планирования закупки позволит сократить риски неэффективного расходования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, механизм закупок, бюджет, экономность, результативность государственных закупок.

Public procurement system as a mechanism for ensuring economical and efficient use of budget funds

Abstract: *the systematic nature of public procurement should be considered as the most important and mandatory condition for its effectiveness. However, the inconsistency of the provisions contained in the legislation on public procurement makes the mechanism of public procurement not sufficiently effective and objectively reduces the potential for consistent development of the sphere of public procurement. The purpose of the article is to analyze the features of the current public procurement system and identify problematic aspects of its functioning. The implementation of the tasks set was achieved using General scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific methods (formal-legal, comparative-legal). The formal-legal method allowed us to reveal the features of the contract system, and the dialectical method allowed us to identify problematic points. As a result of the study, the author came to the conclusion that the current legislation establishes working methods for planning and conducting purchases, but they are not always correctly used by customers. Therefore, strengthening control primarily over the procurement planning stage will reduce the risks of inefficient spending of budget funds.*

Keywords: *public procurement, contract system, procurement mechanism, budget, economy, efficiency of public procurement.*

Реализация целей, задач и функций государства (муниципальных образований) предполагает использование значительного количества финансовых ресурсов. При этом необходимо, чтобы их расходование было эффективным. Для этого органы государственной (муниципальной) власти совершенствуют, в том числе при помощи правового регулирования, механизмы использования денежных фондов, главным из которых является механизм государственных и муниципальных закупок. В частности, огромным шагом в этом направлении стало введение контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг Федеральным законом от 5 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «О кон-

трактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) [1] (далее – Закон о контрактной системе), который сменил Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 2 июля 2013 г.) [2]. Однако, несмотря на то, что правовое регулирование системы государственных закупок в значительной степени было усовершенствовано, она все еще находится на этапе становления, и ее реализация сопряжена с рядом проблем.

Органы государственной власти регулярно проводят работу по выявлению недостатков действующей системы государственных закупок и предпринимают меры по их устранению. Так, Правительством РФ была принята Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [3] (далее – Концепция), в качестве одного из направлений которой определяется развитие системы государственных и муниципальных закупок. В рамках данной Концепции установлено, что сформированная в настоящее время в Российской Федерации контрактная система является прозрачной, имеет четкие правила закупок и порядок их отражения в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС). Отмечается также, что имеющиеся механизмы государственных (муниципальных) закупок позволяют предупреждать и на ранней стадии пресекать нарушения в данной сфере.

Вместе с тем в Концепции говорится, что имеющееся законодательство, регулирующее отношения, возникающие в сфере государственных и муниципальных закупок, продолжает быть нестабильным и не до конца системным. После принятия Закона о контрактной системе в него было внесено большое количество изменений, это позволяет сделать вывод, что в настоящее время действует практически обновленный федеральный закон, регулирующий контрактные отношения в сфере государственных и муниципальных закупок. При этом в действующем правовом регулировании сохраняются пробелы и противоречия, несмотря на все принятые меры по совершенствованию законодательства в данной области, что приводит к снижению эффективности в расходовании публичных денежных фондов, уменьшению прозрачности закупок, ограничению конкуренции и коррупционным проявлениям.

Похожей точки зрения придерживается Счетная палата РФ. Данный контрольный орган в своем отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы

государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» (далее – Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия в сфере государственных закупок) указывает, что действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства. Данный орган определяет сдерживающие факторы повышения эффективности функционирования системы закупок:

- сложность и нестабильность законодательства о закупках;
- направленность усилий на совершенствование процедуры проведения закупок, а не на достижение результативности закупок и обеспечение должного качества товаров, работ, услуг;
- длительность закупочных процедур, позднее заключение государственных контрактов, нарушение условий при их исполнении;
- невозможность в настоящее время использовать ЕИС как надежную основу для цифровизации закупок [4].

Решить сложившиеся проблемы в контрактной системе и повысить ее эффективность, по мнению Счетной палаты РФ, можно следующими способами: закрепить в Законе о контрактной системе порядок реализации принципа ответственности за эффективность; разработать порядок определения начальной (максимальной) цены контрактов (далее – НМЦК), в том числе с учетом отраслевой специфики; совершенствовать ЕИС.

Со всеми предложениями данного государственного органа следует согласиться. В особенности хотелось бы обратить внимание на предложение об установлении способа оценки реализации принципа ответственности за эффективность закупок, т.к. контрактная система является механизмом использования публичных финансовых ресурсов. Посредством нее используются денежные средства для удовлетворения нужд государства и муниципальных образований. Естественно, от того, как успешно будет работать указанная система, зависит как качество удовлетворения названных потребностей, так и экономность использования финансовых ресурсов публичного характера.

Основными принципами государственных и муниципальных закупок, согласно ст. 6 Закона о контрактной системе, являются: открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Следует отметить, что законодатель объединяет принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд с принципом эффективности осуществления закупок и понимает под ним достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Как видится, одним из таких результатов является реализация принципа эффективности использования бюджетных средств, закрепленного в ст. 28 и 34 Бюджетного кодекса РФ [5], под которым понимается следующее: в ходе бюджетного процесса его участники должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (**экономности**) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (**результативности**). Таким образом, эффективность расходования публичных денежных фондов не сводится только к экономии денежных средств, не менее важен результат потраченных финансовых ресурсов, то есть качество удовлетворения потребностей государства и муниципальных образований. Полагаем, принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления закупок необходимо более детально изложить в Законе о контрактной системе, закрепив в нем положения, направленные как на экономность расходования публичных денежных фондов, так и на результативность (качество) оказания государственных и муниципальных услуг. В связи с этим интересны данные опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков Высшей школы экономики. По итогам 2019 г. данным учебным заведением был проведен опрос заказчиков и поставщиков, имеющих достаточный опыт участия в государственных и муниципальных закупках, по оценке значимости критериев эффективности закупок. По результатам опроса большая часть принявших в нем участие субъектов считают, что эффективность реализации государственных и муниципальных закупок сводится к их качеству (так полагают 81 % заказчиков и 69 % поставщиков); определенная доля опрошенных субъектов пришла к выводу, что эффективность закупок зависит от исполнения контракта в установленный срок (так считают 55 % заказчиков и 42 % поставщиков). Стоит отметить, что высокую конкуренцию и снижение цены в ходе закупки посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных: 17 % заказчиков (для обоих индикаторов) и соответственно 10 % и 4 % поставщиков [6].

Для реализации указанных принципов контрактной системы постоянно совершенствуется вся система государственных закупок –

от планирования до контроля за осуществлением закупок, в том числе при помощи совершенствования гражданско-правовых механизмов.

Так, при планировании закупок заказчикам необходимо реализовывать ряд мер, направленных на эффективность осуществления расходования публичных денежных фондов, в том числе при помощи гражданско-правовых механизмов.

Например, заказчикам необходимо определять потребности (нужды) из тех целей, задач и функций, которые стоят перед субъектом, использующим публичные денежные фонды (обоснованность закупки). Достаточно часто даже на этапе планирования закупок встречаются нарушения законодательства, связанные с нарушением порядка планирования (например, нарушение сроков составления плана закупок; нарушение требований к содержанию плана закупок; включение в план закупок необоснованной позиции; нарушение требований к форме и содержанию планов-графиков, в том числе отсутствие количества закупаемого товара; установление чрезмерных требований к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) и др.) [7]. А ведь еще на этапе планирования расходов денежных фондов государства (муниципальных образований) заказчик может предотвратить (предупредить) обозначенные нарушения, соблюсти финансовую дисциплину. Для этого в законодательстве предусмотрены все необходимые механизмы, в том числе гражданско-правового характера, применение которых позволяет объективно установить реальную, отвечающую рынку, начальную (максимальную) цену контракта.

Так, ст. 22 Закона о контрактной системе определяет пять методов установления указанной цены, которые могут применяться как по отдельности, так и в совокупности. Приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 [8] утверждены методики применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Кроме того, перечень методов не является исчерпывающим. Заказчик имеет возможность применить иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов. Таким образом, можно сделать вывод, что на законодательном уровне имеются все необходимые для заказчика механизмы для определения НМЦК, при помощи которых можно достичь эффективности в дальнейшем осуществлении закупок и расходовании публичных денежных фондов. Однако, даже не-

смотря на достаточное правовое регулирование в данной области, заказчики, как в приведенных примерах, очень часто совершают нарушения на данном этапе. Совершение данных нарушений также подтверждается Федеральным казначейством. По итогам проведения контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в первом полугодии 2020 г. Казначейство России подготовило обзор недостатков и нарушений, выявленных в ходе осуществления контрольных мероприятий в сфере бюджетных правоотношений [9].

Одними из самых частых являются нарушения в сфере определения начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), в частности связанные с включением в планы закупок без обоснования цены. При применении иного метода начальной (максимальной) цены контракта по ч. 12 ст. 22 Закона о контрактной системе отсутствовало обоснование применения иного метода, имело место нарушение порядка применения метода определения цены, в частности использование информации, не признаваемой публичной офертой в соответствии с требованиями гражданского законодательства, и др.

Кроме того, Счетной палатой РФ в ходе проверок выявляется значительное количество нарушений и недостатков именно при определении НМЦК. Так, согласно данным ранее указанного Отчета Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия в сфере государственных закупок, в 2019 г. доля таких нарушений составила около 45 % от суммы выявленных нарушений в сфере закупок.

По мнению Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» система формирования НМЦК остается несовершенной и непрозрачной, и для ее совершенствования необходимы электронные сервисы, интегрирующие и анализирующие актуальную в реальном времени информацию о ценах с учетом региональных и сезонных особенностей [10].

Стоит согласиться с мнением указанной общественной организации, поскольку в совокупности с низким уровнем конкуренции необоснованное определение заказчиками НМЦК генерирует значимые риски осуществления неэффективной закупки и коррупционные риски, что свидетельствует о необходимости скорейшего создания действенной системы ценообразования в закупках, в том числе с учетом отраслевой специфики и с применением цифровых технологий.

Для реализации принципа эффективности расходования публичных денежных фондов на этапе планирования закупок необходимо также соблюдать требования по нормированию, под которым понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг)

и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая, соответственно, территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ). На законодательном уровне установлены правила определения нормативных затрат на обеспечение функций органов государственной власти [11]. Однако Федеральное казначейство отметило следующий недостаток: федеральными органами государственной власти отдельные индивидуальные и (или) коллективные нормативы количества закупаемых товаров не разрабатывались и не утверждались [12].

Для эффективного использования денежных фондов государства образований немаловажное значение имеют организационные проблемы в контрактной службе. Часто нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок происходят не только из-за злоупотребления полномочиями определенными субъектами и не только из-за коррупционных проявлений, но и оттого, что сотрудники, работающие в данной области и ответственные за проведение закупок, не обладают достаточными знаниями и навыками в данной области, нарушают принцип профессионализма заказчика, указанный в ст. 6 и 9 Федерального закона № 44-ФЗ. Например, нарушения касаются отсутствия необходимого образования, нарушения правил образования комиссии по осуществлению закупок, нераспределения обязанностей между членами контрактной службы и др. [7]. В то же время следует отметить, что для реализации указанного принципа имеется ряд рекомендаций органов государственной власти [13, 14], организовано достаточно большое количество образовательных учреждений, осуществляющих подготовку и переподготовку кадров в сфере закупок, имеется большое количество разъясняющих материалов в сети «Интернет», в том числе в ЕИС, на электронных площадках и др.

Таким образом, при рассмотрении вопросов применения механизмов гражданско-правового регулирования установлено, что Законом о контрактной системе определены работающие методики осуществления планирования закупок, и поэтому формальное соблюдение требований законодательства в данной сфере поможет предупредить совершение правонарушений в процессе подготовки к осуществлению государственной (муниципальной) закупки и, как следствие, сократить риски неэффективного расходования бюджетных средств.

Список литературы:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1652.

2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105 (Утратил силу).

3. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 6, ст. 542.

4. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» // <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce744beb32d8.pdf>

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

6. Результаты опроса, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» (письмо от 14 апреля 2020 г. № А -3231).

7. Обзор нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленных Министерством финансов Нижегородской области по результатам проведенных в 2019 году контрольных мероприятий. URL: http://mf.nnov.ru/files/budget/Gos_kontrol/Info_i_analit_material/2020/OBZOR_ZAKUPKI_2019.pdf

8. Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) : приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О направлении обобщенной информации по результатам контрольных мероприятий : письмо Казначейства России от 30 октября 2020 г. № 07-04-05/21-22278 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Письмо Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» от 10 февраля 2020 г. № 190. URL: <https://opora.ru/about/publicnye-materialy/> (дата обращения: 12.03.2020).

11. О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной

энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций) : постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 (в ред. от 24 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 43, ст. 5919.

12. О направлении обобщенной информации по результатам контрольных мероприятий : письмо Казначейства России от 30 октября 2020 г. № 07-04-05/21-22278 (п. 6.2.1) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О направлении методических рекомендаций : письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12 марта 2015 г. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О необходимости проведения профессиональной переподготовки или повышения квалификации в сфере закупок : письмо Минобрнауки России от 18 апреля 2016 г. № 03-348 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

И. В. Шестерякова,

*доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой национальной
безопасности, профессор кафедры
теории и истории международных
отношений Московского
государственного лингвистического
университета*

I. V. Shesteryakova,

*Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of National
Security, Professor of the Department
of Theory and History of International
Relations, Moscow State Linguistic
University*

И. А. Шестеряков,

*кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой
международного права, профессор
кафедры гражданского права
и процесса Международного
юридического института*

I. A. Shesteryakov,

*PhD, Associate Professor,
Head of the Department of International
Law, Professor of the Department
of Civil Law and Procedure,
International Law Institute*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-92-100

**ДИСТАНЦИОННАЯ РАБОТА В РОССИИ
И ЗА РУБЕЖОМ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Аннотация: в статье рассматриваются изменения трудового законодательства в России и зарубежных странах, обусловленные пандемией коронавируса. Авторы уделяют внимание поправкам, которые коснулись установления возможностей дистанционной работы и правил ее введения. В статье обращается внимание на то, что дистанционная работа позволяет сохранить жизнь и здоровье работников

в условиях пандемии. Кроме того, это возможность сочетать рабочее время и исполнение семейных обязанностей. Особо подчеркивается, что на работодателя в таких условиях возлагаются дополнительные обязанности, в частности, по обеспечению сохранности личной конфиденциальной информации.

Ключевые слова: дистанционная работа, труд, работник, работодатель, информация, Международная организация труда, гарантии.

Teleworking in Russia and abroad in pandemic time: comparative legal analysis

Abstract: *the article discusses changes in labor legislation in Russia and foreign countries caused by the coronavirus pandemic. The authors pay attention to the changes that have affected the establishment of opportunities for remote work and the rules for its introduction. The article draws attention to the fact that telecommuting makes it possible to preserve the life and health of workers in the current pandemic. In addition, it is an opportunity to combine working hours and family responsibilities. It is especially emphasized that in such conditions additional responsibilities are imposed on the employer, in particular, to ensure the safety of personal, confidential information.*

Keywords: *teleworking, work, employee, employer, Information, International Labor Organization, guarantees.*

Международная организация труда не осталась в стороне от решения вопросов, вызванных пандемией COVID-19. Так, генеральный директор Гай Райдер высоко оценил решимость министров труда и занятости стран «Группы двадцати» формировать планы экономического восстановления после пандемии COVID-19 с упором на создание рабочих мест и содействие достойному труду для всех, прежде всего для женщин и молодежи. Встреча министров прошла на фоне беспрецедентных потрясений на мировом рынке труда: во втором квартале 2020 г. сокращение продолжительности рабочего времени достигло уровня, эквивалентного потере 400 млн рабочих мест на условиях полной занятости. Среди тех, кто пострадал больше всех, – свыше 1,6 млрд работников неформальной экономики, молодежь, женщины, люди с ограниченными возможностями.

«Крайне важно, чтобы страны “Группы двадцати” незамедлительно предприняли широкомасштабные и скоординированные действия для устранения последствий пандемии COVID-19 для рынков труда и общества в целом, и именно такое обязательство взяли на себя министры труда и занятости, – заявил Г. Райдер. – Нам нужны солидарность, решимость и видение глобальной перспективы. Более того, страны “Группы двадцати” располагают уникальной возможностью принять меры для борьбы с неравенством, масштабы которого вновь выявила пандемия COVID-19, а также заложить основы более эффективных

и справедливых систем, которых требуют люди» [1]. В заявлении также подчеркивается «жизненно важная роль» социальной защиты и отмечается, что «пандемия COVID-19 усилила потребность в эффективных системах социальной защиты для поддержки всех работников и их семей». В документе содержится обязательство стран «Группы двадцати» «адаптировать и усовершенствовать системы социальной защиты с тем, чтобы обеспечить доступ к адекватной социальной защите для всех», включая женщин, молодежь, самозанятых, работников цифровых платформ, неформальной экономики и людей, занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Безусловно, такая обстановка не может не сказаться на трудовых отношениях, которые подверглись изменениям в период пандемии и продолжают испытывать воздействие этого фактора не только в России, но и во всем мире. В такой ситуации права работника уязвимы и требуют наиболее пристального рассмотрения и защиты. Перемены в трудовом законодательстве в последнее время также обусловлены пандемией коронавируса. Правительства государств озабочены реализацией мер по ликвидации последствий распространения COVID-19 и соблюдению трудовых прав работников. Так, 8 декабря 2020 г. был принят Федеральный закон № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» [2].

Следует отметить, что схожие поправки коснулись трудового законодательства большинства государств, что позволяет говорить о некоторой тенденции. Особенно высоким процент работающих дома был в первую волну коронавируса, после которой многие не вернулись к «обычному» режиму. Однако трудиться на дому или в офисе – это решение, которое принимают работник и работодатель по договоренности, оформляя его с помощью дополнительного соглашения. И только в некоторых случаях, например при чрезвычайных обстоятельствах, работодатель может решить этот вопрос самостоятельно.

Так, в Австрии разрабатывают законопроект [3], который установит, что режим работы на дому (домашний офис) требует письменного соглашения между работодателем и работником и, следовательно, может быть введен только по обоюдному согласию. При этом на последнего распространяется законодательство о рабочем времени и времени отдыха. Таким образом, удаленные сотрудники должны предоставлять отчет о своем рабочем времени. Работодатель обязан сформулировать инструкции по организации рабочего места на дому

и провести инструктаж работников. Следует отметить такое нововведение законопроекта, как признание происшествия в домашнем офисе несчастным случаем на производстве, что должно покрываться страховыми выплатами. В обязанности работодателя также входит оснащение работника всем необходимым для удаленной работы оборудованием (например, компьютером, ноутбуком, мобильным телефоном и каналами передачи данных). Причем эксперты по трудовому праву высказывают мысль о том, что если у работника на дому есть собственное необходимое оборудование, работодатель все равно должен предоставить его во избежание материальной ответственности и выплаты компенсации за техническое обеспечение. Для работодателя установлены налоговые льготы – на оснащение рабочего места для работника на дому до 300 евро в год не облагается налогом.

11 января 2021 г. в Мексике были приняты поправки к федеральному закону о труде [4] и внесена в него новая глава – об удаленной работе. В этой главе дается определение удаленной работы, под которой понимается выполнение оплачиваемой работы, вне офиса работодателя, не требующий физического присутствия работника. Такая занятость предполагает взаимодействие работника и работодателя посредством коммуникационных технологий. Удаленная работа подразумевает распространение трудового законодательства о рабочем времени и времени отдыха работающих на дому, а также выплату компенсаций, проведение инструктажа и обучения, предоставление социальной защиты, продвижение по службе и другие условия, регулируемые мексиканским трудовым законодательством. Необходимо отметить, что удаленной считается только такая занятость, когда работник заключит с работодателем соответствующий договор и более 40 % рабочего времени занят на дому. Договор должен предусматривать характеристику такой работы, обеспечение работника необходимым оборудованием (компьютером, ноутбуком, эргономичными креслами, принтером и т. д.), возмещение расходов на оплату доступа к Интернету, электроэнергии, а также устанавливать механизм контроля работодателя за деятельностью сотрудника. Важно, что работодатель должен обеспечить механизм безопасной передачи информации и сохранности личных данных работника. Особое внимание должно быть уделено обучению и адаптации последнего к работе в новых условиях. Закрепляется также, что требования к удаленной работе должны быть указаны в коллективных договорах и соглашениях, если же такие отсутствуют, то в правилах внутреннего трудового распорядка. В новой главе предусматривается, что дистанционным сотрудникам должно быть предоставлено право на объединение

в профсоюзы, а также возможность общаться в удаленном режиме, чтобы гарантировать свободу ассоциаций. Работник должен быть согласен на удаленную работу, за исключением форс-мажорных обстоятельств. Кроме того, стороны имеют возможность, по взаимному согласию, вернуться к прежнему режиму работы (в офисе). Поправки допускают использование гибких форм труда удаленных работников для баланса личной жизни и доступности в рамках такой занятости. Хотя реформа не включает специальных положений по охране труда и технике безопасности для удаленных работников, она устанавливает, что не позднее июля 2022 г. Министерство труда должно выпустить Официальный мексиканский стандарт в связи с особыми условиями охраны здоровья и безопасности, применимыми к услугам, оказываемым в режиме удаленной работы, с учетом эргономических, психосоциальных и других рисков, которые могут отрицательно повлиять на жизнь, физическую неприкосновенность или здоровье удаленных сотрудников.

В Люксембурге с 22 января 2021 г. вступил в силу закон об удаленной работе [5], который был принят 20 октября 2020 года. Закон установил, что под его действие не подпадают следующие категории:

- субъекты публичного права или аналогичные;
- сотрудники, размещенные за границей;
- сотрудники транспортного сектора (кроме административного персонала);
- торговые представители;
- сотрудники в «коворкинг-пространствах» (т.е. работающие в дополнительном офисе за пределами помещения компании);
- вовлеченные в «умную работу» (т.е. эпизодическую, выполняемую на смартфоне или ноутбуке вне рабочего места или места удаленной работы);
- предоставляющие любые услуги клиентам вне рабочего места.

В новом законе установлено, что дистанционная работа – это форма организации или выполнения работы, как правило, с использованием информационных и коммуникационных технологий. Подчеркивается также, что удаленной может считаться только такая работа, которая выполняется вне офиса работодателя не периодически, а постоянно или большую часть рабочего времени (более 10 % от годового). Соглашение о дистанционной занятости должно быть подписано работником и работодателем. Особая роль при ее введении принадлежит кадровым отделам. Они регулярно обновляют информацию о том, сколько человек работают дистанционно и какая тенденция по этому направлению намечается. Эти отделы составляют отчеты

и графики по работающим на дому. Примечательно, что временные рекомендации относительно удаленной работы допускали возвращение в прежний, «офисный» режим, новый закон такой возможности не предусматривает. Режим дистанционной работы вводится на весь срок действия трудового договора. Работодатель несет ответственность за оснащение рабочего места работника необходимым оборудованием. Возможен также вариант выплаты фиксированной суммы для приобретения такого оборудования и иных расходов. Новый закон предусматривает, что работодатели должны обеспечить соблюдение принципа равного обращения, в частности, в отношении условий труда, времени работы, условий оплаты, доступа к продвижению по службе, доступа к непрерывному профессиональному обучению, конфиденциальности информации и при обработке персональных данных. В законе указывается, что сотрудники не должны подвергаться какой-либо дискриминации из-за статуса удаленных работников. Работодатели несут ответственность за необеспечение защиты персональных данных работников и несоблюдение норм Регламента № 2016/679 Европейского парламента и союза о защите данных в отношении этого вопроса. Однако следует отметить, что временные правила были более жесткими в отношении охраны труда работников, занятых удаленно. В новом законе предусмотрено, что теперь работодатель не несет ответственности за безопасность электрического оборудования на рабочем месте и материальных затрат в случае повреждения техники, использованной для удаленной работы.

Как отмечалось выше, работа на дому связана с определенными рисками. Один из них – это утечка передаваемой работником личной информации. О таких рисках, например, идет речь в трудовом законодательстве Гонконга.

Управление уполномоченного по вопросам конфиденциальности персональных данных Гонконга [6] недавно выпустило три инструкции:

«Защита личных данных при работе на дому: руководство для организаций»;

«Защита личных данных при работе на дому: руководство для сотрудников»;

«Защита личных данных при работе на дому: руководство по использованию программного обеспечения для видео-конференц-связи».

Документы закрепляют, что работодатели должны оценивать риски угрозы безопасности своих данных, в том числе при передаче данных и документов за пределы компании и корпоративных сетей, удаленном доступе к корпоративным сетям, стирании данных, а также

организовывать обучение сотрудников методам защиты информации (например, управление паролями, использование шифрования, безопасное использование Wi-Fi и осведомленность об угрозах кибербезопасности). Кроме того, работодатели, предоставляющие сотрудникам электронные устройства, должны обеспечивать безопасность данных путем установки на них надлежащего антивирусного программного обеспечения, брандмауэров и последних версий безопасности на устройствах; обеспечение шифрования всей рабочей информации; включение функции удаленной очистки. Что касается использования виртуальных частных сетей (VPN), документы предлагают применять так называемый «протокол рукопожатия» для установления безопасных каналов связи.

Инструкции также предусматривают, что сотрудники должны использовать для работы только корпоративные электронные устройства. Чтобы гарантировать безопасность данных на них, необходимо установить надежные пароли, не подключать личные устройства к корпоративным, шифровать данные, избегать работы в общественных местах. В противном случае – применять экранные фильтры.

По возможности сотрудникам следует выбирать проводное интернет-соединение (вместо Wi-Fi) и использовать современные протоколы безопасности, такие как WPA3 или WPA2, для шифрования передаваемых данных и защиты от хакерских атак. Кроме того, рассматриваемые руководства запрещают выносить бумажные документы из офиса. Управление уполномоченного по вопросам конфиденциальности персональных данных предлагает организациям использовать программное обеспечение для видео-конференц-связи со сквозным шифрованием. Предусматривается, что для успешной видеосвязи необходимо защищать учетные записи надежными паролями, установить на ПО для видео-конференц-связи последние обновления программ безопасности, использовать надежное и безопасное подключение к интернету, а также виртуальный фон. Участники видео-конференц-связи следует выключать микрофоны, когда они не разговаривают, и по возможности избегать обсуждения личной или конфиденциальной информации.

Работодатель и его представители, работники должны научиться работать в предлагаемых обстоятельствах – дистанционно, с использованием цифровых технологий. Сегодня число работающих удаленно, по данным РБК [7], возросло почти в пять раз. Однако, согласно опросу, 31 % респондентов считают работу из дома менее комфортной, чем в офисе, по ряду причин. Большинство из них (44 %) жалуются на неудобную мебель в квартире или отсутствие письменного стола.

31 % выразили недовольство «слабым» ноутбуком, на третьем месте – низкая скорость интернета, ее отметили 23 % опрошенных. У 8 % работающих удаленно сотрудников возникают проблемы с мобильной связью. Кроме того, работники также отмечают отсутствие доступа к полной базе данных и документам, которые ранее были доступны в офисе.

Дистанционная работа и повсеместная цифровизация породили и другие проблемы – сочетание рабочего времени и времени отдыха.

В этом случае важным является выполнение на национальном уровне норм Конвенции Международной организации труда № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (Женева, 1981 г.) и одноименной Рекомендации Международной организации труда № 165 (Женева, 1981 г.). Эти документы обращают внимание на то, что работникам с семейными обязанностями должно быть предоставлено право сочетать их с выполнением трудовых обязанностей. Однако, находясь постоянно на «связи» с работодателем, работники не всегда могут это сделать. Проблема реализации указанной конвенции характерна не только для России, но и для большинства стран. И в данном случае возникает другая сложность, не юридического, а психологического порядка, когда работник испытывает чувство вины за то, что он не прочитал письма работодателя, что не выполнил то, о чем он просил. Появляется неудовлетворенность от работы, «профессиональное выгорание», конфликт с коллегами, которые находятся «на связи». Все это влияет на возможность карьерного роста такого работника, а также на размер заработной платы. В конечном итоге необходимо вернуться к пониманию свободы отношений между работником и работодателем и включению в трудовой договор любых условий. Возможности цифровизации позволяют решить многие проблемы на уровне трудового соглашения, если включить в его условия нормы, позволяющие учитывать интерес как работника, так и работодателя, устанавливая определенные рамки.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что в современных условиях появляются дополнительные факторы, влияющие на увеличение количества дистанционно занятых работников, а также возможности удаленной работы у тех категорий сотрудников, которые раньше не могли трудиться в этом качестве. Работа в сложившихся условиях должна отвечать целям трудового законодательства: установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов как работников, так и работодателей. Представляется также, что россий-

скому законодателю необходимо использовать опыт зарубежных стран и принимать изменения в национальное трудовое законодательство о дистанционной работе современно и оперативно, а гарантии и компенсации для удаленных работников устанавливать на федеральном уровне. Принятие новых норм о дистанционной работе не решило всех вопросов и требует новых дополнений. Одним из таких решений, например, может стать Генеральное соглашение на 2021 г. и последующие годы. В нем можно будет отразить вопросы регулирования отношений в сфере удаленной работы, которые не нашли закрепления в нормах ТК РФ.

Список литературы:

1. Встреча министров труда и занятости стран Группы двадцати. URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_755263/lang--ru/index.htm (дата обращения: 21.09.2020).

2. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8052.

3. Coronavirus: Everything you need to know about working from home in Austria. URL: <https://www.thelocal.at/20201119/coronavirus-everything-you-need-to-know-about-working-from-home-in-austria/> (дата обращения: 08.03.2021).

4. Mexico Amends the Federal Labor Law. URL: <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/mexico-amends-federal-labor-law.aspx/>(дата обращения: 08.03.2021).

5. New Convention on teleworking of 20 October 2020. URL: <https://www.pwclegal.lu/en/publications/new-convention-on-teleworking-of-20-october-2020.html>

6. Office of the Privacy Commissioner for Personal Data (PCPD). URL: <https://www.pcpd.org.hk/> (дата обращения: 08.03.2021).

7. Число перешедших на «удаленку» россиян выросло почти в пять раз. URL:// <https://www.rbc.ru/society/14/04/2020/5e94bb939a7947d83b0436cd> (дата обращения: 21.12.2020).

А. Я. Ахмедов,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

A. Y. Ahmedov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of the Saratov State Law Academy
ahmedov.arsen@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-101-108

БРАЧНЫЙ ДОГОВОР И РАСПОРЯЖЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ НА СЛУЧАЙ СМЕРТИ

Аннотация: актуальность темы статьи обусловлена запретом на распоряжение имуществом на случай смерти иным образом, чем посредством совершения завещания или заключения наследственного договора. При этом внесенные Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ изменения породили необходимость провести сравнительный анализ брачного договора, совместного завещания супругов и наследственного договора, заключенного супругами. Целью научной работы является установление пределов определения имущественных прав и обязанностей супругов на случай смерти. До недавних пор регулирование имущественных отношений на случай смерти брачным договором не допускалось. Предусмотренная п. 4 ст. 256 ГК РФ новелла никак не повлияла на нормы ст. 42 СК РФ, определяющие содержание брачного договора. Автор приходит к выводу, что брачный договор в силу внесенных изменений может выполнять функцию субститута наследования. Супруги посредством определения долей в праве на общее имущество вправе распорядиться имуществом на случай смерти одного из них в пользу пережившего супруга.

Ключевые слова: брачный договор, наследование, наследственный договор, совместное завещание супругов, общая собственность супругов.

The marriage contract and posthumous orders of property

Abstract: the relevance of the topic of the article consists in the prohibition of disposing of property in case of death in any other way than by making a will or concluding an inheritance contract. At the same time, the changes introduced by Federal Law No. 217-FZ of 19.07.2018 gave rise to the need to conduct a comparative analysis of the marriage contract, the joint testament of the spouses and the inheritance contract concluded by them. The purpose of the article is to establish the limits of determining the property rights and obligations of spouses in case of death. Until recently, the regulation of property relations in the event of death by a marriage contract was not allowed. Provided for in paragraph 4 of Article 256 of the Civil Code of the Russian Federation, the novel did not affect the norms of Art. 42 of the Family Code of the Russian Federation, which determine the content of the marriage contract. The author comes to the conclusion that the marriage contract today can serve as a substitute for inheritance. Spouses, by determining their shares in the common property right, have the opportunity to dispose of the property in the event of the death of one of them in favor of the surviving spouse.

Keywords: marriage contract, inheritance, inheritance contract, joint testament of spouses, common property of spouses.

Классическим является подход, согласно которому преемство в правах и обязанностях умершего осуществляется на основании завещания, наследственного договора или закона, то есть на основании норм наследственного права. Несмотря на указанное общее правило, законодательство содержит несколько примеров прижизненного распоряжения на случай смерти. Е. Ю. Петров отмечает, что акт, из содержания которого следует воля на распоряжение оставшимся после смерти имуществом, надлежит квалифицировать как завещание (на момент написания данной статьи как завещание или наследственный договор). Однако в случаях, предусмотренных законом, допускаются распоряжения на случай смерти, возникающие уже при жизни. Законодатель в таких случаях выводит переход прав из-под действия наследственного права [1, с. 88–89]. Следует уточнить, что в отличие от прижизненных распоряжений правовой эффект завещания и наследственного договора отложен и привязан к моменту открытия наследства.

Вышеизложенное определяет актуальность вопроса о возможности распорядиться имуществом на случай смерти брачным договором. Кажется очевидным, что брачный договор не может содержать наследственных распоряжений. Кроме того, в соответствии со ст. 40 Семейного кодекса РФ (далее по тексту – СК РФ) брачный договор определяет имущественные права и обязанности супругов только на период брака и на случай его расторжения. Смерть одного из супругов является иным, чем расторжение брака, основанием его прекращения. Таким образом, если исходить из норм семейного права, брачный договор не только не может содержать наследственных распоряжений, но и не может определять, какое имущество будет принадлежать одному супругу в случае смерти другого супруга или размер долей каждого из супругов в случае смерти одного из них.

Согласно ст. 42 СК РФ к содержанию брачного договора не отнесены наследственные распоряжения. По мнению А. С. Имансу, брачный договор не может содержать элементы завещания, так как не является основанием наследования (супруги не могут заключить договор о наследовании) [2, с. 124–125]. Далее А. С. Имансу приводит довод Е. Н. Кондратьевой, согласно которому завещание представляет собой одностороннюю сделку [3, с. 55–58]. Оба аргумента также вытекали из действующего на момент написания данных научных работ законодательства. С момента вступления в законную силу Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в статью 256 части первой и часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» супруги в силу п. 5 ст. 1140.1 ГК РФ вправе заключить

наследственный договор, а в силу п. 4 ст. 1118 ГК РФ вправе совершить совместное завещание. При этом, по мнению законодателя, совершение совместного завещания не исключает одностороннего характера такой сделки. Соответственно, приведенные аргументы не только не актуальны на сегодняшний день, но и не позволяют установить реальные политико-правовые причины запрета регулирования наследственного преемства брачным договором.

Е.Л. Невзгодина в 2011 г. обратила внимание на то, что определенное количество брачных договоров заключается с целью обойти нормы наследственного права, чтобы защитить интересы пережившего супруга после смерти другого, а именно чтобы не делить совместно нажитое в браке имущество (прежде всего жилье). При этом автор не считала такую цель противоречащей закону [4, с. 114–119]. Представляется, что обход норм наследственного права брачным договором все-таки не был допустим в силу системного толкования законодательных положений о видах распоряжений на случай смерти (ст. 1118 ГК РФ) и уже приведенных норм о брачном договоре (ст. 40, 42 СК РФ). Возможно, автор смешивала обход норм наследственного права и определение имущества, принадлежащего пережившему супругу в случае смерти другого. Но и он не допускался в силу положений гражданского и семейного законодательства. Однако причины такого запрета небесспорны.

Итак, какая идея лежит в основании запрета на посмертное распоряжение имуществом посредством брачного договора? Очевидно, что ограничение возможности распорядиться имуществом на случай смерти посредством использования брачного договора обусловлено идеей о необходимости распространения норм наследственного права на посмертное преемство. Универсальный характер правопреемства служит защите прав кредиторов умершего. Кроме того, таким образом защищаются необходимые (обязательные) наследники умершего (обоснованность ограничения свободы завещания также является весьма сложным политико-правовым вопросом). Во французском праве предусмотрено правило, согласно которому условия брачного договора не могут менять обязательную долю наследников. В соответствии со ст. 1527 ФГК выделение доли наследства в пользу детей, не являющихся общими детьми супругов, является обязательным. Соглашение, в силу которого одному из супругов предоставляется доля, превышающая предусмотренную для него законом, не будет иметь силы в части, соответствующей превышению (статья 1094-1 ФГК) [5, с. 17]. Еще одной специфической группой субъектов наследственного права являются недостойные наследники.

Действительно, наследственное право содержит ряд особенностей правового регулирования, которые распространяются на посмертное правопреемство. В случае включения в брачный договор наследственных распоряжений они должны быть квалифицированы как совместное завещание или наследственный договор. В целом законодатель мог бы допустить урегулирование данного вопроса исключительно брачным договором, на который в соответствующей части распространялись бы нормы наследственного права.

Итак, брачный договор не может содержать наследственных распоряжений, но возможно ли определение брачным договором на случай смерти одного из супругов (обоих супругов) имущества, принадлежащего каждому из них, либо принадлежащих им долей в праве общей собственности? Обосновано ли ограничение свободы регулирования имущественных прав и обязанностей супругов только случаями сохранения супружеских отношений и прекращения брака его расторжением?

Е. Ю. Петров отмечает, что ст. 1118 ГК РФ не должна препятствовать сделкам между живыми, модифицирующим состав наследства, такие сделки не стоит переквалифицировать в завещание [1, с. 90]. Действительно, закон не содержит запрета на совершение сделок, исполнение по которым будет осуществлено после смерти одной из сторон сделки. Единственным исключением является договор дарения, в случае с которым предусмотрена ничтожность договора, устанавливающего передачу дара одаряемому после смерти дарителя. Согласно п. 3 ст. 572 ГК РФ к дарению на случай смерти применяются правила гражданского законодательства о наследовании. Возможно, именно по этой причине Е. Ю. Петров считает безвозмездные предоставления на случай смерти завещательными распоряжениями [1, с. 90]. Брачный договор в абсолютном большинстве случаев является распорядительной, а не обязательственной сделкой [6, с. 256–257]. В случае с распорядительными сделками вопрос о возмездности не является актуальным, так как они не учитываются при классификации сделок на возмездные и безвозмездные. Распорядительные сделки в целом не могут предполагать встречного предоставления. Но предreshает ли это обстоятельство теоретическую невозможность использования брачного договора в качестве субститута наследования?

Представляется вполне допустимым включение в брачный договор распоряжений на случай смерти, минуя наследование. Если супруги могут посредством брачного договора установить раздельный режим имущества или определить размер долей в общем имуществе во время

брака или в случае его расторжения, то почему бы не предоставить им такое право на случай смерти одного из супругов? Действительно, до недавних пор (до внесения изменений в ГК РФ Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в статью 256 части первой и часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации») законодательство исключало определение брачным договором имущественных прав и обязанностей супругов в случае прекращения брака по иным основаниям, чем его расторжение.

С момента внесения в ГК РФ изменений Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ гражданское законодательство допускает возможность посредством использования брачного договора, совместного завещания или наследственного договора определить размер долей супругов в праве на их общее имущество на случай смерти одного из них (абз. 2 п. 4 ст. 256 ГК РФ). Согласно п. 4 ст. 1118 ГК РФ допускается определение в совместном завещании супругами имущества, входящего в наследственную массу каждого из супругов. В соответствии с п. 5 ст. 1140.1 ГК РФ наследственный договор, в котором участвуют супруги, может определять имущество, входящее в наследственную массу каждого из супругов. Е. Ю. Петров и С. Л. Будылин в качестве особенности наследственного договора супругов отмечают возможность перераспределения имущественных масс супругов на случай смерти (по общему правилу не допускается использование наследственного договора для посмертного перехода имущества, минуя наследование) [1, с. 469, 473, 478–479].

Таким образом, законодатель прямо позволил определять размер долей в праве на общее имущество супругов на случай смерти одного из них или обоих. При этом определение размера долей не рассматривается в качестве наследственного распоряжения, хотя может возникнуть ощущение, что брачный договор в таком случае используется для передачи доли в праве на общее имущество супругов пережившему супругу в обход норм о наследовании. В действительности этого не происходит, так как режим общей совместной собственности предполагает неопределенность размера долей, а значит, непосредственного перехода какого-либо объекта от умершего супруга к пережившему не происходит, поскольку общее имущество принадлежит каждому из супругов.

Несмотря на то, что определение размера долей в праве общей собственности можно рассматривать в качестве субститута наследования, оно указано в качестве потенциального условия совместного завещания и наследственного договора. Это, однако, не свидетельствует об изменении его правовой природы, так как субститут наследования

не трансформируется в наследственное распоряжение. Данное условие лишь позволяет установить то имущество, которым впоследствии переживший супруг сможет распорядиться в соответствии со своей волей или взаимной волей супругов в пользу наследников.

В результате данных рассуждений единственно возможным представляется вывод, согласно которому брачный договор в соответствии с действующим законодательством может выступать субститутом наследования, но только в отношении пережившего супруга. Нормы о брачном договоре, совместном завещании супругов и наследственном договоре, заключенном супругами, позволяют распорядиться общей совместной собственностью супругов на случай смерти одного из них в пользу пережившего в обход норм о наследовании, как посредством определения долей в праве на общее имущество (абз. 2 п. 4 ст. 256 ГК РФ), так и посредством определения имущества, входящего в наследственную массу каждого из супругов (абз. 2 п. 4 ст. 1118 ГК РФ, абз. 1 п. 5 ст. 1140.1 ГК РФ). Соответственно, нормы наследственного права (о необходимых и недостойных наследниках и др.) не распространяются на подобные условия брачного договора, совместного завещания и наследственного договора. Иначе возникла бы странная ситуация, когда одно и то же отношение регулировалось бы по-разному в случае оформления разными сделками. Следовательно, совместное завещание и наследственный договор могут включать не только наследственные распоряжения. При этом в силу принципа свободы завещания правила отмены совместного завещания и отказа от исполнения / расторжения наследственного договора отличаются от правил расторжения брачного договора. Они распространяются и на посмертные ненаследственные распоряжения, отраженные в совместном завещании супругов и наследственном договоре, заключенном супругами.

Единственным обстоятельством, вызывающим сомнение, является указание в п. 4 ст. 1118 ГК РФ и п. 5 ст. 1140.1 ГК РФ на то, что приведенное условие совместного завещания и наследственного договора не должно нарушать прав третьих лиц. В качестве таких третьих лиц в литературе указывают кредиторов супругов и их необходимых наследников.

По мнению А.Е. Казанцевой, совместное завещание не может нарушить прав кредиторов супруга или супругов, так как оно совершается задолго до их смерти, а значит состав кредиторов, права и обязанности супругов изменятся [7, с. 33–34]. Б.М. Гонгало справедливо отмечает несостоятельность данной позиции. Совместное завещание, содержащее условия о наследственной массе каждого

из супругов, ничего не меняет, пока они живы. Порождаемый им правовой эффект отложен до момента смерти одного из супругов. Соответственно, именно после смерти одного из супругов следует выяснять, нарушает ли данное условие брачного договора, совместного завещания супругов или наследственного договора права кредиторов [8, с. 14–15]. Кроме того, А. Е. Казанцева при обосновании невозможности нарушения совместным завещанием прав кредиторов указывает, что долги входят в состав наследства и могут исполняться правопреемниками за счет наследственного имущества [7, с. 33–34]. Данный аргумент также не выдерживает критики, поскольку исследуемое условие исполняется независимо от наследования, и имущество не входит в наследственную массу. Следовательно, есть основания полагать, что подобные условия могут противоречить интересам кредиторов одного из супругов, но в силу наличия у супругов права определять наследственную массу друг друга говорить о нарушении прав кредиторов не приходится.

Может возникнуть ощущение, что в данном случае законодателем имеются в виду необходимые наследники, но это противоречило бы идее о распоряжении в ином, чем в порядке наследственного правопреемства, порядке. По мнению Е. Ю. Петрова и С. Л. Будылина, обязательные наследники не смогут оспорить данное условие наследственного договора, так как прижизненные отчуждения не учитываются при расчете обязательной доли [1, с. 478–479].

По обстоятельному замечанию Е. А. Ходыревой, в случае, если это соответствует интересам и воле супругов, следовало бы сохранить правовую силу за совместным завещанием и наследственным договором, заключенным супругами, при расторжении ими брака. По ее мнению, каждому из супругов необходимо предоставить право отменить совместное завещание либо отказаться от исполнения наследственного договора [9, с. 379–381]. Представляется, что данное правило справедливо было бы распространить и на условие брачного договора об определении долей в праве на общее имущество на случай смерти, что не противоречило бы положению п. 2 ст. 43 СК РФ.

Таким образом, одним из условий брачного договора может быть условие об определении доли пережившего супруга в праве на общее имущество в случае смерти другого супруга либо условие о принадлежности каждому из супругов конкретного имущества. Имущественное распоряжение в данном случае возможно только в пользу пережившего супруга. Правовая природа брачного договора как инструмента регулирования имущественных отношений супру-

гов в связи с этим не меняется, и он не регулирует наследственные отношения супругов. При этом посредством изменения режима имущества супругов брачный договор влияет на определение размера наследственной массы умершего супруга или обоих супругов.

Список литературы:

1. Наследственное право: постатейный комментарий к статьям 1110–1185, 1224 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. Е.Ю. Петров. – М.: Статут, 2018. – 510 с.

2. Имансу, А.С. Институт брачного договора и вопросы наследования имущества / А.С. Имансу // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 3 (38). – С. 122–126.

3. Кондратьева, Е.Н. Субъекты брачного договора / Е.Н. Кондратьева // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2010. – № 73. – С. 55–58.

4. Невзгодина, Е.Л. Проблемы юридической квалификации брачного договора по законодательству Российской Федерации / Е.Л. Невзгодина // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 3 (28). – С. 114–119.

5. Латрий, К. Свобода заключения брачных договоров: различные имущественные выгоды и особые условия в брачных договорах / К. Латрий // Нотариальный вестник. – 2012. – № 1. – С. 13–17.

6. Байгушева, Ю.В. Брачный договор / Ю.В. Байгушева // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 256–260.

7. Казанцева, А.Е. Совместное завещание супругов: имеющиеся проблемы / А.Е. Казанцева // Наследственное право. – 2019. – № 3. – С. 32–35.

8. Гонгало, Б.М. Определение наследственной массы супругов в совместном завещании / Б.М. Гонгало // Семейное и жилищное право. – 2019. – № 6. – С. 13–17.

9. Ходырева, Е.А. «Estate planning» и выбор супругами вида наследственного распоряжения / Е.А. Ходырева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – № 2. – С. 364–387.

Б. Ю. Джамирзе,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
административного и уголовного
права Майкопского государственного
технологического университета

B.Yu. Dzhamirze,
Candidate of Law, Senior Lecturer
of the Department of Administrative
and Criminal Law, Maikop State
Technological University
bella901@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-109-116

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЯ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ПРАВИЛ ПО НОВОМУ ПРОЕКТУ КОАП РФ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена необходимостью реформирования законодательства об административных правонарушениях как в целом, так и в части совершенствования административной ответственности юридических лиц за нарушения лицензионных правил. Целью статьи является выявление и оценка предлагаемых разработчиками нового проекта КоАП РФ новелл, направленных на оптимизацию материальных норм об административной ответственности юридических лиц в части установления составов административных правонарушений в сфере лицензирования и назначаемых за их нарушение административных наказаний. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического методов. Анализируя новый проект КоАП РФ, автор приходит к выводу о том, что, несмотря на ряд позитивных новаций, он обладает некоторыми недостатками, которые целесообразно доработать. Это касается положений проекта, характеризующихся очевидной несогласованностью с точки зрения соотношения общих и специальных норм об административной ответственности за нарушения лицензионных правил, а также устанавливающих систему административных наказаний, среди которых отсутствуют такие меры, обладающие карательными свойствами, как аннулирование (отзыв) и приостановление действия лицензии.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, лицензирование, административно-деликтное законодательство, аннулирование лицензии.*

Administrative liability of legal entities for violations of the license rules under the new draft Administrative Code of the Russian Federation

***Abstract:** the relevance of the article is due to the need to reform the legislation on administrative offenses both in general and in terms of improving the administrative responsibility of legal entities for violations of the license rules. The purpose of the article is to identify and evaluate the novelties proposed by the developers of the new draft of the Administrative Code of the Russian Federation, aimed at optimizing the material norms on the administrative responsibility of legal entities in terms of establishing the composition of administrative offenses in the field of licensing and administrative penalties imposed*

for their violation. This goal was achieved using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the new draft of the Administrative Code of the Russian Federation, the author comes to the conclusion that, despite a number of positive innovations, it has a number of shortcomings that it is advisable to finalize. This applies to those provisions of the draft that are characterized by obvious inconsistency in terms of the ratio of general and special rules on administrative responsibility for violations of the license rules, and also establish a system of administrative penalties, among which there are no such measures as cancellation (revocation) and suspension of the license, which have punitive properties.

Keywords: *administrative liability, administrative offense, licensing, administrative-tort legislation, license revocation.*

Одной из тенденций последних лет в сфере нормотворческих инициатив государственных органов являются попытки обновления законодательства об административных правонарушениях. Подобная активность разработчиков обусловлена нестабильностью норм об административной ответственности, внесением огромного количества изменений и дополнений в действующий почти двадцать лет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) (далее – КоАП РФ) [1]. С одной стороны, институт административной ответственности в связи с развитием отношений во многих областях жизнедеятельности общества и государства должен быть открыт для новаций через введение новых составов административных правонарушений, объективно являющихся общественно вредными, и отмену норм об административной ответственности за совершение утративших общественную вредность деяний. Кроме того, практика применения административно-деликтного законодательства показывает целесообразность оптимизации общих положений об административной ответственности и норм, регулирующих порядок ее применения. С другой стороны, практически повседневная работа законодателя над совершенствованием соответствующих норм не способствует упорядоченности правоприменения, требует выработки новых подходов у субъектов административной юрисдикции к практике реализации вновь введенных норм и обеспечения ее единообразия, что далеко не всегда достигается в действительности. Поэтому возникает потребность в установлении баланса, позволяющего в необходимых случаях корректировать правила об административной ответственности и в то же время обеспечивать их стабильность. Опыт других государств, например ФРГ, где законодательство об административных правонарушениях [2] изменяется не так часто, показывает, что такое возможно.

Разработка нового административно-деликтного законодательства представляется одним из приоритетов законодательной политики государства. Необходимо учесть все положительные и отрицательные стороны действующего КоАП РФ с точки зрения практики его применения и гарантий соблюдения прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц и иных участников производства по делам об административных правонарушениях, а также достижения целей административной ответственности.

Особое место в структуре административной ответственности занимают такие ее субъекты, как юридические лица, что обусловлено специфической конструкцией их виновности в совершении административных правонарушений и вытекающим из этого гораздо более поздним признанием их на законодательном уровне субъектами административной ответственности по сравнению с физическими лицами.

В связи с тем, что значительная часть видов деятельности юридических лиц требует получения лицензии, в административно-деликтном законодательстве распространены составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок осуществления лицензируемых видов деятельности. Такие деяния на общем фоне выделяются тем, что законодателем вводятся общие и специальные составы, имеющие различные родовые объекты посягательства. Важным является вопрос определения мер административной ответственности, которые должны применяться в связи с нарушениями лицензионных требований и условий, система которых представляется непроработанной в достаточной степени и не исключающей применение параллельно с административными наказаниями мер, схожих по характеру воздействия, но предусмотренных не в административно-деликтном, а в ином законодательстве [3; 4].

Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях должно стать шагом на пути оптимизации административной ответственности юридических лиц и утверждения действенной модели применения к ним административных наказаний за нарушения законодательства о лицензировании.

С этой точки зрения большой интерес представляет последний проект нового КоАП РФ, опубликованный Министерством юстиции РФ на федеральном портале проектов нормативных правовых актов [5]. Значительное внимание разработчиками было уделено упорядочению составов административных правонарушений, посягающих на установленные правила осуществления лицензируемых видов деятельности. В целом предлагается сохранение существующего подхода, в соответствии с которым выделяются общие нормы об администра-

тивной ответственности, – за осуществление предпринимательской деятельности или деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без лицензии или с нарушением предусмотренных ею условий, в том числе грубым (ст. 23.1, 35.14 проекта), – и специальные.

Смысл введения специальных норм об административной ответственности состоит в том, чтобы выделить те составы административных правонарушений, которые отличаются по степени общественной вредности от составов, предусмотренных общими нормами. Общественная вредность определяется значимостью охраняемых административно-деликтным законодательством общественных отношений. В сфере лицензирования не все нарушения имеют одинаковую общественную вредность. Если лицо нарушает лицензионные требования в области промышленной безопасности, то у правоприменителя должна быть возможность применить более суровое наказание по сравнению с общим правилом, поскольку подобные нарушения чреваты причинением вреда жизни, здоровью граждан, существенного вреда окружающей среде и значительного материального ущерба.

Вместе с тем предлагается некоторая коррекция данного подхода. Разработчики считают необходимым сохранить ряд специальных составов в сфере лицензирования, посягающих на такие объекты, как правоотношения в областях: управления многоквартирными домами; недропользования; деятельности на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и (или) в территориальном море; промышленной безопасности; изготовления или установки высокочастотных устройств или радиоэлектронных средств; экспортного контроля; организации и проведения азартных игр; производства или оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции; защиты информации; разработки, производства, реализации и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации; оборота оружия; осуществления частной охранной и детективной деятельности. Повышенная общественная вредность названных деяний очевидна ввиду возможности причинения значительного экономического ущерба, возникновения угроз национальной безопасности и иных крайне нежелательных деструктивных факторов, что обуславливает объективную необходимость в сохранении соответствующих специальных составов в новом КоАП РФ.

Однако в проекте нового КоАП РФ не нашлось места таким составам административных правонарушений в сфере лицензирования,

которые посягают на правоотношения в области транспортной, энергосбытовой деятельности, деятельности по трудоустройству граждан РФ за рубежом, реализации аэрозольных устройств, механических распылителей, искровых разрядников либо электрошоковых устройств. Современный этап развития российского общества, действительно, не характеризуется особой значимостью охраняемых в указанных случаях общественных отношений, в связи с чем инициатива по охвату их общим правилом заслуживает поддержки.

Кроме того, разработчиками проекта нового КоАП РФ учтена современная тенденция рассмотрения ряда общественных отношений как заслуживающих особого внимания ввиду необходимости укрепления духовных ориентиров и гуманистических ценностей социума. Сообразно этому предлагается ввести специальные составы по нарушениям лицензионных требований в области осуществления деятельности по сохранению объектов культурного наследия, в том числе выявленных (ст. 15.4 проекта), содержания и использования животных в культурно-зрелищных целях (ст. 19.17 проекта).

Следует учитывать возможность введения специальных норм об административной ответственности и в тех случаях, когда охраняемые общественные отношения не имеют такой степени значимости, чтобы быть охваченными общим правилом. Это обстоятельство также было учтено разработчиками. Так, предполагается введение специальной нормы, предусматривающей пониженный по сравнению с общей нормой размер административного штрафа за осуществление деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях без лицензии (ст. 17.11 проекта).

Весь период действия КоАП РФ сопровождался бессистемным внесением изменений и дополнений в правила об административной ответственности за невыполнение законных предписаний должностных лиц контрольно-надзорных органов. Поправки носили точечный характер и были рассчитаны на введение административной ответственности за неисполнение предписаний каких-либо конкретных органов публичной власти. В результате получилась громоздкая конструкция (ст. 19.5 КоАП РФ), сомнительная с точки зрения законодательной техники и логики установления административной ответственности за те или иные деяния. В частности, в указанной статье предусмотрена административная ответственность за невыполнение предписаний об устранении нарушений лицензионных требований в области энергосбытовой, космической деятельности и деятельности по управлению многоквартирными домами. Остаются неясными причины выбора законодателем именно этих видов деятельности

для введения специальных составов по невыполнению предписаний об устранении нарушений лицензионных требований.

Проводимая в настоящее время реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля своей неотъемлемой частью должна иметь оптимизацию и административно-деликтного законодательства. Это обстоятельство было учтено разработчиками проекта нового КоАП РФ, которыми предложено выделить новый родовой объект – общественные отношения в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (гл. 35 проекта). При этом был использован принцип законодательной экономии, посредством которого дублирующие друг друга правила, связанные с неисполнением предписаний многочисленных органов, были предельно минимизированы и сохранены там, где это действительно необходимо (ст. 35.7–35.10 проекта). Так, в анализируемом документе не предполагается установление административной ответственности за невыполнение предписаний об устранении нарушений лицензионных требований в каких-либо конкретных отраслях или сферах государственного управления, поскольку подобные нарушения охватываются единой нормой (ст. 35.7 проекта).

Ни один законопроект в своем изначальном варианте не лишен недостатков, которые подлежат устранению в ходе последующей доработки. Общая норма об административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий (ст. 23.1 проекта) содержит в себе отсылки к исключениям, на которые ее действие не распространяется. Однако данное правило представляется несогласованным, поскольку, во-первых, в нем перечислены далеко не все исключения, имеющиеся в тексте законопроекта, а во-вторых, существуют отсылки к нормам, в которых вовсе не предусматривается административная ответственность за нарушения лицензионных требований и условий в каких-либо конкретных отраслях и сферах государственного управления. Например, разработчики отсылают к ст. 19.7 «Нарушение законодательства в сфере обращения кормовых добавок для животных», нормы которой не охватывают нарушения лицензионных условий и требований.

Одним из наиболее существенных недостатков законопроекта в целом и той его части, которая затрагивает административную ответственность за нарушения законодательства о лицензировании, является игнорирование тенденций правоприменительной практики, показывающей необходимость введения новых административных наказаний для юридических лиц. Система административных наказаний должна соответствовать тенденциям общественного развития и сооб-

разно этому трансформироваться. Безусловно, имеются стабильные элементы этой системы (административный штраф, административный арест и др.). В то же время из нее должны исключаться административные наказания, не соответствующие современным реалиям (как это произошло с возмездным изъятием орудий совершения и предметов административного правонарушения). Одновременно законодателем должны рассматриваться варианты дополнения этой системы через выявление предусмотренных иным законодательством мер административного принуждения, по своему содержанию схожих с административными наказаниями.

Следует признать, что предыдущий проект КоАП РФ [6] в этом отношении был более прогрессивным, предусматривая возможность лишения специального права не только физических, но и юридических лиц, лицензия которых могла быть аннулирована на определенный срок. Указанное предложение находило поддержку в научной литературе [7, с. 102]. Новый же проект предполагает сохранение существующей системы административных наказаний с их определенной содержательной модификацией, хотя в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [8], разработанной перед подготовкой самого проекта, была поставлена цель изучить виды административных наказаний с точки зрения их адекватности современным вызовам. За нарушения правил в сфере лицензирования предлагается применять к юридическим лицам такие административные наказания, как административный штраф, конфискация и административный запрет деятельности. Последняя мера административной ответственности содержательно идентична административному приостановлению деятельности, однако рассчитана на срок, не превышающий тридцати суток. Таким образом, в части административных наказаний для нарушителей лицензионных требований и условий принципиальных изменений не предвидится. В то же время такие меры, как аннулирование (отзыв) лицензии и приостановление ее действия, предусмотренные различными законодательными актами, очевидно, представляют собой итоговые карательные санкции, применение которых является следствием противоправной деятельности юридических лиц и существенно ограничивает их правоспособность, не позволяя осуществлять лицензируемую деятельность полностью или на определенный срок. Игнорирование разработчиками проекта КоАП РФ карательной сущности данных мер [9] ставит под сомнение защищенность прав и законных интересов юридических лиц, поскольку в ряде случаев они могут применяться во внесудебном порядке должностными

лицами органов исполнительной власти, имеющими определенную ведомственную заинтересованность.

Таким образом, проект нового КоАП РФ, несмотря на ряд позитивных новаций, обладает некоторыми недостатками, которые целесообразно доработать. Применительно к тематике настоящей статьи доработке следует подвергнуть положения проекта, характеризующиеся очевидной несогласованностью с точки зрения соотношения общих и специальных норм об административной ответственности за нарушения лицензионных правил, а также устанавливающие систему административных наказаний, среди которых отсутствуют такие меры, обладающие карательными свойствами, как аннулирование (отзыв) и приостановление действия лицензии.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газета. – 2021. – 26 февраля.

2. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (zuletzt geändert am 30. November 2020) // Bundesgesetzblatt. – 1968. – Teil I. – Nr. 33. – S. 481; Bundesgesetzblatt. – 2020. – Teil I. – Nr. 57. – S. 2600.

3. Адушкин, Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) / Ю.С. Адушкин // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. науч. тр. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 209–220.

4. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М.: Норма, 2009. – С. 227–258.

5. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 09.03.2021).

6. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 10.03.2021).

7. Соколов, А.Ю. Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1 (120). – С. 98–104.

8. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 10.03.2021).

9. 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.

М.А. Кондрашова,
старший преподаватель
кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

M.A. Kondrashova,
Senior Teacher Civil Law Department,
Saratov State Law Academy
m.a.kondrashova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-117-124

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ СЕМЕЙНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Аннотация: статья посвящена вопросам применения семейно-правовой ответственности в случае неисполнения решения суда о передаче ребенка на воспитание родителю, с которым было установлено совместное проживание. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в настоящее время данные судебные решения не исполняются годами, в связи с чем дети ограничены в общении с матерью, что в свою очередь негативно сказывается на их психологическом состоянии. Автором приводятся примеры из судебной практики, показывающие, что, помимо ныне действующей административной ответственности, могут применяться и меры семейно-правовой ответственности. Цель статьи – рассмотрение дефиниции «юридическая ответственность», выявление сущности семейно-правовой ответственности, применение института ограничения или лишения родительских прав за неисполнение судебного решения о передаче ребенка на воспитание другому родителю. Для достижения цели проанализирована судебная практика по данной категории дел, выявлен и исследован судебный прецедент о принудительной передаче ребенка матери, который так и не смог изменить действующую судебную практику. Автором предлагается к родителю, не исполняющему решение о передаче ребенка, применять институт лишения родительских прав, опираясь на такое основание, как уклонение от выполнения родительских обязанностей.

Ключевые слова: семейно-правовая ответственность, неисполнение решения суда, передача ребенка, интересы ребенка, лишение родительских прав.

Problems of application of responsibility for improper performance of obligations by family members

Abstract: the article is devoted to the application in family law of the responsibility in case of non-execution of the provided by court decision duty to transfer a child to a parent location with whom was established. The relevance of the topic is determined by the fact that these decisions are not executed for years, and by reason of children are limited in communication with their mother. It negatively affects psychological state of children. The author gives examples from judicial practice showing that in addition to the current administrative responsibility, measures of responsibility of family law can also be applied. The aim of the article is consideration of the definition «legal responsibility», identification of the essence of responsibility in family law, application of restriction or deprivation of parental rights for non-execution of the provided by court decision duty to transfer a child to another parent. To achieve this goal, the following tasks were set: analysis of the judicial practice, identification and investigation the judicial precedent on the forced transfer of the

child to the mother; which didn't change the current judicial practice. The author proposes to apply the deprivation of parental rights, relying on such a basis as evasion of parental responsibilities to the parent, which does not fulfill the decision to transfer the child.

Keywords: *family responsibility, failure to perform court decision, transfer of a child, interests of a child, deprivation of parental rights.*

Дефиниция «исполнение обязанности» является ключевой как в общей теории права, так и в цивилистической науке. Невозможно представить ни один институт семейного права, который не затрагивал бы данную категорию. Если субъект семейных правоотношений не исполняет обязанности, возложенные на него законодательством, речь будет идти о применении к нему мер семейно-правовой ответственности. Предметом исследования данной статьи является выявление сущности дефиниции «семейно-правовая ответственность», анализ мер семейной ответственности, применяемых в действующем законодательстве, а также рассмотрение семейно-правовой ответственности родителей за неисполнение решения суда о передаче ребенка. В настоящее время данный вопрос остается открытым, а на родителя, не исполняющего судебное решение о передаче ребенка на воспитание другому родителю, возложена только административная ответственность в виде штрафа. Действующее российское законодательство не предоставляет каких-либо полномочий ни одной из инстанций для принудительного исполнения решения суда, то есть для изъятия ребенка у отца и передачи его матери. В данной статье предпринята попытка проанализировать, какие меры семейной ответственности могут быть возложены на родителя, не исполняющего судебные решения о передаче ребенка.

Для изучения и выявления сущности дефиниции «семейно-правовая ответственность» необходимо, конечно, в первую очередь обратить внимание на такой термин, как «ответственность». Как верно отмечает Ю. В. Ячменёв, «ответственность пользуется неизменным интересом теории государства и права и различных отраслей российского права» [1, с. 66]. Следует также сказать, что категория ответственности достаточно широко используется и в правоприменительной практике. Вопросами исследования ответственности занимались ученые в области социологии, экономики, политологии, а также других гуманитарных наук, в том числе юриспруденции. Следовательно, можно выделить и социальную, и политическую, и юридическую ответственности. Проанализировать, изучить, раскрыть, выявить особенности и признаки, присущие последней, стремились множество ученых, такие как В. П. Грибанов, С. Н. Братусь, Н. С. Малеин, А. В. Малько,

Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин и другие. Несмотря на многочисленные труды ученых в вопросах изучения юридической ответственности, отдельные ее проблемы так и остаются дискуссионными.

Одной из таких в настоящее время является определение сущности данной дефиниции. Невзирая на важность определения понятийного аппарата, в отечественной правовой науке не выработано единое мнение, которое и будет определять дефиницию «юридическая ответственность». В действующем законодательстве оно также отсутствует. Находим справедливое мнение А.В. Малько, Д.А. Липинского, Р.С. Маркунина о том, что юридическая ответственность будет являться разновидностью социальной ответственности, т.к. они имеют общие черты. Но, как верно полагают авторы, юридическая ответственность должна обладать и собственными признаками, которые и будут отделять ее от других видов социальной ответственности, а именно: правовые последствия с использованием специального карательного механизма; формальное (облачение в специальную правовую норму) и фактическое основания, подразумевающие наличие определенного правонарушения. Одной из особенностей юридической ответственности будет являться то, что она исходит только от государства [2, с. 14].

В юридической науке существует ряд подходов, посвященных категории «юридическая ответственность». Говоря о данной дефиниции, все-таки следует отгалькиваться от точки зрения, сложившейся в науке, о том, что юридическую ответственность следует рассматривать как форму государственного принуждения.

Мнение С.Н. Братуся сводится к тому, что юридическая ответственность представляет собой такую особенность обязанности, когда она не исполняется добровольно. Позиция автора состоит в том, что ответственностью нельзя назвать добровольное исполнение обязанности, ввиду того что в этом случае не применимы меры государственно-принудительного характера [3, с. 97–98].

Профессор Ю.В. Ячменёв также попытался разобраться в сущности юридической ответственности и пришел к выводу о том, что это применение мер государственно-принудительного воздействия за совершенное субъектом – нарушителем – деяние, когда правонарушитель испытывает лишения личного или имущественного характера [1, с. 68].

Исходя из теоретико-правового значения юридической ответственности, следует проанализировать дефиницию «семейно-правовая ответственность», ввиду того что она занимает значительное место в науке семейного права и применение ее на практике вызывает много спорных вопросов. Необходимо отметить, что и действующее семей-

ное законодательство не содержит определения семейно-правовой ответственности, что в свою очередь привело к отсутствию единого мнения о закреплении ее в качестве самостоятельного вида ответственности. Наличие монографических исследований по вопросу существования семейно-правовой ответственности как самостоятельного института семейного права и вида юридической ответственности не подтверждает выработанной единой позиции, что, на наш взгляд, является не совсем верным. Все-таки большинство ученых относят семейно-правовую ответственность к одному из видов юридической ответственности, аргументируя это наличием у первых особых форм семейно-правовой ответственности, закрепленных в семейном законодательстве, а также применяемых в отношении лиц, связанных семейными правоотношениями [4, с. 150].

На наш взгляд, понятие семейно-правовой ответственности не может быть идентично определению гражданско-правовой ответственности. Нельзя не согласиться с рассуждениями Е. С. Сагалаевой, С. Н. Ивахненко, О. В. Ландиной о том, что в качестве оснований наступления семейно-правовой ответственности можно учитывать как противоправность поведения правонарушителя, вне зависимости от того, причинен потерпевшему какой-либо вред или нет, так и непосредственно вину правонарушителя, т.к. она является существенным условием в определении меры семейно-правовой ответственности. По мнению авторов, в этом случае можно говорить об усеченном составе правонарушения при наступлении семейно-правовой ответственности, что и будет характерно именно для ответственности за ненадлежащее воспитание ребенка. К некоторым видам семейных правоотношений на законодательном уровне будут применяться меры ответственности, вне зависимости от того, был причинен вред потерпевшей стороне или нет [5, с. 39–40].

Рассуждая о семейно-правовой ответственности, хотелось бы отметить, что применительно к институту прав и обязанностей родителей и детей за ненадлежащее воспитание ребенка по семейному законодательству предусмотрены такие меры, как лишение и ограничение родительских прав. Далее попытаемся разобраться, какие именно меры семейно-правовой ответственности следует применять к родителям за неисполнение решения суда о передаче ребенка на воспитание другому родителю.

В правоприменительной практике довольно часто складываются такие ситуации, когда к родителю, насильно удерживающему ребенка и не исполняющему судебное решение, нельзя применить какую-либо действенную меру ответственности. В настоящее время судебные

решения по данной категории дел не исполняются годами, в связи с чем дети несколько лет не видят своих матерей. Единственное, что может сделать женщина-мать в этой ситуации – обратиться к судебным приставам-исполнителям для возбуждения исполнительного производства. К сожалению, на этом все меры законодательного характера заканчиваются.

На практике полномочия судебных приставов-исполнителей сильно ограничены в связи с тем, что они, например, не способны эффективно искать человека, как сотрудники уголовного розыска, если ребенок был похищен отцом либо местонахождение обоих неизвестно. Трудности возникают и тогда, когда ответчик (отец) зарегистрирован по одному адресу, но переезжает в другой город. В этой ситуации судебные приставы-исполнители должны перенаправить все материалы дела коллегам, на что уходят месяцы. А ответчик между тем перебирается из одного региона в другой, может вообще выехать за рубеж. При данных обстоятельствах исполнение судебного решения о передаче ребенка матери усложняется десятикратно.

У судебных приставов-исполнителей также отсутствуют полномочия для проникновения в жилое помещение, где находится отец с ребенком, и для физического изъятия последнего. В данной ситуации они предлагают родителям искать пути примирения и договариваться между собой. В большинстве случаев никакие уговоры отцы не воспринимают и прибегают к шантажу: позволяют матери встретиться с ребенком за определенную денежную сумму. Таким образом, отцы, не исполняющие решение суда о передаче ребенка, в первую очередь нарушают права самого ребенка, о котором они даже не задумываются, либо просто копируют поведение своих властных отцов.

Представим ситуацию, когда после развода родителей пятилетний мальчик по решению суда должен проживать с матерью, но отец без ведома женщины увозит его в другой город. Мать, отправляясь на поиски ребенка, проходит все инстанции, которые должны выполнить решение суда. Несмотря на содержащиеся в нем слова об обязанности передать малолетнего ребенка матери, данное решение так и не было исполнено. Ни органы опеки и попечительства, ни судебные приставы-исполнители не имеют полномочий по изъятию мальчика у отца и передаче его матери. Даже уполномоченный по правам ребенка в Красноярском крае считает, что не исполнить решение суда нельзя, но и механизмов для изъятия ребенка не существует. В этой ситуации отец мальчика полностью скопировал модель поведения своего властного отца, который также в свое время увез ребенка, и тот был воспитан без материнского участия [6].

Напрашиваются вопросы: каким образом может быть исполнено решение суда по данной категории дел? можно ли применить к нерадивому родителю какие-либо меры семейно-правовой ответственности? Как уже становится понятно, в масштабах всей страны данная проблема заключается в том, что нет системных механизмов взаимодействия уполномоченных органов. Даже судебный прецедент, который, без преувеличения, мог бы иметь жизненно важное значение для тысяч женщин, не создал новую судебную практику, связанную с определением места жительства ребенка с одним из родителей. Так, судьей одного из районных судов г. Москвы было вынесено долгожданное определение о принудительной передаче ребенка матери, которое не было обжаловано отцом и вступило в законную силу [7]. Невзирая на то, что российское право не является прецедентным ситуация с неисполнением решения судов остается на прежнем уровне. Решение суда есть, а исполнения его нет.

Исполнять решение суда о передаче ребенка на постоянное проживание одному из родителей обязана Федеральная служба судебных приставов. Согласно приведенным Минюстом России статистическим данным, в 2019 г. на принудительном исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 837 производств об отобрании (передаче) ребенка и определении его места жительства, а за 8 месяцев 2020 г. – 517 [8].

В целях защиты прав ребенка в декабре 2020 г. Министерство юстиции разработало законопроект, предусматривающий более суровое наказание для родителей, которые не согласны с решением суда о передаче ребенка на проживание другому родителю и не выполняют его. Предполагается, что данный законопроект будет внесен на рассмотрение в Государственную Думу весной 2021 г. К родителям, не исполняющим решение суда о передаче ребенка другому родителю или органу опеки, будет применяться уголовное наказание [9]. Но и привлеченные к уголовной ответственности они продолжают оставаться родителями для своих детей. А потому отца, который фактически нарушал права ребенка, поскольку ограничивал его общение с матерью на протяжении длительного времени, нужно привлекать и к семейно-правовой ответственности.

В частности, опыт адвокатской деятельности В.А. Дергуновой позволяет говорить о применении к нерадивому родителю института ограничения родительских прав как меры ответственности. В подтверждение своей точки зрения она ссылается на новую тенденцию в отстаивании интересов по исполнению решения по данной категории дел. В большинстве случаев родитель, с которым должен жить ребе-

нок, при наличии отказа другого родителя передать его, обращается в суд с иском о лишении или об ограничении родительских прав для достижения поставленной цели – совместного проживания с ребенком и исполнения решения суда [10]. В качестве доказательств своих слов В.А. Дергунова приводит пример из судебной практики, когда отец, не исполнивший решение суда о передаче ребенка матери на воспитание, был ограничен в родительских правах. Свое решение суд мотивировал тем, что отец в первую очередь нарушил права ребенка, лишив его духовного общения с матерью и возможности постоянного проживания в определенном месте, т.к. он несколько раз менял место жительства. Поскольку ребенок является малолетним, это представляет для него угрозу и может оказать негативное влияние на его психологическое состояние [11, 12].

Отчасти можно было бы согласиться с применением института ограничения родительских прав по данной категории дел, но, на наш взгляд, когда родитель не исполняет решение суда о передаче ребенка на воспитание другому родителю, следует говорить о применении института лишения родительских прав. Ситуации по неисполнению решения суда о передаче ребенка на воспитание вполне можно отнести к такому основанию лишения родительских прав, как уклонение от выполнения родительских обязанностей. Раскрывая теоретический и практический аспект вышеуказанного основания, хотелось бы отметить, что уклонение может выражаться в самоустранении одного из родителей от воспитания ребенка либо в перекладывании своих обязанностей на ближайших родственников, что случается достаточно часто. Например, когда отцы скрывают местонахождение ребенка и прячут его у родственников. Уклонение проявляется и в создании препятствий одним родителем другому в общении с ребенком в нарушение ст. 54, 55 Семейного кодекса РФ [13]. Для применения института лишения родительских прав как меры ответственности за неисполнение решения суда о передаче ребенка на воспитание необходимо выявить случаи уклонения от возложенных родительских обязанностей, которое заключается и в создании небезопасных условий для жизни и здоровья ребенка, и в нарушении его прав и интересов при разлучении с матерью, что в дальнейшем может иметь тяжелые последствия и повлиять на формирование личности.

Подводя итог, отметим необходимость совершенствования действующего семейного законодательства. В частности, следует предусмотреть возможность применения института лишения родительских прав к родителю, не исполняющему судебные решения о передаче ребенка на воспитание другому родителю.

Список литературы:

1. Ячменёв, Ю.В. Юридическая ответственность: понятие, виды и особенности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 2 (54). – С. 66–74.
 2. Малько, А.В. Юридическая ответственность как средство предупреждения правонарушений: актуальные проблемы / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 4. – С. 4–24.
 3. Братусь, С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. – М., 1976 (переизд.: М., 2001). – 215 с.
 4. Звенигородская, Н.Ф. Место ответственности родителей по семейному законодательству в системе юридической ответственности / Н.Ф. Звенигородская // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010. – № 5 (31) – С. 14–15.
 5. Сагалаева, Е.С. Семейно-правовая ответственность за ненадлежащее воспитание детей: современное состояние законодательства и проблемы правоприменения / Е.С. Сагалаева, С.Н. Ивахненко, О.В. Ландина // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. – № 4. – С. 38–44.
 6. Дети в беде. «В Москву без сына не уеду»: почему не выполняется судебное решение о передаче малолетнего ребенка матери. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/617407-sud-reshenie-peredacha-rebyonok-mat> (дата обращения: 27.01.2021).
 7. Сыну я сказал: ты умерла. URL: <https://rg.ru/2011/05/18/ukolova.html> (дата обращения: 27.01.2021).
 8. В УК РФ появится статья об ответственности за неисполнение решения суда об отобрании (передаче) ребенка // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/news/1425669> (дата обращения: 27.01.2021).
 9. В России введут уголовную ответственность за неисполнение решения суда о передаче ребенка // Официальный сайт ИАР «ТАСС». URL: <https://tass.ru/obschestvo/7466505> (дата обращения: 27.01.2021).
 10. Дергунова, В.А. Ограничение родительских прав как мера ответственности за неисполнение решения суда о воспитании ребенка / В.А. Дергунова // Адвокатская практика. – 2017. – № 2. – С. 12–17.
 11. Решение Белгородского районного суда Белгородской области от 30 марта 2016 г. № 2-275/2016 // Архив Белгородского областного суда. – 2016.
 12. Апелляционное определение Белгородского областного суда по делу № 33-3180/2016 от 5 июля 2016 г. // Архив Белгородского областного суда. – 2016.
 13. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 16.
-

С.М. Рукавишников,
кандидат юридических
наук, докторант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

S.M. Rukavishnikov,
Candidate of Law, Doctoral student
of the Department of Administrative
and Municipal Law of the Saratov State
Law Academy
Privet085@gmail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-125-132

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью разработки понятия механизма административно-правового регулирования, поскольку выявление всех основных его признаков будет способствовать формированию теоретической основы повышения эффективности государственного управления. Цель статьи – выявить основные признаки механизма административно-правового регулирования и с учетом особенностей государственно-управленческих отношений определить его специфику в сравнении с иными отраслевыми механизмами. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического методов. Анализируя содержание юридической литературы, автор пришел к выводу о том, что осмысление механизма административно-правового регулирования раскрывает наличие как общих черт, характеризующих его как часть единого механизма правового регулирования, так и собственных отличительных признаков, показывающих управленческую направленность образующих его основу административно-правовых средств и их нацеленность на повышение эффективности государственного управления в соответствии с его задачами и принципами.

Ключевые слова: механизм административно-правового регулирования, государственное управление, органы исполнительной власти, организационные правоотношения, публично-властные субъекты.

The concept and features of the mechanism of administrative and legal regulation

Abstract: the relevance of the article is connected with the need to develop the concept of the mechanism of administrative and legal regulation, since the identification of all its main features will contribute to the formation of a theoretical basis for improving the efficiency of public administration. The purpose of the article is to identify the main features of the mechanism of legal regulation and, taking into account the peculiarities of state-management relations, to determine the features of the mechanism of administrative and legal regulation in comparison with other industry mechanisms. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the content of legal literature, the author came to the conclusion that the understanding of the mechanism of administrative and legal regulation shows the presence of common features characterizing it as part of a single mechanism of legal regulation and its own distinctive characteristics, showing a managerial orientation form the basis of administrative-legal means and their focus on improving the efficiency of public administration in accordance with its goals and principles.

Keywords: the mechanism of administrative and legal regulation, public administration, executive authorities, organizational legal relations, public authorities.

Механизм административно-правового регулирования к настоящему времени не нашел широкого освещения в научной литературе. Во многом это связано с тем, что в основе он имеет единое родовое понятие – «механизм правового регулирования», – исследуемое теоретиками права, вследствие чего механизм административно-правового регулирования вобрал в себя его общие черты и системно-структурную организацию. В науке же административного права исследуемый механизм преимущественно рассматривается для конкретизации правовых средств, комплексно используемых для придания стабильности и эффективности государственному управлению в определенных отраслевых или межотраслевых рамках [1; 2].

Тем не менее основные подходы к механизму правового регулирования должны быть положены в основу определения соответствующего понятия в административном праве. С.С. Алексеев понимал механизм правового регулирования в качестве взятого в единстве комплекса правовых средств, способствующих воздействию с помощью права на социальные связи [3, с. 30]. Как систему последовательно организованных правовых средств данный механизм рассматривает и А.В. Малько, однако ограничивает его предназначение необходимостью преодоления препятствий, не дающих удовлетворить интересы субъектов права [4, с. 280].

Для правильного понимания механизма административно-правового регулирования следует отталкиваться от того, что он являет собой систему административно-правовых средств, обеспечивающих воздействие на государственно-управленческие отношения, с тем чтобы организовать их в соответствии с целями, задачами и принципами государственного управления и устранить мешающие этому препятствия.

Прежде чем изложить особенности механизма административно-правового регулирования, необходимо определить общие признаки механизма правового регулирования, поскольку они определяют его сущность и не могут отсутствовать в том или ином отраслевом механизме. Эти признаки обусловлены наиболее общими закономерностями развития права в целом и каждой из его отраслей в частности. В наиболее емкой и исчерпывающей форме круг общих признаков механизма правового регулирования перечислен К.В. Шундиковым, по мнению которого к числу таковых следует отнести:

- обладание собственным специфическим предметом;

- ориентированность на реализацию особых правовых целей;
- способность оказывать характерное лишь для данного механизма специально-юридическое воздействие права, обусловленное применением определенных методов и средств;
- воплощение исключительно в особой форме, предусмотренной в нормативно-правовых актах;
- направленность на конкретные значимые для общества результаты [5, с. 9].

Эти признаки актуальны для каждого отраслевого механизма правового регулирования – административно-правового, гражданско-правового, уголовно-правового и других. В то же время каждый из перечисленных признаков имеет собственное содержание в контексте механизма административно-правового регулирования и иных отраслевых механизмов.

Следует иметь в виду, что предмет механизма правового регулирования не может рассматриваться как нечто отличное от предмета правового регулирования. Если обратиться к предмету последнего, то таковой образуют всевозможные социальные связи, объективно поддающиеся по своей природе нормативно-организационному воздействию и нуждающиеся в подобном воздействии в имеющихся условиях, что реализуется посредством норм права и прочих входящих в механизм правового регулирования юридических средств [6, с. 211]. Предметом механизма правового регулирования может быть то, на что направлен этот механизм. Воздействие в данном случае ориентируется на общественные отношения, позволяя воплощать в действительность правила поведения, образующие содержание правовых норм.

Механизм административно-правового регулирования также имеет свой предмет, в основе которого лежат социальные связи, складывающиеся в процессе публичного, прежде всего государственного, управления. Легально определенное понятие государственного управления, однако, для выявления предмета административно-правового регулирования не подходит, выражая в наиболее широкой форме функционирование любых государственно-властных субъектов, осуществляющих свою компетенцию в областях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и ее социально-экономического развития, что вытекает из содержания ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) [7].

Предмет административно-правового регулирования основан на понимании государственного управления в более узком смысле – как деятельности органов исполнительной власти и некоторых иных

публично-властных субъектов, организующих исполнение и непосредственно исполняющих законы и принятые в целях обеспечения их реализации подзаконные нормативные правовые акты. В связи с этим любые правоотношения, его образующие, носят организационный характер. В то же время необходимо учесть, что властно-организационные отношения могут выходить за рамки осуществления исключительно исполнительной власти и возникать в процессе функционирования иных публично-властных субъектов, но в силу сходства форм и методов реализации их компетенции, а также организационного характера контроля за деятельностью органов исполнительной власти также являются административно-правовыми. В обобщенной форме такими социальными связями выступают организационные правоотношения в сфере осуществления исполнительной власти, внутриорганизационные отношения, складывающиеся внутри аппарата любых государственных органов, контрольно-организационные отношения общегосударственного и регионального масштабов, правоотношения в сфере отправления правосудия по административным делам [8, с. 32–35].

Наиболее часто возникают организационные правоотношения в сфере осуществления исполнительной власти, поскольку ими охватываются все области государственного управления: административно-политическая, экономическая и социально-культурная, включая и все составляющие их отрасли (образование, наука, культура, промышленность, транспорт, внутренние дела и проч.).

Механизм административно-правового регулирования направлен на реализацию собственных правовых целей. Цель является одной из основных категорий философии, где в качестве таковой рассматривается обусловленный мыслительным процессом идеальный результат, для достижения которого осуществляется какая-либо деятельность или предпринимаются определенные действия, а также их внутренне-побуждающий идеальный мотив. Среди целей выделяют конкретную (идеальный образ предмета непосредственной деятельности) и абстрактную (представление об идеале, для достижения которого осуществляется эта деятельность) [9, с. 459]. Цель в праве, очевидно, имеет конкретное содержание, поскольку правовое регулирование представляет собой непосредственную деятельность уполномоченных на то субъектов, направленную на достижение сложившегося у них понимания об идеале.

Такое восприятие цели соответствует представлениям, сформировавшимся в юридической науке. В частности, А. В. Малько в качестве цели правового регулирования рассматривает будущий эталонный

результат выполняемой деятельности, для достижения которого субъектом правотворчества осуществляется правовое регулирование социальных связей; особую форму знания, рассчитанного на изменение действительности при помощи права, преобразование существующих общественных отношений [10, с. 457–458]. В несколько более лаконичной форме цель правового регулирования Д. А. Керимовым выражена в качестве идеального воплощения возможного либо должного поведения субъектов права [11, с. 34].

Цели административно-правового регулирования в зависимости от его уровня принадлежат к числу отраслевых целей. Они выражаются в обеспечении гомеостаза системы публичного управления [12, с. 23], проявляющегося в способности названной системы поддерживать при помощи саморегуляции равновесие и стабильность управленческих отношений для максимального благоприятствования реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, компетенции субъектов публичного управления.

В детализированном виде достижение цели административно-правового регулирования предполагает:

- 1) формирование предпосылок для эффективного функционирования субъектов государственного управления как необходимого условия реализации потребностей общества, государства и граждан;
- 2) достижение такого уровня организации государственного управления, при котором обеспечивался бы политический режим, основанный на демократических началах;
- 3) создание гарантий осуществления индивидуальными и коллективными субъектами административного права закрепленных за ними прав, свобод и законных интересов в сфере реализации исполнительной власти;
- 4) поддержание на должном уровне механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от незаконных действий и решений органов государственного управления и их должностных лиц.

Для механизма административно-правового регулирования характерна способность оказывать специально-юридическое воздействие правовых норм, обусловленное применением ряда общеизвестных в контексте теории права методов, однако имеющих в административном праве существенные особенности.

Метод рассматривается как образ или способ действия либо прием или система приемов осуществления какой-либо деятельности [13, с. 538], в том числе правового регулирования. Соответственно, метод административно-правового регулирования может определяться

как упорядоченная совокупность приемов и способов воздействия норм административного права на волю и деятельность (поведение) индивидуальных и коллективных участников социальных связей в сфере реализации исполнительной власти, направленных на эффективное осуществление функций государственного управления и обеспечение вышеизложенных целей административно-правового регулирования. Метод административно-правового регулирования, очевидно, имеет собственную специфику, порожденную характером взаимоотношений между участниками государственно-управленческой деятельности, их юридическим неравенством и возможностью властвующего субъекта оказывать на подвластный объект определяющее организационно-управленческое воздействие. Подобная взаимосвязь между участниками управленческих отношений обуславливает доминирование императивного метода административно-правового регулирования и ограниченность использования диспозитивного, допускаемого в установленных императивными нормами случаях и пределах [14, с. 23–24].

Как и любой другой отраслевой механизм правового регулирования, механизм административно-правового регулирования проявляется в характерных только для него нормативно установленных формах. Форму административно-правового регулирования можно рассматривать в качестве объединенного комплексным применением специального набора средств воздействия, рассчитанного на определенные правоотношения, регламентируемые административно-правовыми нормами.

Формы административно-правового регулирования, рассчитанные на усиление результативности деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, данное предназначение реализуют через повышение системной и структурной организации данных органов, рационализацию выполняемых ими функций и полномочий, организацию их взаимодействия. При наличии комплексного правового регулирования какого-либо сегмента государственно-управленческих отношений повышаются возможности обеспечения единства государственного управления и поддержания согласованности организационно-властного воздействия на управляемые объекты со стороны всех уполномоченных субъектов управления вне зависимости от того, на каком уровне управления они находятся и какую организационную подсистему образуют. Имеет большое значение согласованность форм административно-правового регулирования по характеру и содержанию, чем обеспечивается формирование его целостной системы.

Одной из форм административно-правового регулирования является режимное регулирование, в основе которого лежит принятие комплекса законодательных и подзаконных актов, вводящих систему правил, определяющих на постоянной или временной основе нестандартные параметры деятельности тех или иных участников социальных связей с государственно-управленческим содержанием [15, с. 182].

Различные отраслевые механизмы правового регулирования направлены на достижение социально полезных результатов, что определяет их сходство. Однако сами эти результаты имеют принципиальное различие. Так, результат реализации механизма гражданско-правового регулирования состоит в создании стабильно функционирующей системы социальных связей, связанных с удовлетворением имущественных и личных неимущественных интересов всех субъектов гражданско-правовых отношений. Механизм же административно-правового регулирования направлен на достижение определенного государственно-управленческого результата, который предусмотрен материальной нормой административного права. Полученный управленческий результат представляет собой тот параметр, который показывает соответствие сущего должному. Полученные результаты отражают реализацию компетенции субъектов исполнительной власти, отдельных государственных служащих, прав и законных интересов граждан и организаций в их взаимоотношениях с названными субъектами.

Таким образом, осмысление механизма административно-правового регулирования раскрывает наличие как общих черт, характеризующих его как часть единого механизма правового регулирования, так и собственных отличительных признаков, показывающих управленческую направленность образующих его основу административно-правовых средств и их нацеленность на повышение эффективности государственного управления в соответствии с его задачами и принципами.

Список литературы:

1. Нагорных, Р.В. Механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере и его содержание / Р.В. Нагорных // Пенитенциарная наука. – 2019. – Т. 13. – № 1. – С. 28–34.
2. Веремеенко, И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1 / И.И. Веремеенко. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с.
3. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.

-
4. Малько, А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. – 304 с.
 5. Шундилов, К.В. Механизм правового регулирования : учеб. пособие / К.В. Шундилов. – Саратов: Сарат. гос. акад. права, 2001. – 102 с.
 6. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: Бек, 1995. – 320 с.
 7. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378; – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5023.
 8. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. – 352 с.
 9. Философская энциклопедия : в 5 т. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – Т. 5. – 740 с.
 10. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.
 11. Керимов, Д.А. Категория цели в советском праве / Д.А. Керимов // Правоведение. – 1964. – № 3. – С. 31–38.
 12. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
 13. Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Норинт, 2000. – 1536 с.
 14. Алехин, А.П. Административное право России. Первая часть: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2011. – 520 с.
 15. Лакаев, О.А. К вопросу об особенностях административно-правовых режимов / О.А. Лакаев // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 4. – С. 181–185.
-

Т. А. Спицына,
соискатель кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

T. A. Spitsyna,
Candidate of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
T.Lobko@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-133-140

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО- ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Аннотация: актуальность статьи связана с тем, что вопросы обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса занимают важное место среди проблем национальной безопасности, а административная ответственность является одним из основных правовых средств ее обеспечения. Цель статьи – анализ составов административных правонарушений, посягающих на безопасность объектов топливно-энергетического комплекса, практики их применения и определение возможных направлений совершенствования административно-деликтного законодательства. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического методов. В результате исследования автор пришел к выводам о целесообразности выделения в качестве самостоятельного состава административного правонарушения самовольного проникновения на охраняемую территорию объекта топливно-энергетического комплекса; исключения из ст. 20.30 КоАП РФ указания на воспрепятствование соблюдению требований безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса ввиду отсутствия конкретного содержания у термина «воспрепятствование»; выделения юридических лиц как субъектов административной ответственности по ст. 20.30 КоАП РФ для усиления превентивной функции административного наказания и необходимости совершенствования практики привлечения к административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, топливно-энергетический комплекс, безопасность, самовольное проникновение.

Administrative responsibility for violations of the requirements for ensuring the safety of fuel and energy complex facilities

Abstract: the relevance of the article is related to the fact that the issues of ensuring the security of fuel and energy complex facilities occupy an important place among the current problems of national security, and administrative responsibility is one of the main legal means of ensuring it. The purpose of the article is to analyze the composition of administrative offenses that infringe on the safety of fuel and energy complex facilities, the practice of their application, and to identify possible areas for improving administrative and tort legislation. This goal was achieved using general scientific methods (analysis,

synthesis, dialectical method) and the formal legal method. As a result of the study, the author came to the conclusions about the expediency of singling out as an independent part of an administrative offense unauthorized entry into the protected territory of the fuel and energy complex object; exceptions to Article 20.30 of the Administrative Code of the Russian Federation indications of obstruction of compliance with the requirements of security and anti-terrorist protection of fuel and energy complex facilities due to the lack of specific content in the term "obstruction"; allocation of legal entities as subjects of administrative responsibility under Article 20.30 of the Administrative Code of the Russian Federation to strengthen the preventive function of administrative punishment and the need to improve the practice of bringing to administrative responsibility.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, fuel and energy complex, security, unauthorized entry.*

Реализация требований, изложенных в законодательстве о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечивается установлением административной ответственности за их нарушение. Для этих целей в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) [1] была введена ст. 20.30, в которой содержится бланкетное правило об административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Объективная сторона любого административного правонарушения представляет собой внешнее выражение деяния [2, с. 71]. Бланкетное регулирование административной ответственности по указанной статье КоАП РФ не позволяет определить перечень действий или видов бездействия, составляющих объективную сторону данного деяния, без обращения к содержанию иных нормативных правовых актов – Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [3] и изданных в целях его исполнения подзаконных нормативных правовых актов. С одной стороны, такой подход является логичным, поскольку исчерпывающее изложение диспозиции нормы непосредственно в ст. 20.30 КоАП РФ привело бы к неоправданному увеличению объема законодательного регулирования административной ответственности в данной сфере отношений. С другой стороны, в качестве одного из элементов объективной стороны законодатель определяет воспрепятствование соблюдению указанных требований должностными лицами, в том числе руководителями субъекта топливно-энергетического комплекса, и гражданами.

В данном случае возникает правовая неопределенность: в федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического

комплекса» не содержится понятия «воспрепятствование соблюдению требований» данного закона. Если речь идет о должностных лицах организаций топливно-энергетического комплекса, непонятно, каким образом они могут воспрепятствовать соблюдению требований обеспечения безопасности объектов данного комплекса. На них возложены прямые обязанности в соответствующей сфере (оказывать содействие в предупреждении, выявлении и пресечении актов незаконного вмешательства, нейтрализации их последствий, выявлении причин и условий их совершения и др.). Неисполнение этих обязанностей не охватывается понятием «воспрепятствование», а относится к невыполнению требований безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Что касается граждан, в данном случае имеется еще большая неопределенность. Поскольку не указано, кто относится к этим «гражданам», можно сделать вывод, что это могут быть как должностные лица организаций топливно-энергетического комплекса, так и граждане, не состоящие в штате данных организаций. Такой вывод обуславливается буквальным толкованием соответствующей нормы. Однако каким образом последние могут воспрепятствовать соблюдению требований обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, не представляется возможным определить. Возможно, речь идет о самовольном проникновении на охраняемую территорию объекта топливно-энергетического комплекса, но такое действие вряд ли может быть охвачено понятием «воспрепятствование». Для указанного действия целесообразно сформулировать отдельный состав административного правонарушения. В ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ установлена административная ответственность за самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект, но речь идет об объекте с обычным режимом охраны, не предполагающем возможности причинения существенного вреда охраняемым законом ценностям – жизни, здоровью граждан, а также критического ущерба для экономики и др. Для последних случаев возможно усиление ответственности за проникновение, что подтверждается наличием ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ, устанавливающей наказание за самовольное проникновение на охраняемый подземный или подводный объект. Аналогичное правило целесообразно установить и на случаи самовольного проникновения на охраняемую территорию объекта топливно-энергетического комплекса, отразив его в ч. 3 ст. 20.17 КоАП РФ. Таким образом, будет учтена повышенная общественная вредность данного деяния по сравнению с деянием по ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ.

Само же понятие «воспрепятствование» следует исключить из ст. 20.30 КоАП РФ. Системный анализ административно-деликтного и уголовного законодательства позволил выявить следующие подходы к регулированию соответствующих видов юридической ответственности: ст. 217.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) [4] устанавливает уголовную ответственность исключительно за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (если это повлекло причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека), но за воспрепятствование их соблюдению уголовная ответственность не предусмотрена.

В то же время законодатель в ст. 20.30 КоАП РФ установил, что административная ответственность за воспрепятствование соблюдению требований безопасности объектов топливно-энергетического комплекса будет наступать только в том случае, если эти действия не образуют состава преступления. Однако подобные действия, не будучи предусмотренными в ст. 217.1 УК РФ, не являются уголовно наказуемыми. Соответственно, подход законодателя к использованию в диспозиции соответствующей нормы слова «воспрепятствование» вызывает сомнения с точки зрения наличия у него конкретного содержания [5, с. 75], что и должно послужить причиной его исключения из текста ст. 20.30 КоАП РФ.

Диспозиция ст. 20.30 КоАП РФ не указывает на форму вины, однако характер данного деяния предполагает возможность ее проявления как в умышленной, так и в неосторожной формах.

Особенность вины физических лиц по ст. 20.30 КоАП РФ обусловлена наличием подзаконного установления требований безопасности и антитеррористической защищенности, доведение которых до сведения должностных лиц подлежит установлению в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Правила по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, определяющие состав инженерно-технических средств охраны на основе категорирования этих объектов, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 458 с грифом «для служебного пользования». Подобные акты официально обнародованию не подлежат. Исследователи отмечают факты непринятия мер по рассылке данного документа всем адресатам, в эксплуатации которых находятся категорированные объекты [6].

Указанное обстоятельство обуславливает исключение административной ответственности должностных лиц организаций топливно-энергетического комплекса ввиду отсутствия их вины, а также возможность оспаривания законности предписаний об устранении нарушений требований по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

На невозможность применения неопубликованных нормативных правовых актов указано в:

1) ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, где установлено, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения»;

2) п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 3 марта 2015 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [7].

Соответственно, факт доведения до сведения субъекта топливно-энергетического комплекса подзаконных правовых актов с информацией ограниченного доступа является одним из основных обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, поскольку на его основе определяется виновность лица в совершении деяния (п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ). Изучение материалов судебной практики по ст. 20.30 КоАП РФ показало, что данное обстоятельство не выясняется; соответствующие сведения не указываются в перечне доказательств по делу. Это характерно и для тех судебных актов, которые были приняты по результатам пересмотра [8–10].

По статье 20.30 КоАП РФ субъектами административного правонарушения могут быть лишь граждане и должностные лица. Вызывает возражения факт невключения юридических лиц в их число, поскольку субъектами топливно-энергетического комплекса являются физические и юридические лица, владеющие на праве собственности или ином праве объектами топливно-энергетического комплекса.

Согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», соблюдение требований безопасности и антитеррористической защищенности возлагается именно на субъектов топливно-энергетического комплекса (то есть и на физических, и на юридических лиц). Они обязаны, в частности:

1) обеспечивать исполнение индивидуальных правовых актов уполномоченных субъектов контрольно-надзорной деятельности,

направленных субъектам топливно-энергетического комплекса в целях устранения деструктивных факторов, которые могут обусловить возникновение террористических угроз соответствующим объектам;

2) предпринимать меры организационно-предупредительного характера для снижения возможности возникновения нештатных ситуаций, а при их наступлении – обеспечивать минимизацию негативных последствий и их полную ликвидацию.

Несмотря на то, что непосредственное выполнение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса рассматривается как обязанность их руководителей, то есть должностных лиц, это не должно означать исключение административной ответственности юридических лиц. Отсутствие последних в числе субъектов административного правонарушения по ст. 20.30 КоАП РФ не способствует достижению цели предупреждения совершения новых правонарушений, поскольку на руководителя крупной энергетической компании как должностного лица административный штраф не произведет существенного карательного эффекта. А.Ю. Соколов рассуждает о справедливости подхода законодателя к установлению повышенного размера административного штрафа для юридических лиц, поскольку он оказывает дисциплинирующее воздействие, делая невыгодным продолжение административно-деликтной активности [11, с. 34]. Из этой позиции и следует исходить, учитывая, что административный штраф, наложенный на руководителя, фактически будет оплачиваться за счет средств юридического лица.

Кроме того, законодатель требует учета вины всех лиц, совершивших административное правонарушение (юридических, должностных и граждан), с возможностью привлечения каждого из них к административной ответственности (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). При этом виновность юридического лица в совершении административного правонарушения проявляется в том, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). Указанное правило применимо и к юридическим лицам – субъектам топливно-энергетического комплекса – ввиду наличия у них соответствующих обязанностей. Как отмечает Б.В. Россинский, в современных условиях административная ответственность юридических лиц становится мощным рычагом регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, государственного управления экономическими процессами [12, с. 59]. С учетом высказанных суждений в число субъектов

административного правонарушения по ст. 20.30 КоАП РФ следует включить и юридических лиц с установлением для них в качестве административного наказания административного штрафа.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:

1) административная ответственность за нарушения требований обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, установленная ст. 20.30 КоАП РФ, нуждается в усовершенствовании правового регулирования. Представляется, что основными направлениями такой оптимизации являются:

а) выделение в качестве самостоятельного состава административного правонарушения самовольное проникновение на охраняемую территорию объекта топливно-энергетического комплекса с отражением его в ч. 3 ст. 20.17 КоАП РФ;

б) исключение из ст. 20.30 КоАП РФ формулировки «воспрепятствование соблюдению требований» ввиду неопределенности тех действий, которые могут образовывать содержание «воспрепятствования»;

в) выделение юридических лиц как субъектов административной ответственности по ст. 20.30 КоАП РФ для усиления превентивной функции административного наказания;

2) практика привлечения к административной ответственности за нарушения требований Постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 458 с грифом «для служебного пользования» без установления факта доведения до сведения руководителя субъекта топливно-энергетического комплекса его содержания является незаконной и требует принятия организационных мер по усовершенствованию деятельности органов судебной власти.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газета. – 2021. – 26 февраля.

2. Липатов, Э.Г. Административная ответственность : учебно-практическое пособие / Э.Г. Липатов, А.В. Филатова, С.Е. Чаннов. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.

3. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса : федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4604; – 2020. – № 17, ст. 2717.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; Рос. газета. – 2021. – 26 февраля.

5. Жагловский, В.Н. Ответственность за совершение акта незаконного вмешательства на объектах топливно-энергетического комплекса / В.Н. Жагловский, А.В. Минчановский // Наука и технологии трубопроводного транспорта нефти и нефтепродуктов. – 2014. – № 1 (13). – С. 72–78.

6. Абросимова, Е.М. К вопросу о реализации функций по контролю за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, возложенных на подразделения полиции / Е.М. Абросимова, И.В. Щербакова // Инновационная наука. – 2015. – № 12. – С. 13–15.

7. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 1; 2015. – № 5.

8. Постановление Магаданского областного суда № 4А-42/2019 от 27 июня 2019 г. по делу № 4А-42/2019 // ГАС «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 10.03.2021).

9. Постановление Верховного Суда Удмуртской Республики № 4А-300/2019 от 21 июня 2019 г. по делу № 4А-300/2019 // ГАС «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 10.03.2021).

10. Постановление Калининградского областного суда № 4А-182/2019 от 16 апреля 2019 г. по делу № 4А-182/2019 // ГАС «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 10.03.2021).

11. Соколов, А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.Ю. Соколов. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2014. – 146 с.

12. Проблемы теории и практики административной ответственности : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Б.В. Россинский. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2019. – 256 с.

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, Professor,
Head of the Department of Arbitration
process of the 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*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-141-148

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ДИСТАНЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПО ГРАЖДАНСКИМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ В КОНТЕКСТЕ ПРИНЦИПОВ СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ И РАВНОПРАВИА СТОРОН*

Аннотация: статья посвящена проблеме обеспечения реализации принципов состязательности и равноправия сторон судебного процесса в условиях цифровизации. Отмечается, что в связи с развитием информационных технологий российский законодатель все чаще стал внедрять в судебное производство такие способы коммуникации суда и иных участников процесса, как видео-конференц-связь и веб-конференция. Это свидетельствует об актуальности темы исследования и необходимости рассмотрения вопроса о том, каким образом дистанционные технологии корреспондируют системе традиционных принципов цивилистического процессуального права. В целях формирования комплексного представления о проблеме применения информационных технологий в гражданском и административном судопроизводстве используются общенаучные (логический (индукции, дедукции, анализа и синтеза), системный и функциональный) и частноправовые (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы. Констатируется, что в настоящее время органы правосудия обеспечивают реальную материализацию начал состязательности и равноправия двумя способами – основным и дополнительным. Проводится сравнительно-правовой анализ практики Европейского Суда по правам человека и правовых позиций российских судов относительно допустимости проведения судебного заседания посредством использования видео-конференц-связи и веб-конференции. Делается вывод о том, что для ЕСПЧ не столь важно, как будет контактировать гражданин с органом правосудия (лично либо через дистанционные технологии), главное состоит в подлинном осуществлении состязательного и равноправного процесса. Кроме того, аргументируется мысль о том, что видео-конференц-связь и веб-конференция пока могут выступать не основными, а исключительно дополнительными инструментами электронной коммуникации органа правосудия и лиц, участвующих в деле.

Ключевые слова: гражданский процесс, административные дела, принцип состязательности, равноправие, цифровизация, видео-конференц-связь, веб-конференция.

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов».

On the issue of the use of distance technologies in civil and administrative cases in the context of the principles competitiveness and equality of the parties

Abstract: *the article is devoted to the problem of ensuring the implementation of the principles of adversariality and equality of the parties to the trial in the context of digitalization. It is noted that in connection with the development of new information technologies, the Russian legislator has increasingly begun to introduce into court proceedings such methods of communication between the court and other participants in the process, such as video conferencing and web conferences. This indicates the relevance of the research topic and the need to consider the question of how distance technologies correspond to the system of traditional principles of civil procedural law. In order to form a comprehensive understanding of the problem of using information technologies in civil and administrative proceedings, general scientific (logical (induction, deduction, analysis and synthesis), systemic and functional) and private law (historical-legal, formal-legal, comparative-legal) methods are used. It is stated that at present the justice bodies provide real materialization of the principles of competition and equality in two ways - the main and the additional. A comparative legal analysis of the practice of the European Court of Human Rights and the legal positions of Russian courts on the admissibility of a court session through the use of videoconferencing and a web conference is carried out. It is concluded that for the ECHR it is not so important how the citizen will contact the justice body (in person or through remote technologies), the main thing is the genuine implementation of an adversarial and equal process. In addition, the argument is made that videoconferencing and a web conference may not be the main but only additional tools for electronic communication between the justice body and the persons involved in the case.*

Keywords: *civil procedure, administrative cases, adversarial principle, equality, digitalization, video conferencing, web conference.*

Исторически принципы состязательности и равноправия сформировались под влиянием идеи предоставления сторонам судебного процесса равных возможностей в донесении органу правосудия собственной правовой позиции через устное говорение и личную передачу иной доказательственной информации. Вполне понятно, что до эпохи цифровизации для обеспечения реализации означенных и прочих принципов суды надлежащим образом, как правило, письменно, извещали лиц, участвующих в деле, и проверяли их явку на заседание. Нарушение порядка извещения автоматически вело к отмене решения (nullification) вышестоящей инстанцией по безусловным основаниям, ввиду того что истец или ответчик были лишены права деятельно отстаивать заявленные требования и возражения [1, с. 378–380].

В связи с развитием информационных технологий российский законодатель все чаще стал внедрять в судебное производство такие

способы коммуникации суда и иных участников процесса, которые далеки от привычных [2]. Это неизбежно привело к гибкому обсуждению вопроса о том, каким образом эти технологии корреспондируют системе традиционных принципов цивилистического процессуального права [3]. При этом вполне очевидно, как правильно пишет О.В. Василенко, что «реализация принципов должна быть гарантирована и соблюдена вне зависимости от степени «информатизации» судебного процесса» [4, с. 128].

В настоящее время органы правосудия обеспечивают реальную материализацию начал состязательности и равноправия двумя способами – основным и дополнительным. Первый предусматривает извещение участников процесса судебной повесткой с уведомлением о вручении, в которой указываются время и место заседания; второй сопряжен с применением иных средств связи и доставки, фиксирующих вручение извещения. Но в любом случае заинтересованные лица могут принять участие в заседании как лично, так и с использованием систем видео-конференц-связи, если об этом ими было заявлено ходатайство или имеется инициатива суда (к сожалению, закон не разъясняет, обязательна такая инициатива органа судебной власти для сторон или нет) [5].

Вместе с тем, как показывает правоприменительная практика, успешно осуществить процессуальное правомочие быть лично выслушанным в судебном заседании можно далеко не всегда. Например, ст. 77.1 УИК РФ закрепляет, что осужденные, если требуется их присутствие в судебном разбирательстве в качестве свидетеля или потерпевшего, могут быть оставлены судьей в следственном изоляторе, переведены в изолятор из исправительной колонии, воспитательной колонии, тюрьмы, т.е. данная норма не охватывает гражданские процессуальные правоотношения. Конституционный Суд РФ, раскрывая имманентное значение изложенного положения УИК РФ, подчеркивает, что оно не препятствует такому лицу довести до суда свое мнение по гражданскому делу через адвоката или другого представителя, а также иным предусмотренным законом способом [6] (в частности, посредством видео-конференц-связи).

В свою очередь Европейский Суд по правам человека, принимая во внимание юридические установки УИК РФ и ГПК РФ, в постановлении от 19 июля 2016 г. «Барков и другие против России» (Barkov and Others v. Russia) высказался таким образом: «Недопуск заявителей к слушаниям по гражданскому судопроизводству, в котором каждый из них являлся одной из сторон, по причине отсутствия в национальном законодательстве соответствующей нормы, а также неспособность

властей проанализировать процессуальные механизмы, которые бы позволили заявителям быть услышанными во время суда, означает неисполнение государством ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод». Кроме того, европейские судьи заметили, что даже если и есть такие механизмы в виде видео-конференц-связи, то российские органы правосудия нередко избегали употребления новых технических вариантов взаимодействия, не предлагали их стороне для компенсации отсутствия в зале заседания [7].

Еще один пример, на этот раз связанный с применением норм КАС РФ, посвященных недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь стационарно. Согласно ч. 4 ст. 277 данного кодекса, такой гражданин может лично участвовать в заседании и излагать свою точку зрения по административному делу о госпитализации, но только если его психическое состояние позволяет здраво воспринимать все происходящее и это не создает опасности для жизни или здоровья всех прочих участников процесса. По этому поводу Конституционный Суд РФ высказал следующую мысль: рассмотрение подобных дел производится на основе начал равенства всех перед законом и судом, состязательности и равноправия тяжущихся, поэтому физическое лицо может непосредственно формулировать свою позицию по спору, если оно адекватно себя ведет, иначе требование о госпитализации разрешается органом правосудия в медицинской организации [8] (т.е. без использования видео-конференц-связи).

Европейский Суд по правам человека относительно этого вида общественных отношений в постановлении от 27 марта 2008 г. «Штукатуров против России» (*Shtukaturov v. Russia*), ссылаясь на Рекомендацию № R (99) 4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых» [9], принятую Комитетом министров Совета Европы 23 февраля 1999 г., по-иному расставил акценты. Во-первых, лицо, чье психическое здоровье ставится под сомнение, должно обладать правом быть лично заслушанным в каждом разбирательстве, в котором *de facto* затрагивается сфера правоспособности; во-вторых, соответствующее право не подлежит реализации *pro forma*, коль скоро именно это позволяет судье вынести объективное и самостоятельное решение по заявленному требованию [10]. Иными словами, для Европейского Суда по правам человека не столь уж важно, как гражданин будет контактировать с органом правосудия – лично (в здании суда или медицинского стационара) либо через дистанционные технологии, – главное состоит в подлинном осуществлении состязательного и равноправного процесса.

Теперь обратимся к отечественному правоприменению по этой категории дел. Судебная практика исходит из того, что в силу ч. 2 ст. 277 КАС РФ административно-правовое требование о госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую организацию может быть рассмотрено в закрытом заседании (тогда по ч. 8 ст. 11 КАС РФ ведение видео-конференц-связи запрещается). Если оно проходит в открытом режиме, то на основании ч. 7 ст. 277 КАС РФ суды запрашивают заключение врачей о том, насколько вероятно личное присутствие физического лица на заседании.

Результат запроса является вполне прогнозируемым. Вот выдержка из справки по обобщению судебной практики: «Абсолютное большинство споров о недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, рассмотрены в медицинской организации, поскольку по заключению врачей присутствие гражданина в помещении суда являлось невозможным» [11]. При этом не забудем, что правом на подачу административного искового заявления наделена сама медицинская организация, в которую помещен гражданин, т.е., по сути, административный истец сам определяет место, где будет проходить заседание по его требованию, что вряд ли отвечает высоким стандартам справедливого судебного разбирательства.

Несколько по-другому обстоят дела в рамках производства о принудительной госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию. Здесь Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 26 ноября 2019 г. № 50 пояснил, что в целях охраны жизни и здоровья граждан, присутствующих в здании суда, судей и работников аппарата заседание по административному иску о госпитализации может проводиться путем использования систем видео-конференц-связи при наличии технических средств [12].

Последнее вполне оправданно. Но все же, думается, что точка отсчета рассуждений должна быть сравнительно иной: применение современных дистанционных технологий в первую очередь обязательно ориентироваться на обеспечение принципов состязательности и равноправия сторон [13], а также прочих ключевых процессуальных начал в условиях гипотетического заражения туберкулезом участников судебного производства. Причем видео-конференц-связь и веб-конференция пока могут выступать не основными, а исключительно дополнительными инструментами электронной коммуникации органа правосудия и лиц, участвующих в деле (что во многом связано с правовыми и техническими проблемами идентификации личности [14]), как это имеет место в большинстве западноевропейских

стран [15, с. 58]. Именно об этом говорит Конституционный Суд РФ в одном из своих определений, когда применительно к ст. 155.1 ГПК РФ констатирует, что эта норма, регулирующая участие в судебном заседании посредством «цифры», закрепляет лишь вспомогательный способ взаимодействия суда с другими субъектами цивилистических процессуальных отношений [16].

Список литературы:

1. Васьяковский, Е.В. Курс гражданского процесса. Т. 1: Субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия / Е.В. Васьяковский. – М.: Бр. Башмаковы, 1913. – XX, 691 с.
2. Постановление Президиума Верховного Суда РФ и Президиума Совета судей РФ от 29 апреля 2020 г. № 822 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).
3. Веревкин, И.Е. Влияние информационных технологий на принципы гражданского судопроизводства / И.Е. Веревкин, А.А. Лисичкин // Материалы I Всероссийского научно-практического форума. – Екатеринбург, 2019. – С. 105–110.
4. Василенко, О.В. К вопросу об актуальности проблемы реализации принципов гражданского процесса при рассмотрении дел судами общей юрисдикции с использованием новых информационных технологий / О.В. Василенко // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 4. – С. 125–129.
5. Луконина, Ю.А. Трансформация основополагающих начал гражданского процессуального права в аспекте цифровизации правосудия по гражданским делам / Ю.А. Луконина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 10. – С. 42–45.
6. Определения Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 478-О, 14 октября 2004 г. № 335-О, 21 февраля 2008 г. № 94-О, 19 мая 2009 г. № 576-О-П, 29 сентября 2015 г. № 2024-О, 29 октября 2020 г. № 2437-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).
7. Барков и другие против России (Barkov and Others v. Russia) : Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 июля 2016 г. // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).
8. Определения Конституционного Суда РФ от 26 октября 2017 г. № 2483-О, 29 сентября 2020 г. № 2330-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).
9. О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых : рекомендация № R (99) 4 Комитета министров Совета Европы (п. 13) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).
10. Штукатуров против России (Shtukaturov v. Russia) : Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 марта 2008 г. // Документ

опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).

11. Справка по результатам обобщения судебной практики по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и по делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (подготовлена Курским областным судом 6 сентября 2017 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).

12. О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).

13. Ярков, В.В. Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса / В.В. Ярков // Закон. – 2011. – № 2. – С. 44–50.

14. Хисамов, А.Х. Технологии видео-конференц-связи и веб-конференции в цивилистическом процессе / А.Х. Хисамов // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 4. – С. 254–269.

15. Брановицкий, К.Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. / К.Л. Брановицкий. – Екатеринбург, 2009. – 225 с.

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шеломенцева Андрея Георгиевича на нарушение его конституционных прав статьями 12, 55 и 155.1 Гражданского процессуального кодекса РФ : Определение Конституционного Суда РФ от 27 марта 2018 г. № 716-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).

Д. А. Смирнов,

доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института
Северо-Кавказского
федерального университета

D. A. Smirnov,

Doctor of Law, Professor,
Director of the Law Institute,
North Caucasus Federal University

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-148-155

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ

Аннотация: в настоящее время в Российской Федерации активно применяются практики инициативного бюджетирования. Развитие этого института ставится одной из приоритетных задач бюджетной политики страны. В России долгий период времени инициативное бюджетирование не имело отдельного названия, а существовало в виде разрозненных практик с разными наименованиями – народный бюджет, программа поддержки местных инициатив, инициативное бюджетирование и др. В отсутствие правового регулирования на федеральном уровне российские регионы самостоятельно определяли формы участия граждан в бюджетном процессе, порядок их финансового и трудового участия в реализации проектов, а также решали иные вопросы. Развитие практик инициативного бюджетирования, возрастание их роли в поддержке местных бюджетов и возможности получения муниципальными образованиями дополнительных межбюджетных трансфертов, направляемых на реализацию проектов, показало востребованность данного института и необходимость его федерального правового регулирования.

Введение на федеральном уровне в законодательство понятий «инициативный проект» и «инициативные платежи» вызвало необходимость пересмотра региональных нормативных правовых актов в части регулирования инициативного бюджетирования. Цель работы – показать трансформацию региональных практик инициативного бюджетирования и провести анализ регионального законодательства по данному вопросу. На основе проведенного анализа сделан вывод о необходимости сохранения разнообразных практик инициативного бюджетирования, которые сложились в регионах, с возможностью обобщения их правового регулирования в едином нормативном правовом акте.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, инициативные проекты, инициативные платежи, межбюджетные трансферты, участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, принцип прозрачности (открытости).

Financial and legal regulation of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation

Abstract: currently the Russian Federation is actively using the practice of initiative budgeting. The development of the institution of initiative budgeting is one of the priority tasks of the budgetary policy of the Russian Federation. In Russia, for a long period of time, initiative budgeting did not have a separate name, but existed in the form of disparate practices with different names – the people's budget, programs to support local initiatives, initiative budgeting, etc. In the absence of legal regulation at the federal level, Russian

regions independently determined the forms of citizen participation in the budgetary process, the procedure for their financial and labor participation in the implementation of projects, as well as other issues. The development of initiative budgeting practices, their increasing role in supporting local budgets and the possibility of municipalities receiving additional interbudgetary transfers allocated for the implementation of projects, showed the demand for this institution and the need for its federal legal regulation. The introduction at the federal level of the concepts of “initiative project” and “initiative payments” into the legislation made it necessary to revise regional regulations in terms of regulating initiative budgeting; regional laws are adopted in the constituent entities of the Russian Federation. The purpose of the work is to show the transformation of regional practices of initiative budgeting and to analyze regional legislation on this issue. Based on the analysis, it was concluded that it is necessary to preserve the various practices of initiative budgeting that have already developed in the regions with the possibility of generalizing their legal regulation in a single normative legal act.

Keywords: *initiative budgeting, initiative projects, initiative payments, interbudgetary transfers, participation of citizens in the financial activities of municipalities, the principle of transparency (openness).*

В настоящее время в Российской Федерации активно внедряются практики инициативного бюджетирования. Развитие этого института ставится одной из приоритетных задач «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [1]. Это предопределяет необходимость исследования данного института финансово-правовой наукой, поскольку в контексте финансового права ученые только начали проявлять интерес к нему [2–5]. Инициативное бюджетирование исследуется в рамках раскрытия принципов участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований [6], а также тесным образом связывается с принципом прозрачности (открытости) как одним из основополагающих и реализуемых в бюджетных правоотношениях [7; 8].

Сам институт инициативного бюджетирования в России получил развитие как аналог зарубежной практики партисипаторного бюджетирования, которая начала развиваться в Бразилии с конца 80-х гг. двадцатого века и распространилась по всему миру [9–10].

В России долгий период времени инициативное бюджетирование не имело отдельного названия, а существовало в виде разрозненных практик – народного бюджета, программы поддержки местных инициатив, инициативного бюджетирования и др. В отсутствие правового регулирования на федеральном уровне российские регионы самостоятельно определяли формы участия граждан в бюджетном процессе, порядок их финансового и трудового участия в реализации проектов, а также решали иные вопросы.

Развитие практик инициативного бюджетирования, возрастание их роли в поддержке местных бюджетов и возможности получения муниципальными образованиями дополнительных межбюджетных трансфертов, направляемых на реализацию проектов, показало востребованность данного института и необходимость его федерального правового регулирования.

В 2020 г. были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ в части установления норм о возможности реализации инициативных проектов, их финансового обеспечения, введения инициативных платежей как новых неналоговых доходов местных бюджетов [11;12]. Изменения законодательства назвали законами об инициативном бюджетировании, хотя такого термина они не содержали. Следует отметить, что введенные инициативные проекты не заменяют собой применявшиеся до этого формы участия граждан в бюджетном процессе, а также не отменяют их. Как указывается в литературе, инициативные проекты являются еще одной практикой, но которая получила закрепление на федеральном уровне, в связи с чем справедливо ставится вопрос о соотношении инициативных проектов и прежних практик инициативного бюджетирования [13].

В то же время принятие на федеральном уровне норм о возможности реализации инициативных проектов, введения инициативных платежей предопределяет необходимость формирования соответствующего регионального правового регулирования. Тем более что Президентом РФ поставлены задачи по увеличению доли расходов местных бюджетов, в принятии решений по которым участвуют жители [14].

Таким образом, в настоящее время субъекты РФ утверждают собственные законы об инициативном бюджетировании и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок привлечения средств граждан в виде инициативных платежей, а также порядок предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию инициативных проектов. Выработка собственных стратегий для развития инициативного бюджетирования в субъекте РФ [15], с одной стороны, позволит учесть региональную и местную практику, с другой – будет направлена на развитие региональных аспектов финансового права в целом [16].

Так, в Ставропольском крае был принят закон о развитии инициативного бюджетирования, в соответствии с которым под данным термином понимается «вовлечение жителей муниципального образования Ставропольского края в решение вопросов местного значения

или иных вопросов, право решения которых предоставлено органу местного самоуправления муниципального образования края» [17]. В законе также закреплены понятия «инициативный проект» и «поддержка местных инициатив».

Следует отметить, что поскольку на федеральном уровне понятие «инициативное бюджетирование» не закреплено, субъекты РФ по-разному подходят к его определению. Например, в Кемеровской области это «форма участия населения муниципальных образований Кемеровской области в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств» [18]. В Нижегородской области под инициативным бюджетированием понимается «форма осуществления гражданами местного самоуправления посредством участия в инициировании проектов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов, финансируемых за счет средств областного и местных бюджетов, а также форма непосредственного участия граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств» [19]. В некоторых регионах собственное определение инициативного бюджетирования отсутствует. Общим его признаком можно назвать участие граждан в решении вопросов местного значения, что в целом следует оценить положительно с учетом необходимости развития принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства [20]. Вопрос финансового участия граждан в реализации проектов инициативного бюджетирования решается в регионах по-разному.

Таким образом, в настоящее время единства в части определения понятия «инициативное бюджетирование» в региональном законодательстве не наблюдается. Отчасти это объясняется многообразием практик, в которых участвуют граждане, как это отмечалось выше, в связи с чем неправильно ставить знак равенства между инициативным бюджетированием и инициативными проектами, поскольку значение первого будет гораздо шире.

Анализ содержания Закона Ставропольского края от 29 января 2021 г. № 1-кз «О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае» показывает, что он направлен на общее регулирование нескольких практик – как закрепленных недавно инициативных проектов, так и поддержки местных инициатив, которые давно реализуются на территории края. Из чего следует сделать вывод, что инициативное бюджетирование в этом регионе объединяет различные формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований.

Несмотря на то, что в самом определении «инициативное бюджетирование» не содержится указания на финансовое участие граждан, в законе оно учтено. Так, одной из задач развития инициативного бюджетирования называется «повышение эффективности бюджетных расходов за счет вовлечения жителей муниципальных образований края в процессы принятия решений по вопросам местного значения» [17]. В то же время ст. 6 закона «О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае», устанавливая источник финансового обеспечения реализации инициативных проектов, не регулирует вопрос финансового обеспечения реализации проектов поддержки местных инициатив, в связи с чем необходимо дополнить закон соответствующими нормами.

Ставропольский край является одним из лидеров инициативного бюджетирования, поскольку в данном регионе такие проекты осуществляются с 2007 г., наработан значительный опыт их реализации [6]. За 13 лет воплощено около 1 100 проектов, в 2020 г. из краевого бюджета на эти цели направлено более 400 млн рублей [21].

В связи с этим представляет интерес опыт Ставропольского края, которым он может поделиться с другими субъектами РФ. Например, 9 октября 2020 г. на его территории прошел межрегиональный тематический семинар-совещание «Инициативные проекты – инструмент организации местного самоуправления в Российской Федерации». Целью его было обсуждение вопросов участия граждан в реализации инициативных проектов, включая организацию работы с жителями на разных этапах проектного цикла, предусмотренных Федеральным законом № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», а также создания условий для активизации работы органов местного самоуправления с населением (в частности, поддержка местных бюджетов, реализующих инициативные проекты) [22].

В рамках данного мероприятия были рассмотрены следующие вопросы:

- развитие инициативного бюджетирования в рамках нового законодательного и институционального контекста реализации инициативных проектов граждан;
 - использование новой методологии инициативного бюджетирования;
 - вызовы новой волны развития инициативного бюджетирования в России;
-

- стратегии регулирования инициативного бюджетирования в нормативно-правовых документах субъектов РФ;
- подходы к оценке качества процедур инициативного бюджетирования [22].

Большая роль в правовом регулировании инициативного бюджетирования на региональном уровне отводится Министерству финансов РФ, которое не только обобщает практики регионов (ежегодно публикуется доклад о лучших практиках реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях), но и разрабатывает различные методические рекомендации, которые могут применять субъекты РФ для внедрения практик инициативного бюджетирования на своей территории. Например, приказом Министерства финансов РФ от 15 декабря 2020 г. № 1101 утверждены Методические рекомендации по планированию расходов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов [23]. Кроме того, издаются рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что с принятием на федеральном уровне норм, регулирующих реализацию инициативных проектов и использование инициативных платежей, наступил новый этап развития регионального законодательства об инициативном бюджетировании. Следует выразить надежду на то, что с внедрением в практику регионов инициативных проектов сохранятся те практики инициативного бюджетирования, которые были накоплены за многие годы.

Список литературы:

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России). URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2021).
2. Миронова, С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации / С.М. Миронова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 1 (40). – С. 30–35.
3. Бехер, В.В. Роль инициативного бюджетирования в реализации финансовой деятельности государства / В.В. Бехер // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 28 сентября 2016 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. – С. 47–50.
4. Васильева, Н.В. К вопросу об использовании форм непосредственной демократии в целях обеспечения участия общественности в бюджетном

процессе муниципального образования / Н. В. Васильева, Ю. В. Пятковская // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 4 (52). – С. 48–58.

5. Бочкарева, Е. А. Реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в аспекте повышения финансовой грамотности и финансовой культуры / Е. А. Бочкарева // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н. И. Химичевой (Саратов, 31 мая 2018 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – С. 45–49.

6. Миронова, С. М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права : монография / С. М. Миронова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 224 с.

7. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2019. – 320 с.

8. Рыбакова, С. В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий / С. В. Рыбакова, А. В. Савина // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 38–46.

9. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Eropreirecord LDA Faro, Portugal. 2018.

10. Миронова, С. М. Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований / С. М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 2 (39). – С. 275–280.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4762.

12. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 216-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4742.

13. Миронова, С. М. Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения / С. М. Миронова // Финансовое право. – 2019. – № 5. – С. 8–13.

14. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html> (дата обращения: 10.02.2021).

15. Филиппова, Н. А. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: региональные стратегии / Н. А. Филиппова // Вестник СурГУ. – 2019. – Вып. 2 (24). – С. 102–109.

16. Покачалова, Е. В. Федеральные и региональные аспекты финансового права России как новые научные направления развития профессором Н. И. Химичевой концептуальных финансово-правовых основ в постсо-

ветский период / Е.В. Покачалова // Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (Саратов, 2 октября 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – С. 192–195.

17. О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 29 января 2021 г. № 1-кз // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. URL: www.pravo.stavregion.ru (дата обращения: 01.02.2021).

18. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области – Кузбассе : закон Кемеровской области от 14 ноября 2018 г. № 90-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2018).

19. Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области : закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 173-З // Нижегородские новости. – 2021. – № 12 (6268). – 19 февр.

20. Беликов, Е.Г. Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства / Е.Г. Беликов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 11–15.

21. На Ставрополье в 2021 году начнет действовать инициативное бюджетирование. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9984703> (дата обращения: 10.02.2021).

22. Отчет о проведенных региональных информационно-обучающих мероприятиях практикам инициативного бюджетирования при поддержке Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/proactive_bud/ (дата обращения: 10.02.2021).

23. Об утверждении методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов : Приказ Минфина России от 15 декабря 2020 г. № 1101. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/proactive_bud/ (дата обращения: 10.02.2021).

Е. В. Виноградова,
*доктор юридических наук, профессор,
первый заместитель директора
Института государства и права РАН*

С. И. Захарцев,
*заведующий кафедрой адвокатуры
и правоохранительной деятельности
Российского государственного
социального университета, доктор
юридических наук, академик РАН*

E. V. Vinogradova,
*Doctor of law, Professor, First Deputy
Director of Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
humanrights@igpran.ru*

S. I. Zahartsev,
*Head of the Department of Advocacy
and Law Enforcement of the Russian
State Social University, Doctor of Law,
Academician of the Russian Academy
of Natural Sciences
Sergeyivz@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-156-163

СУВЕРЕНИТЕТ: ГОСУДАРСТВО – ЛИЧНОСТЬ – ГОСУДАРСТВО. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ

Аннотация: эволюция правового содержания государственного суверенитета в условиях возрастающей роли поддержки основ отечественной правовой идентичности становится актуальной в связи с процессами трансформации российской конституционно-правовой модели. Современные подходы к элементам, входящим в содержание суверенитета, потенциал и направление их развития не только представляют научный интерес, но и могут иметь важное значение для нормативного закрепления модели российской государственности. Формирование модели политического дизайна Российской Федерации, основывающейся на ценностных для России культурных, философских, исторических, правовых, религиозных традициях, предопределяет необходимость научных исследований государственного суверенитета.

Ключевые слова: суверенитет, государственный суверенитет, народный суверенитет, национальный суверенитет, суверенитет личности.

Sovereignty: state – individual – state. Russian model

Abstract: the evolution of the legal content of state sovereignty in the context of the increasing role of supporting the foundations of the national legal identity becomes relevant in connection with the processes of transformation of the Russian constitutional legal model. Modern approaches to the elements included in the content of sovereignty, the potential and direction of their development are not only of scientific interest, but may also be important for the normative consolidation of the model of Russian statehood. The formation of the model the political design of the Russian Federation, based on the cultural, philosophical, historical, legal, and religious traditions that are valuable for Russia, determines the need for scientific research of state sovereignty.

Keywords: sovereignty, state sovereignty, people's sovereignty, national sovereignty, individual sovereignty.

Правовая природа государственного суверенитета, раскрываясь через философские концепции, предлагает весьма интересные модели многоуровневой системы этого явления. Среди множества подходов к его пониманию значительное место принадлежит нормативному, и в этом случае исследование государственного суверенитета чаще всего происходит в конституционно-правовом аспекте. Оно предопределяется текстом основного закона страны, в котором чаще всего установлена роль носителя суверенитета – народа. Интегративная связь народа как носителя суверенитета с государством создает общую систему взаимосвязей и взаимозависимостей. Поиск эффективной модели этой системы в рамках нормативного подхода видится актуальным для отечественного конституционно-правового пространства в связи с начавшимися в 2020 г. процессами его трансформации.

Исследование правовой природы суверенитета, начиная с эпохи Просвещения, не ограничивалось констатацией факта его существования. Жан Боден, в XVI в. аргументируя признание автономной светской власти, обосновал возможность существования государственного суверенитета, предоставляемого монарху как носителю суверенитета, дарованного Богом, что в дальнейшем позволило атрибутировать его (суверенитет) в качестве обязательного элемента суверенной государственности. В предлагаемой модели суверенитет ограничивался естественным правом и нормами, конституирующими неотчуждаемые права народа. Противопоставляя власти монарха как носителя самодержавия власть народа, Руссо в XVIII в. предложил концепцию народного суверенитета в качестве части доктрины общественного договора, обосновав идею верховенства народа, эволюционирующую в концепцию народного суверенитета. В современном понимании это позволяет признавать народ как источник государственного суверенитета, закрепляемый в основных законах государств в модели «народ – единственный законный носитель верховной власти». Следует отметить, что анализ правовой природы народного и государственного суверенитетов не предполагает их противопоставления. Выдающийся российский ученый А.С. Алексеев писал, что «государство есть оседлый народ, организованный в самостоятельное целое под единой верховной властью». Верховной властью он называл «ту власть, которая возникает из организации народа как самостоятельного носителя целого» [1, с. 5–7].

Вместе с тем существующие в науке конституционного права подходы предполагают деление суверенитета на несколько видов. Кроме государственного и народного концептуальное обоснование и подчас

нормативное закрепление получили национальный суверенитет и суверенитет личности. Первые два вида – государственный суверенитет, означающий верховенство и независимость государственной власти, проявляющийся во внутренней и внешнеполитической деятельности государства, и народный суверенитет, предполагающий полновластие народа, реально участвующего в управлении делами общества и государства, – можно считать концепциями, укрепляющими государственность. Что касается суверенитета национального, определяемого как полновластие нации, ее политической свободы, обеспечивающее наличие реальной возможности определять характер национальной жизни, можно предположить, что в нем видятся потенции размывания государственности.

В силу того, что концепция национального суверенитета основана на идее права нации на самоопределение, ее правовое содержание определяется тезисом о политической свободе нации, ее праве выбирать принципы взаимодействия с другими нациями и даже организационно-правовую модель государственности. Исследователи [2, с. 3–4, 18–19] отмечают, что изначально не присущие любой нации гарантии суверенитета могут обеспечиваться государством, однако национальный суверенитет во многом зависит от интересов, осознаваемых нацией как жизненно важные для ее существования и развития. И здесь очень значимо не допустить абсолютизации национального суверенитета, который на определенном историческом этапе становится правом нации и частью государственного суверенитета [3, с. 35–37]. Однако очевидно, что он может реализовываться не только в рамках автономии в существующей, но и в превенции создания собственной государственности.

Учет разных национальных интересов в государствах может обеспечиваться в рамках модели ограниченного суверенитета, который в федеративных государствах реализуется в форме разграничения компетенций. В российской Конституции разграничение полномочий обеспечено институтами предметов исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72). В ст. 73 Конституции РФ установлено, что вне пределов ведения, определяемых ст. 71 и 72, субъекты РФ обладают всей полнотой власти. Наряду с этим в уставах некоторых субъектов РФ содержится указание на наличие у них суверенитета, ограниченного, но все же суверенитета. И здесь, полагаем, различие понятий «суверенитет» и «независимость» является определяющим. Независимость, в отличие от суверенитета, не может быть ограниченной, поэтому если рассматривать последний как часть гарантий независимости, то

предлагаемая модель «ограниченного суверенитета» с теоретической точки зрения и с точки зрения укрепления государственности не может считаться безупречной.

Сложно также предложить модель, не посягающую на государственный суверенитет в части гарантий невмешательства во внутренние дела государства в современной интерпретации суверенитета личности. Концепция, предоставляющая человеку возможность самостоятельно распоряжаться своими правами, без всякого сомнения, заслуживает поддержки на самом высоком, конституционном уровне государства. Российская Конституция содержит парадигму о признании и гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина (ст. 17) и о том, что именно они определяют и деятельность органов власти, и смысл законов (ст. 18). Вместе с тем распространение идеи защиты прав и свобод в наднациональных системах все больше выходит за рамки внутригосударственных вопросов, становясь предметом международной защиты. Общеизвестным становится принцип «нарушения прав человека не являются внутренним делом», что способствует возникновению тенденции сокращения суверенных полномочий государства. Внутреннее противоречие между суверенитетом государства и суверенитетом личности можно искать, исходя из философских подходов. С позиций немецкой классической философии «государство – не механизм, а разумная жизнь самосознающей свободы, система нравственного мира» [4]. Гегель раскрывал понятие суверенитета и через категории независимости, целостности и единства государства, и через его субъективность, которая предполагает способность через активное волевое начало реализовать себя в качестве субъекта всемирно-исторического процесса. Как институциональное проявление, призванное обеспечивать самодостаточность в отношениях с другими государствами и объединяющее государственные органы, раскрывается идея суверенитета в «Философии права» [4]. Выдающийся русский ученый Н.М. Коркунов отмечал специфику верховной власти, которой обладает лишь государство, «...как общественный союз, представляющий собою самостоятельное признанное принудительное властвование над свободными людьми» [5, с. 295].

Суверенитет личности – весьма неопределенное понятие, в силу этого оно не обладает свойством общепризнанности. Действительно, посредством глобальных инструментов сформирована защищаемая международными договорами совокупность прав и свобод человека, которую, вероятно, и следует считать основой концепции личного суверенитета. Однако каждая страна имеет особенные, традиционные

только для нее моральные и нравственные скрепы, которые формируют ее идентичность. Для России это имеет особое значение, так как усиление влияния идей, сформировавшихся в рамках западноевропейских моделей, зачастую противоречит внутренним «корневым» устоям, основанным на православии. Православие, определяя жизнь человека, сопровождало его от рождения до смерти, воспитывая душу [6, с. 172]. Для России поиск правды жизни не ассоциирован с целесообразностью, поэтому правда – не регламент поведения, а тяга к добру и справедливости. Заповедный текст Русской Правды отражает слияние религиозных, нравственных и юридических начал. Академик А. А. Корольков отмечает, что «...в русском сознании право становилось синонимом правоты, правды и даже праведности, а в западном – более сближалось с законностью, формальной упорядоченностью» [7, с. 634].

На фоне стремления к глобализации, очевидно, будет возникать необходимость самоидентификации в национальной, культурной, религиозной сфере, которая необходима любому человеку для осознания себя частью «своего» мира, маленького или большого, но своего, ограниченного своей историей, культурой, правом. Суверенитет личности – фикция без связи ее с государством, которое и реализует ее права. Эта идея со всей очевидностью должна восприниматься как аксиома в рассуждениях о государственном суверенитете как системе, включающей в себя такой элемент, как суверенитет личности. Возрастание роли наднациональных органов, обусловленное усилением взаимозависимости между государствами, вероятно, приведет к делегированию суверенными государствами своих прав, как это происходит в странах Европейского союза. Конечно, государственный суверенитет не является абсолютным, но он, как полагает А. А. Моисеев, символизирует его не только политико-правовую самостоятельность, но и высшую ответственность и ценность как первичного субъекта международного права [8, с. 68]. Суверенитет, раскрываясь как одна из высших нравственно-правовых ценностей государства, исключает возможность существования какой-либо наднациональной инстанции.

Исследователи уже отмечают, что в последние годы происходит размывание понятия «государственный суверенитет», который все чаще рассматривается лишь как право свободного выхода из состава другого государства или союза государств [9]. Данный процесс предопределен усилением, граничащим с ужесточением влияния международных договоров, регулирующих вопросы суверенитета личности и национального суверенитета. Появление этой тенденции,

контекстно связанной с процессами глобализации, может привести к исчезновению государственного суверенитета. Один из первых шагов в этом направлении – «расщепление» государственного (национального) суверенитета на «нестабильные» его составляющие – национальный суверенитет и суверенитет личности.

Исследование государственного суверенитета с позиций нормативного подхода предполагает обращение к праву как атрибуту суверенной государственности. Суверенное право в государстве не может развиваться вне рамок суверенной философии права, концептуально предопределенной нравственно-правовыми понятиями, система которых образует идентичность страны. Они, по мнению исследователей [10, с. 47–54; 6, с. 170–179], синтезируются в диалектическом взаимодействии из точки высшего философского синтеза – генезиса базовых подходов к правовой науке. Предполагается, что именно такой теоретический подход позволит избежать метафизического противопоставления понятий суверенитета государства и народа суверенитетам нации и личности. Для современной России естественно, что сохранение правовых традиций имеет целью сбегать не только устои, лежащие в основе морали, но и нравственные начала в социальной жизни. В свое время В. О. Ключевский отмечал: «Вековыми усилиями и жертвами Россия образовала государство, подобного которому по составу, размерам и мировому положению не видим со времени падения Римской империи» [11, с. 42]. Именно эти аргументы позволили включить в конституционный текст положение о важности сохранения общероссийской культурной идентичности. Противопоставляя традиционные российские ценности стремлению оправдать метафизическое разложение внутреннего единства суверенитета как основы государственной субъектности, расчленения государственного суверенитета на функциональные суверенитеты, что может иметь целью предоставление «суммарного» суверенитета наднациональным системам. Государственный суверенитет должен обладать такой степенью независимости, основанной на многовековой традиции страны, при которой имеется возможность сохранять то истинное и ценное, что определяет ее идентичность, трансформируя его в правовые категории. Митрополит Киевский Иларион еще в XI в. в «Слове о законе и благодати» вскрыл с глубокой психологической точностью разницу между данной благодатной душе истиной и формальным законом (тенью). Отечественные нравственно-правовые традиции основаны на историко-правовых моделях, и их сознательная интеграция в мировые концепции предполагает возможность развития внутри системы

правовых парадигм, включаясь в этот процесс на равных. На наш взгляд, в этом заключается смысл государственного суверенитета, предопределяющего равенство правосубъектности и в политике, и в праве.

Для современной России подход к восстановлению и укреплению суверенитета связан с изменением не только ее политико-правовой реальности, но и общего тренда перехода к многополярному миру от двухполярного и однополярного. Это обуславливает запуск процессов «перезагрузки» в поиске теоретических моделей суверенитета и детерминирует обновление правовых основ суверенитета, прежде всего конституционно-правовых.

Говоря о суверенитете, можно еще раз вернуться к исследованию А.С. Алексеева, отмечавшего, что признаком любого государства как политико-правовой организации является верховная власть, которая юридически не ограничена, не признает над собой никакой высшей власти, регулирует и защищает не тот или другой разряд интересов, внутренний или международный, а всю совокупность интересов народа [1, с. 7]. Не случайно в преамбуле Конституции Российской Федерации закреплено, что, принимая ее, многонациональный народ «возрождает суверенную государственность России». В принятом в 2020 г. законе о поправке в Конституцию Российской Федерации [12] сформулированы положения, направленные на усиление гарантий государственного суверенитета. Норма о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию содержится в ст. 4 Конституции. В дополнение к данной норме в ст. 67 главы о федеративном устройстве включена ч. 2.1, устанавливающая, что Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета. Благодаря принятым поправкам, направленным на сохранение российской конституционной идентичности, установление пределов вмешательства международных структур в государственную политику, защиту территориального, духовного и культурного суверенитета, получили конституционное закрепление положения, которые не предполагают расщепления государственного суверенитета.

Все ранее обозначенные суждения направлены на институционализацию специфической концепции государственного суверенитета, основанного на российской идентичности – культурной, философской, правовой, опирающейся на опыт традиционного нравственно-правового уклада России, позволившего ей сохранить державность в течение столетий.

Список литературы:

1. Алексеев, А.С. Русское государственное право : конспект лекций / А.С. Алексеев. – 4-е изд. – М. : Тип. Общества распространения полезных книг. Моховая, против Манежа, д. кн. Гагарина, 1897.
2. Шевцов, В.С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии) / В.С. Шевцов. – М. : Юрид. лит., 1978.
3. Ушаков, Н.А. Суверенитет в современном международном праве / Н.А. Ушаков. – М. : Изд-во ИМО, 1963.
4. Гегель, Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
5. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003.
6. Сальников, В.П. Принцип суверенности государственно-правовой идеологии и философии права / В.П. Сальников, Д.В. Масленников, С.И. Захарцев, К.О. Прокофьев, А.И. Морозов // Мир политики и социологии. – 2019. – № 9.
7. Корольков, А.А. Философия права: западноевропейская и русская традиции // История философии права : монография / [А.Л. Альбов, В.М. Баранов, З.Ш. Идрисов и др.] ; отв. ред. А.Л. Альбов, Д.В. Масленников, В.Л. Сальников. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та ; С.-Петербург. ун-та МВД России, 1998.
8. Моисеев, А.А. Суверенитет государства в международном праве / А.А. Моисеев. – М. : Восток-Запад, 2009.
9. Морозова, А.С. Конституционно-правовой анализ реализации принципов суверенитета в Российской Федерации / А.С. Морозова // Вестник Московского университета МВД. – 2012.
10. Клименко, О.А. Идея суверенитета в философско-правовых и политико-правовых концепциях XIX века / О.А. Клименко // Правовое государство: теория и практика. – 2017. – № 1 (47).
11. Ключевский, В.О. Русская история: полный курс лекций / послесл., коммент. А.Ф. Смирнова. – М. : ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2004. – 420 с.
12. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

Р. А. Осипов,

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

R. A. Osipov,

Candidate of law, Senior lecturer
of Theory of State and Law Department
of the Saratov State Law Academy
magistr_sar@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-164-169

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ПОПУЛИЗМА В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Аннотация: в данной работе затрагивается актуальная проблема правового популизма в современном российском обществе. Автор статьи формулирует собственные определения таких терминов, как «правовой популизм», «правовой идеализм» и «правовая демагогия», приходя к выводу, что данные понятия не тождественны, хотя и схожи по своему содержанию. В статье рассматриваются вопросы, связанные с характеристикой обозначенной проблемы, приводятся размышления автора о преодолении правового популизма посредством повышения правовой грамотности населения нашей страны, отмечается положительная динамика в данной сфере.

Ключевые слова: правовой популизм, правовой идеализм, правовая демагогия, правовое просвещение, правовая грамотность.

The problem of legal populism in modern Russian society

Abstract: this paper deals with the actual problem of legal populism in modern Russian society. The author of the article formulates his own definitions of such terms as "legal populism", "legal idealism" and "legal demagoguery", coming to the conclusion that these concepts are not identical, although they are similar in content. The article deals with the issues related to the characteristics of the designated problem, the author's thoughts on overcoming legal populism by improving the legal literacy of the population of our country are given, and the positive dynamics in this area is noted.

Keywords: legal populism, legal idealism, legal demagoguery, legal education, legal literacy.

Актуальность затронутой темы обусловлена тем, что развитие демократических институтов в России тормозит огромный пласт недействующих норм либо норм, реализуемых на практике в угоду определенным лицам, классам, отдельным участникам политического процесса.

Цель работы видится в освещении проблем правового популизма в современном российском обществе, а также в выявлении методов искоренения данного правового явления. В ходе исследования представляется возможным описать признаки, свойственные правовому популизму, и раскрыть факторы, которыми он обусловлен.

Объектом рассмотрения в статье являются негативные правовые явления в современном обществе. Предметом исследования следует считать возникшее в последнее время явление правового популизма в России.

Используемые в качестве методологической основы диалектика, абстрагирование, анализ, синтез, дедукция дали возможность изучить многообразные подходы законодателя и ученых к развитию правосознания граждан в современном российском обществе.

Проблеме правового популизма в России уделено мало внимания, хотя к данному вопросу обращались в своих исследованиях такие авторы, как Н.А. Баранов [1–4], К.Д. Ваян [5–7], К.С. Гаджиев [8], В.А. Варывдин [9], А.В. Малько [10], Н.И. Матузов [11], В.С. Нерсесянц [12], Ю.А. Тихомиров [13], Р. Хофтэдтер [14], З.М. Черниловский [15], Ю.А. Юдин [16].

Термин «популизм» встречается в различных отраслях человеческой деятельности. В общепотребительном смысле под популизмом понимают деятельность, направленную на достижение популярности в массах за счет недостоверных обещаний. В литературе можно встретить такое определение: «пустословие политиков, дающих народу невыполнимые обещания» [10, с. 46].

Интересным является вопрос соотношения таких понятий в теории права, как популизм, идеализм, демагогия.

Представляется, что под правовым популизмом понимаются законодательно регламентированные положения, не обеспечивающие своей целью и в процессе правореализации этих норм социально-значимых результатов, способствующие, по своей сути, ангажированию интересов отдельных субъектов.

Правовой популизм – одна из форм деформации правосознания населения, иногда данную категорию характеризуют как спекулятивно-правовую, т.к. она может выражаться в субъективном подчеркивании исключительной значимости самого субъекта действий и его отношения к делу, возвышении себя с целью укрепления собственного социального или служебного статуса в обществе. Часто такие субъекты маскируются борьбой за общечеловеческие ценности (понятные каждому), чтобы расширить аудиторию своего воздействия и влияния на них. При этом сам субъект руководствуется исключительно эгоистическими представлениями о деле.

Отразим признаки правового популизма:

- мнимые действия направлены на заинтересованных лиц, в основном на низшие и средние слои населения;

- чаще всего правовой популизм проявляется в либерально-демократических режимах;
- правовой популизм получает свой расцвет в тотально низкой правовой культуре населения;
- правовому популизму свойственно проявляться в процессе радикального изменения законодательства.

Интересной является точка зрения О.В. Мартышина, который отмечает многообразие примеров провозглашения демократических принципов, играющих значительную роль в зарубежных правовых системах, но при этом они остаются декларативными в России, приводя к плачевным результатам. По мнению автора, это и является реакцией «на несовместимость, отторжение чуждого, имплантированного в иную среду, в другой организм» [17, с. 8].

Правовой идеализм – это процесс, при котором стираются границы между реальностью и совершенством в утопическом смысле слова. Правовой идеализм – это, по сути, неправильная, недостоверная переоценка и преувеличение права и его возможностей.

Правовой идеализм обусловлен определенными факторами:

- первым фактором является случай, когда личность устанавливает для себя правовые идеалы и высоконравственные убеждения; исходя из этого, стремится идеализировать все;
- вторым фактором может служить плохая ориентированность в правовых процессах (т.е. мнимое выдается за действительное);
- третий фактор: личность не знакома с правом, но при этом стремится сделать выводы из частных предпосылок. Правовой идеализм также считается формой деформации правосознания населения.

Так, по мнению Н.И. Матузова, законодатель не имеет права следовать за обыденным сознанием (по принципу: «нужно срочно принять какой-либо закон»), в обязанности законодателя входит предвидение последствий такого безрассудного массового издания законов [11, с. 6].

Правовая демагогия – это одна из форм социальной демагогии, ее содержание наполнено такими элементами, как обман и завуалированное опасное воздействие одного субъекта на группу лиц, их чувства, знания и действия с применением ложного представления о правовой действительности, замаскированное под видом позитивных действий и решений. По мнению В.Н. Баранова, демагогия является вечным спутником политико-правовой среды [2, с. 39].

Отметим, что все три термина не являются тождественными, однако близки по своему содержанию. Часто можно встретить точку зрения, согласно которой правовой популизм обусловлен социальным неравенством и социальной поляризацией общества.

Как часто в реалиях современной действительности можно столкнуться с такими правовыми категориями? На самом деле, они окружают нас. Чаще всего это касается предвыборных кампаний, когда баллотирующиеся кандидаты, уповая на будущее введение весьма популярных мер и принятие «нужных» законов, в случае их избрания по факту «сдуваются» либо, что еще хуже, не просто игнорируют собственные обещания, а меняют вектор своих действий на противоположный. Самым ярким примером здесь может оказаться решение социальных вопросов населения и их воплощение в нормативных и подзаконных актах: пенсионная реформа (пенсионный возраст, накопительная часть пенсии); реформирование здравоохранения (дополнительные выплаты врачам, работающим с COVID-больными); поддержка бизнеса в период карантинных мер; образовательная среда (введенное вроде бы на благо населения дистанционное образование и то не может быть реализовано в должной мере, порождая все новые проблемы и вскрывая уже имеющиеся острые вопросы). Казалось бы, принимаются меры, востребованные большинством населения, но реализовать их на практике оказалось на сегодняшний день весьма проблематично.

Проблема правового популизма в современном российском обществе естественна: население устает от каждодневных проблем, становится более подверженным воздействию манящих лозунгов и обещаний от аппарата чиновников, но в то же время настороженным, а значит готовым к внешнему воздействию. Справиться с правовым популизмом может помочь правовое просвещение населения, повышение уровня правовой информированности общества.

Сегодня практически отсутствует правовая ответственность лиц, использующих в своей деятельности правовой популизм, однако, на наш взгляд, необходимо строго регламентировать ответственность лиц, «преподносящих» недостоверную, ложную правовую информацию в массы.

Говоря о правовом популизме, не стоит забывать не только о правовых методах искоренения данной формы деформации правосознания населения, но и о психологических, таких как рост самоорганизации, избегание ненужной конкуренции в профессиональной сфере, сглаживание конфликтов, отсутствие эмоциональной зависимости от внешних факторов, определение и постановка целей, следование этим целям. Данные методы преодоления деформации правосознания в форме правового популизма позволят сформировать «цельную личность», которая может оценить ложность посылов и в полной мере противостоять влиянию правового популизма.

Однако следует отметить и положительную динамику в искоренении правового популизма. Данные еще в 1990-е гг. обещания наших политиков относительно воплощения конституционных норм (например, касающихся права на жилище; права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; права на вознаграждение за труд; права государственной защиты материнства, детства и семьи и пр.) начинают понемногу претворяться в жизнь благодаря национальным проектам и грамотной модернизации законодательства.

Подводя итог нашему исследованию, отметим, что проблема правового популизма только начинает набирать обороты ввиду принятия новых законодательных актов [18, 19], запрещающих высказываться в отношении властных структур. Судя по истории нашей страны, данный закон во многом призван наложить цензуру на свободные высказывания граждан в отношении власти. Хотя закон и направлен на привлечение к ответственности именно за оскорбление власти, думается, что действенный механизм его работы придется оттачивать еще долгие годы. Результатами деятельности законодательной и исполнительной власти становится недовольной большая часть населения нашей страны. Несоответствие деятельности властных структур общественному идеалу и все более частые проявления правового популизма порождают со стороны народа правовой нигилизм. Это является «нулевым меридианом» в возникновении социальных, политических и, как следствие, правовых конфликтов в российском обществе.

Список литературы:

1. Баранов, В.М. О правовой демагогии / В.М. Баранов // Нижегородские юридические записки : сб. науч. тр. – Н. Новгород, 1997. – Вып. 3. – 224 с.
2. Баранов, В.М. Правовая демагогия / В.М. Баранов // Вопросы теории государства и права. – 2001. – № 3. – С. 38–58.
3. Баранов, В.М. Правовая демагогия / В.М. Баранов ; под ред. В.К. Бабаева // Теория государства и права. – М., 1999.
4. Баранов, Н.А. Эволюция взглядов на популизм в современной политической науке / Н.А. Баранов. – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2001. – 41 с.
5. Ванян, К.Д. Генезис правового популизма: исторический и идеологический аспекты / К.Д. Ванян // Современная наука и инновации. – 2013. – № 4 (4). – С. 41–50.
6. Ванян, К.Д. Правовой популизм в политическом процессе / К.Д. Ванян // Научные проблемы гуманитарных исследований. – 2012. – № 4. – С. 175–180.
7. Ванян, К.Д. Правовой популизм: теоретико-методологический анализ: дис. ... канд. юрид. наук / К.Д. Ванян. – Ростов н/Д, 2006. – 162 с.
8. Гаджиев, К.С. Политология: учебник для академического бакалавриата / К.С. Гаджиев. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 424 с.

-
9. Политология в логических схемах и таблицах / авт.-сост. В.А. Варывдин. – М. : Социально-политический журнал, 1995. – 160 с.
 10. Малько, А.В. Популизм и право / А.В. Малько // Правоведение. – 1994. – № 1. – С. 3–11.
 11. Матузов, Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма / Н.И. Матузов // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 5–12.
 12. Нерсесянц, В.С. Философия права / В.С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2000. – 656 с.
 13. Тихомиров, Ю.А. Государство: монография / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 320 с.
 14. Хофстедтер, Р. Американская политическая традиция и ее создатели / Ричард Хофстедтер ; вступ. ст. К. Лэша ; отв. ред. Ю.К. Абрамов ; пер. с англ. – М.: Наука : Квадрат, 1992. – 425 с.
 15. Всеобщая история государства и права : учебник / под ред. З.М. Черниловского. – М.: Проспект, 2002. – 591 с.
 16. Юдин, Ю.А. Политические системы независимых стран Тропической Африки / Ю.А. Юдин. – М., 1975. – 325 с.
 17. Мартышин, О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России / О.В. Мартышин // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 3–13.
 18. О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 12, ст. 1220.
 19. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 12, ст. 1218.

С.Н. Зайкова,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

S.N. Zajkova,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor, Associate Professor
of the Administrative and Municipal Law
of the Department of the Saratov State
Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-170-179

ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: обеспечение транспортной безопасности остается актуальной темой научных исследований, поскольку транспортный комплекс по-прежнему привлекателен для совершения противоправных деяний, в том числе террористических актов. Целью статьи является рассмотрение понятия «государственное регулирование транспортной безопасности», определение и систематизация целей такого регулирования. Методологическая основа представлена совокупностью общенаучных и частнонаучных (логико-юридический, сравнительно-правовой) методов познания. Проведенный анализ позволил сделать выводы о том, что государственное регулирование транспортной безопасности является одной из форм управляющего воздействия, направленного на достижение поставленных целей, путем установления общих правил поведения, поддержания порядка и взаимодействия между субъектами – участниками транспортных и иных экономических правоотношений. Отмечено, что систематизация целей (стратегических и практических) позволяет направить государственное регулирование не только на сохранность транспортного комплекса, но и на развитие транспортной отрасли и российской экономики в целом. Настоящее исследование имеет возможность практического применения при внесении изменений в законодательство, регулиующее рассматриваемую область правоотношений.

Ключевые слова: государственное регулирование, транспортная безопасность, система транспортной безопасности, безопасность на транспорте.

Purposes of the state regulation in the sphere of transportation security

Abstract: transportation security keeps being an important subject for scientific research studies as transport complex is still attractive for committing illegal acts, including terrorist acts. The purpose of the article is to study such notion as ‘state regulation in the sphere of transportation security’, defining and systematization of the goals of such regulation. Methodology represented by a set of general scientific and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods. The present analysis made it possible to draw a conclusion that state regulation in the sphere of transportation security is one of the forms of control providing achieving goals by setting general rules, maintenance of order and interaction among participants in transport or any other legal relations. It’s noted that goal systematization (strategic and practical) makes it possible to direct state regulation not only to the safety of the transport complex, but also to the development of the transport industry and Russian economy as a whole. The present research may be

implemented if amendments are made into the legislation that regulates the stated earlier sphere of legal relations.

Keywords: *state regulation, transportation security, transportation security system, security on transport.*

Реализация механизма государственного регулирования является сложным организационно-правовым процессом, имеющим заданную направленность на результат. От четкой формулировки целей государственного воздействия на общественные отношения зависит системная постановка задач, рациональный объем средств и ресурсов (финансовых, временных, людских и иных), направленных на их достижение, и эффективность работы государственного аппарата в целом.

Приступая к рассмотрению целенаправленности государственного регулирования транспортной безопасности, следует остановиться на значении понятия «государственное регулирование» и отграничении его по правовому содержанию от понятия «государственное управление».

В русском языке толкование слов «управлять» и «регулировать» во многом схоже. Управлять означает «руководить или направлять чью-либо деятельность», регулировать – «подчинять определенному порядку, упорядочивать» [1].

Управление необходимо для организации совместной деятельности людей, направленной на достижение общей цели. Основная задача социального управляющего – направление деятельности созданной социальной системы путем воздействия на поведение ее участников. Воздействуя на управляемых субъектов, управляющий определяет цели и придает взаимодействию людей организованность, их целенаправленное функционирование.

Регулирование связано с приведением в порядок систем и взаимосвязей их участников, представляет по содержанию целенаправленное руководство движением (отношениями) в заданных параметрах, позволяет реализовать управляющее воздействие с помощью механизмов и регуляторов, например социальных норм, морали, процессов и т.д.

На первый взгляд тождественные понятия «управление» и «регулирование» имеют существенные отличия в теории административного права.

Во-первых, они отличаются методологией административно-правового регулирования. Так, например, рассматривая государственное воздействие на субъектов предпринимательской деятельности, ученые-административисты отмечали, что применение прямых методов

управления и непосредственное воздействие на его субъект можно определить как «непосредственное государственное управление, а косвенное воздействие ... как государственное регулирование» [2; 3, с. 32].

Постепенный переход от прямого государственного управления к регулированию происходил в нашей стране параллельно с переходом к рыночным отношениям и поиском новых административно-правовых механизмов воздействия. Современные особенности государственного управления, вызванные функционированием значительного количества частных, коммерческих хозяйствующих субъектов, их большим объемом свободы, самостоятельностью и саморегуляцией, требуют обоснованного выбора методов его осуществления. Именно поэтому ученые отмечают необходимость ограничения средств прямого управления и развития государственного регулирования посредством управленческих регулятивных процедур [4–7].

Во-вторых, рассматриваемые понятия отличаются правовыми связями между субъектами правоотношений. При государственном управлении управляемые находятся в подчинении у субъекта управления, а при государственном регулировании подчинение отсутствует [8].

В-третьих, соотносятся рассматриваемые понятия как целое и частное. С одной стороны, регулирование является лишь отдельной функцией целостного управленческого процесса и поддерживается другими функциями управления (планированием, прогнозированием, контролем и др.). С другой стороны, рассматривая государственное регулирование как масштабную деятельность по воздействию на поведение неподведомственных субъектов, можно прийти к выводу, что государственное регулирование является целым (общим), а управление – лишь частью общего, заключающейся в воздействии на субъекты, находящиеся в прямом подчинении. Ученые обратили внимание, что регулирование определяется прежде всего как установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и впоследствии дополняется отдельными функциями управления, например, всесторонним контролем [9, с. 40; 10].

Именно как установление общих правил поведения государственное регулирование трактуется в Воздушном кодексе РФ: «Под государственным регулированием использования воздушного пространства понимаются установление государством общих правил осуществления такой деятельности, организация и проведение государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, а также установление ответственности за нарушения правил исполь-

зования воздушного пространства» (п. 1 ст. 12). Толкование понятия государственного регулирования как установления общих правил поведения, общего порядка деятельности используется и в других федеральных законах [11].

В отдельных законодательных актах [12–14] государственное регулирование рассматривается как совокупность методов (например, во внешнеэкономической деятельности – методов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования), а в ряде правовых актов [15; 16] – как система мер или процедур, установленных российским законодательством и применяемых для достижения целей регулирования.

Несмотря на различные толкования рассматриваемого понятия, можно прийти к выводу, что государственное регулирование – это одна из форм управляющего воздействия, направленного на достижение поставленной цели, путем установления общих правил поведения, поддержания порядка и взаимодействия между субъектами, не находящимися в прямом подчинении управляющему.

Применительно к области транспортной безопасности государственное регулирование имеет специфические особенности.

Государственное регулирование сферы безопасности в целом направлено на обеспечение безопасности личности, общества и государства. Указанная цель является общей и основной. Однако, рассматривая результаты реализации системы мер по обеспечению транспортной безопасности, можно выделить особую целенаправленность такого вида регулирования, заключающуюся в обеспечении не только защищенности транспорта, но и развития транспортной отрасли и российской экономики.

Во-первых, к целям государственного регулирования транспортной безопасности можно отнести обеспечение стабильности функционирования транспортного комплекса, его плановой и бесперебойной работы.

Как следует из официальной информации Минтранса России [17], это становится возможным не только при сохранении и повышении качества транспортной инфраструктуры (автомобильных дорог федерального и регионального значения, внутренних водных путей и др.), развитии международных транспортных коридоров, но и при повышении уровня защищенности объектов транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Указанная защищенность обеспечивается планомерным государственным регулированием, федеральным транспортным надзором (контролем), а также проведением работ по обновлению баз данных с использованием Единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности.

Во-вторых, практической целью государственного регулирования транспортной безопасности является создание условий для развития транспортной отрасли. Защищенность от угроз позволяет развивать различные виды транспорта, логистические коридоры и транспортные узлы, внедрять смешенные перевозки, реализовывать инновационные проекты, в том числе по беспилотному (удаленному) управлению транспортными средствами.

Следует отметить, что определение направлений развития транспортной системы основывается не только на прогнозе долгосрочного социально-экономического развития страны, но и на нормативных правовых актах в области национальной безопасности.

Государственная программа Российской Федерации по развитию транспортной системы, утвержденная Правительством РФ [18], содержит перечень мероприятий, направленных на повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы. Среди целевых индикаторов выполнения мероприятий отмечаются:

- сокращение числа происшествий на транспорте на единицу транспортных средств: в 2022 г. – 89 %, в 2023 г. – 87 %, в 2024 г. – 85 %;
- повышение уровня защищенности объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства федерального значения: с привлечением подразделений транспортной безопасности для защиты 2 893 объектов от актов незаконного вмешательства в 2024 г.; с выполнением работ по техническому обслуживанию установленных технических средств обеспечения транспортной безопасности на 2 893 объектах к 2024 г.;
- обеспечение безопасности судоходства и развитие морских транспортных путей за счет ввода в эксплуатацию 18 единиц судов обеспечивающего флота в 2024 г.

Указанные мероприятия напрямую влияют на степень развития транспортного комплекса.

Органы управления субъектов Российской Федерации при определении стратегий развития региональных транспортных комплексов также уделяют особое внимание вопросам безопасности. Так, например, в государственной программе Республики Калмыкия по развитию транспортного комплекса [19] предусмотрены мероприятия по выполнению плана обеспечения транспортной безопасности аэропорта Элиста, а также государственная поддержка на возмещение расходов (убытков) от аэропортовой деятельности. В государственной программе Приморского края на 2020–2027 гг. запланировано выполнение мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности в деятельности транспортного комплекса [20].

В-третьих, важной целью государственного регулирования транспортной безопасности является обеспечение экономического роста, укрепление национальной экономики.

С одной стороны, спрос на услуги транспорта растет при соответствующем уровне производства и торговли. С другой – должная защищенность и развитие транспорта как связующего звена всех отраслей экономики влияют на показатели экономического роста, способствуют развитию промышленности, сельского хозяйства и экономики в целом. Как отмечается в транспортной стратегии, «в сфере функционирования и развития транспорта государство должно обеспечить создание условий для экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения путем обеспечения доступа к безопасным и качественным транспортным услугам, превращения географических особенностей России в ее конкурентное преимущество» [21].

Процессы формирования транспортных потоков во многом зависят от степени участия соответствующей инфраструктуры в реализации транспортно-экономических связей. Объем различного вида перевозок (их структура) определяется на основе качественных и количественных характеристик экономических связей: внешних (экспортно-импортных), внутренних, межрегиональных, транзитных и др.

Вполне можно согласиться с мнением, согласно которому «обеспеченность территории страны и ее регионов хорошо развитой транспортной системой является одним из факторов привлечения населения и производства, служит важным преимуществом для размещения производительных сил и дает интеграционный эффект» [22, с. 11]. Конечно, степень эффективности находится в прямой зависимости от достигнутого уровня безопасности.

Кроме того, транспорт как социально значимая отрасль экономики влияет на уровень и качество жизни населения. Именно поэтому субъекты Российской Федерации [23; 24] и органы местного самоуправления [25–28] отмечают взаимосвязь эффективного функционирования транспортного комплекса с сохранением социальной и экономической стабильности жизнедеятельности региона (муниципалитета).

В-четвертых, прикладной целью государственного регулирования транспортной безопасности является обеспечение внешнеэкономических связей страны. Защищенность и бесперебойная работа транспорта (транспортной инфраструктуры) позволяет хозяйствующим субъектам различных стран расширять территорию своего бизнеса, делает нашу страну привлекательной для иностранных инвестиций.

Если рассматривать указанное целевое направление деятельности на примере российского железнодорожного транспорта, то необходимо отметить, что его эффективное и безопасное функционирование способствует упрочению позиций нашей страны в мировой экономической системе. «По своему географическому положению российские железные дороги являются неотъемлемой частью евразийской железнодорожной сети, они непосредственно связаны с железнодорожными системами Европы и Восточной Азии. Кроме того, через порты может осуществляться взаимодействие с транспортными системами Северной Америки» [29]. Указанное положение железных дорог и возможность круглогодичного регулярного движения сохраняют за указанным видом транспорта основную часть потоков массовых грузов, а также значительную долю перевозки пассажиров. Исходя из опросов россиян [30], железнодорожный транспорт является самым безопасным видом транспорта.

Кроме того, проведенные исследования на примере города Москвы показали прямую взаимосвязь развития безопасной транспортной инфраструктуры (автомобильной, железнодорожной, иной) и формирования комплекса международных и внешнеэкономических связей столицы [31].

Таким образом, государственное регулирование транспортной безопасности является одной из форм управляющего воздействия, направленного на достижение поставленных целей, путем установления общих правил поведения, поддержания порядка и взаимодействия между субъектами – участниками транспортных и иных экономических правоотношений. Систематизация целей (стратегических и практических) государственного регулирования транспортной безопасности позволяет прийти к выводу, что в его основу должно быть положено формирование таких общих правил поведения, такой системы взаимосвязанных мер, которые позволили бы обеспечить не только защищенность транспортного комплекса, но и его развитие. Предлагается пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [32] изложить в следующей редакции:

«1. Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование, развитие транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.».

Список литературы:

1. Большой толковый словарь русского языка. – СПб.: Норинт, 1998. – URL: <http://gramota.ru/slovari/dic/?lop=x&bts=x&ro=x&zar=x&ag=x&ab=x&sin=x&lv=x&az=x&pe=x&word=%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%8F%D1%82%D1%8C>
2. Ковалёва, Н.Н. Соотношение государственного регулирования и государственного управления / Н.Н. Ковалёва // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1. – С. 25–27.
3. Конин, Н.М. Регистрация и аккредитация как элементы административно-правового статуса субъектов предпринимательской деятельности / Н.М. Конин, Н.Н. Ковалёва // Регистрация субъектов предпринимательской деятельности: Россия и СНГ / отв. ред. Р.А. Адельханян. – М., 2012.
4. Попов, Л.Л. Развитие теории административного права в современных условиях / Л.Л. Попов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 20–24.
5. Коряченцова, С.И. Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства и возмещением ущерба от реализации градостроительных решений / С.И. Коряченцова // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 1–9.
6. Безруков, А.В. Конституционный правопорядок и администрирование: дифференциация правовых моделей / А.В. Безруков, Д.В. Осинцев // Административное право и процесс. – 2020. – № 5. – С. 9–14.
7. Кошкин, А.П. Государство, политические институты и процесс формирования власти по обеспечению безопасности в России / А.П. Кошкин // Политология: актуальные аспекты. – 2012. – № 2. – С. 120–128.
8. Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / М.А. Лапина. – М. : Изд-во Ин-та проблем риска, 2006. – 238 с.
9. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001.
10. Соколов, А.Ю. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4. – С. 9–19.
11. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 7; 2020. – № 30, ст. 4768.
12. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 50, ст. 4850; 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8592.
13. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 1, ст. 2; 2021. – № 1, ч. 1, ст. 39.

14. О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности : федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 26, ст. 3033; 2019. – № 18, ст. 2206.

15. О государственном регулировании развития авиации : федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 2, ст. 226; 2020. – № 42, ч. 2, ст. 6521.

16. Положение о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России (РД 04-354-00) : приказ Госгортехнадзора РФ от 26 апреля 2000 г. № 50 (в ред. от 17 июля 2001 г.). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Публичная Декларация ключевых целей и приоритетных задач Министерства транспорта Российской Федерации на 2020 год. – URL: <https://www.mintrans.gov.ru/activities/121>

18. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» : постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 (в ред. от 28 сентября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 1, ч. 2, ст. 340; 2020. – № 40, ст. 6280.

19. Об утверждении государственной программы Республики Калмыкия «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Республики Калмыкия» : постановление Правительства Республики Калмыкия от 11 июня 2013 г. № 289 // Хальмыг унн. – 2013. – № 133.

20. Об утверждении государственной программы Приморского края «Развитие транспортного комплекса Приморского края на 2020–2027 годы» : постановление Администрации Приморского края от 27 декабря 2019 г. № 919-па // Приморская газета. – 2020. – № 2 (1736).

21. О Транспортной стратегии Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в ред. от 12 мая 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 50, ст. 5977; 2018. – № 22, ст. 3176.

22. Богатырев, З.Е. Проблемы государственного регулирования развития транспортного комплекса региона : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / З.Е. Богатырев. – Нальчик, 2005.

23. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие транспортной системы» : постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 510-п (в ред. от 27 ноября 2020 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2013. – № 53 (628)/1.

24. О государственной программе Новгородской области «Развитие транспортной системы, связи и навигационной деятельности Новгородской области на 2014–2022 годы» : постановление Правительства Новгородской области от 28 октября 2013 г. № 324 (в ред. от 27 апреля 2020 г.) // Новгородские ведомости. – 2013. – № 23.

25. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Дзержинск до 2030 года : решение городской

Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 30 января 2020 г. № 830 // Дзержинские ведомости. – 2020. – № 10 (792).

26. О Стратегии социально-экономического развития Марьяновского муниципального района Омской области на период до 2030 года : решение Совета Марьяновского муниципального района Омской области от 25 сентября 2019 г. № 48/9. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении муниципальной программы «Комплексное благоустройство территории и создание комфортных условий для проживания населения города Бузулука» на 2017–2022 годы : постановление Администрации города Бузулука Оренбургской области от 13 октября 2016 г. № 2244-п // Правовой интернет-портал Бузулука. – URL: <http://www.бузулук-право.рф>

28. Об утверждении муниципальной программы города Тамбова «Развитие транспортной системы и дорожного хозяйства города Тамбова» : постановление администрации города Тамбова от 14 ноября 2013 г. № 9639 // Наш город Тамбов. – 2013. – № 87 (892).

29. О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 29, ч. 2, ст. 3537.

30. Известия. – 2021. – 8 января. – URL: <https://iz.ru/1109170/2021-01-08/rossiiane-nazvali-samyi-bezopasnyi-vid-transporta-dlia-dalnikh-poezdok>

31. Трошкина, Т.Н. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи субъекта Российской Федерации: на примере законодательства города Москвы / Т.Н. Трошкина // Реформы и право. – 2010. – № 2. – С. 31–42.

32. О транспортной безопасности : федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 7, ст. 837; 2019. – № 49, ст. 6974.

Т. В. Заметина,

*доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного права
имени профессора
Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии*

T. V. Zametina,

*Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law named after Prof. I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
zametina_saratov@mail.ru*

Е. В. Комбарова,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
права имени профессора
Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии*

E. V. Kombarova,

*Candidate of Law, Associate Professor,
of the Department of Constitutional Law
named after Prof. I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
kombarova_ev@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-180-189

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: актуальность статьи заключается в исследовании отдельных аспектов внедрения искусственного интеллекта как объективного процесса, оказывающего влияние на разнообразные отношения, существующие в современных реалиях Российской Федерации и ее субъектов. Особое внимание уделено анализу правового регулирования указанной инновационной технологии как на федеральном, так и региональном уровне. Цель работы заключается в определении направлений правового регулирования и перспектив применения технологии искусственного интеллекта с позиций действующей Конституции Российской Федерации и конституционного права в соотношении с базовыми ценностями конституционного строя и правового статуса личности. Методы: эмпирический метод описания; теоретические методы формальной и диалектической логики. Авторы приходят к выводу, что информационные технологии и системы искусственного интеллекта, которые способны имитировать интеллектуальную человеческую деятельность, не должны девальвировать конституционные ценности демократического государства, признание и уважение интересов личности, общества и государства. Необходимо создавать правовые, организационные и финансовые условия, в которых технологические инновации обеспечивают уважение прав и свобод человека, предоставляют гражданам реальную возможность получать знания и приобретать навыки для успешной адаптации к условиям цифровой экономики. Использование систем искусственного интеллекта должно сопровождаться принятием на законодательном уровне необходимых мер, направленных на защиту охраняемых законом общественных отношений, обеспечение кибербезопасности, а также научным прогнозированием и внедрением механизмов контроля за применением технологий искусственного интеллекта.

Ключевые слова: искусственный интеллект, правовое регулирование, суверенитет Российской Федерации, конституционные основы, экспериментальный правовой режим.

Artificial intelligence and constitutional issues of its implementation in modern Russia

Abstract: *the relevance of the article lies in the study of certain aspects of the implementation of artificial intelligence as an objective process that affects the various relations existing in the modern reality of the Russian Federation and its subjects. Special attention is paid to the analysis of the legal regulation of this innovative technology at both the federal and regional levels. The purpose of the work is to determine the directions of legal regulation and the prospects for the application of artificial intelligence technology in the framework of the current Constitution of the Russian Federation and constitutional law in relation to the basic values of the constitutional system and the legal status of the individual. Methods: empirical description method; theoretical methods of formal and dialectical logic. The authors come to the conclusion that information technologies and artificial intelligence systems that are able to imitate intellectual human activity should not devalue the constitutional values of a democratic state, recognition and respect for the interests of the individual, society and the state. It is necessary to create legal, organizational and financial conditions in which technological innovations ensure respect for human rights and freedoms, provide citizens with a real opportunity to acquire knowledge and skills for successful adaptation to the digital economy. At the legislative level the use of artificial intelligence systems should be accompanied by the adoption of the necessary measures aimed at safeguarding public relations protected by law, ensuring cybersecurity as well as scientific forecasting and implementation of the mechanisms controlling the use of artificial intelligence technologies.*

Keywords: *artificial intelligence, legal regulation, sovereignty of the Russian Federation, constitutional foundations, experimental legal regime.*

Действующая Конституция Российской Федерации, выстраивая иерархию социальных ценностей, на первое место выдвигает человека, его права и свободы. Развитие информационных технологий, технического прогресса, глобальное научное сотрудничество в различных сферах, поиск новых путей оптимизации человеческой деятельности в целях достижения экономического, социального, экологического и информационного эффекта обусловили особое внимание к искусственному интеллекту (ИИ) – инновационным технологиям с неисчерпаемым потенциалом для общества и государства [1]. Его внедрение – объективный процесс, основные приоритеты и параметры которого закреплены в программно-целевых документах. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, в подп. «в» п. 36 в качестве одного из основных направлений развития российских информационных и коммуникационных технологий указан искусственный интеллект [2]. 10 октября 2019 г. Президентом РФ была принята Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., где в качестве

ключевого признака ИИ указывается на возможность имитации когнитивных функций человека и получение при выполнении конкретных задач результатов, сопоставимых с результатами интеллектуальной деятельности человека (подп. «а» п. 5) [3]. К тому же незаменимость и огромная значимость технологий искусственного интеллекта были доказаны всему миру схваткой с пандемией COVID-19, когда масштабы и скорость распространения биологической угрозы не оставили шансов традиционным методам борьбы [4; 5].

Как отметил В.В. Путин, выступая на международной онлайн-конференции Artificial Intelligence Journey (AI Journey), «Невозможно, безусловно, отвергать, отрицать прогресс... Он необратим. Нужно научиться управлять искусственным интеллектом... Необходимо подчинить себе одну из величайших технологий, когда-либо созданных человечеством, и для этого нам нужно самим быть смелыми, компетентными и смотреть в будущее» [6]. Как отмечают специалисты, технологии искусственного интеллекта в перспективе будут более социальными: агенты, изначально ориентированные на решение инструментальных задач, станут частью среды (а возможно, и участниками) человеческих взаимодействий [7].

Появление и развитие высоких технологий оказало существенное влияние на научную мысль, в том числе в правовой сфере. Так, в российской юридической среде вопросы технологии искусственного интеллекта находятся в стадии постановки проблем правового регулирования, что привлекает к ним значительное число исследователей (А.А. Васильев, Д. Шпопер [8; 9], П.М. Морхат [10], И.В. Понкин, А.И. Редькина [11], Е.П. Сесицкий [12], Ю.С. Харитоновна [13], О.А. Ястребов [14]).

Анализ проблем искусственного интеллекта в контексте основ российского конституционного права актуализирует вопросы о степени и возможности влияния систем ИИ на ценности конституционного строя страны, необходимости в будущем конституционного регулирования статуса этих систем (или об отсутствии таковой), создания дополнительных гарантий защиты конституционных прав и свобод граждан в связи с внедрением искусственного интеллекта.

Представляется очевидным, что развитие информационных технологий и систем ИИ не должно девальвировать конституционные гарантии статуса человека и гражданина, подменять идеи построения демократического, социального, правового государства, парадигмой тотального внедрения искусственного интеллекта. Функционирование систем искусственного интеллекта должно быть обусловлено их служебной ролью, подчинено цели создания новых благоприятных усло-

вий повышения доступности информации и вычислительных ресурсов для пользователей, содействия реализации прав и свобод граждан.

Влияние глобализации на развитие цифровых прав граждан, международное сотрудничество в области технологий искусственного интеллекта предопределяет необходимость экономического, технологического и цифрового суверенитета страны, обеспечения самостоятельности Российского государства в области ИИ, развития и использования отечественных технологий в этой области. Участие России в международном сотрудничестве в сфере искусственного интеллекта не может снижать уровень самостоятельности и независимости нашей страны в принятии решений, связанных с использованием технологий ИИ.

В указанных условиях закономерно возникает вопрос о тех вызовах, которые могут повлиять на права человека как высшей ценности, на их трансформацию и создать препятствия к реализации в связи с внедрением искусственного интеллекта. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин всегда обращает внимание на «острые углы» соотношения норм Конституции РФ и жизни, проявляющиеся в юридических конфликтах. Поэтому не случайна тематика его статьи «Право будущего в эпоху цифр», опубликованной в «Российской газете» в апреле 2020 г. Задача права, как считает В.Д. Зорькин, «...создать такие универсальные механизмы, которые ... способствовали бы сохранению мира и человечности, то есть нашей цивилизации права» [15]. Представляется, что право в условиях цифровизации должно выступать регулятором технологических процессов, «определять социально оправданный коридор вторжения человека в искусственный мир новых технологий» [16, с. 28].

Необходимо отметить, что в самой Конституции Российской Федерации, даже с учетом поправок 2020 г., термин «искусственный интеллект» не упоминается, в частности, не конкретизируется, в чем ведении – Федерации или Федерации и ее субъектов – находятся вопросы «регулирования», «создания условий для развития» ИИ.

Исходя из этого, вопросы регулирования систем искусственного интеллекта, вероятно, охватываются деятельностью государства по установлению основ федеральной политики и федеральных программ в области научно-технологического развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ). Информация, информационные технологии и связь (п. «и» ст. 71 Конституции РФ), обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий (п. «м» ст. 71 Конституции РФ) относятся к сфере исключительного ведения Российской Федерации [17].

Тем самым устанавливается приоритет Федерации в решении вопросов использования искусственного интеллекта, условий и процедур его внедрения на территории страны. Такой подход, по нашему мнению, ограничивает возможность использования технологий ИИ в ущерб защищаемым Конституцией РФ ценностям, основам конституционного строя страны. Однако на федеральном уровне, кроме документов программного, стратегического характера, отсутствует специальный комплексный законодательный акт, определяющий основные вопросы использования искусственного интеллекта. Лишь 24 апреля 2020 г. был принят Закон «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» [18]. В данном акте используются понятия «искусственный интеллект», «технологии искусственного интеллекта», «общее регулирование», «специальное регулирование», однако в силу своей специфики он не охватывает всех вопросов правового регулирования ИИ в России.

Законодательство субъектов Федерации свидетельствует о создании на региональном уровне правовых основ внедрения искусственного интеллекта. Большинство субъектов РФ связывают необходимость развития систем искусственного интеллекта с инновационными технологиями, что находит отражение в региональных стратегических документах (например, Закон Санкт-Петербурга от 19 декабря 2018 г. № 771-164 «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» (в ред. от 26 ноября 2020 г.) [19], Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» (в ред. от 18 июня 2020 г.) [20], Постановление Правительства Ростовской области от 26 декабря 2018 г. № 864 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года» (в ред. от 31 августа 2020 г.) [21] и др.).

В некоторых субъектах Федерации приняты акты, устанавливающие экспериментальный правовой режим в сфере применения технологий искусственного интеллекта (например, Постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2020 г. № 2134-ПП «Об утверждении Положения о реализации в городе Москве экспериментального правового режима в сфере применения технологий искусственного интеллекта» [22]). Так, соответствующим законом были введены по-

ложения о проведении «с 1 июля 2020 года в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта» [18]. Задачами такого экспериментального правового режима, который устанавливается на пять лет, являются «создание благоприятных правовых условий развития технологий искусственного интеллекта», «апробация технологий искусственного интеллекта и результатов его применения в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве», «оценка эффективности и результативности установления специального регулирования по результатам установления экспериментального правового режима». В рамках реализации указанного эксперимента предусмотрено создание координационного совета, деятельность которого будет сосредоточена на формировании стратегических направлений совершенствования механизмов названного правового режима, а также его мониторинга.

Дискуссии о необходимости принятия рассматриваемого нормативно-правового акта продолжают до сих пор. Например, председатель правления ПАО «Сбербанк России» Г.О. Греф в январе текущего года выступил на заседании Совета Федерации по теме искусственного интеллекта и выразил следующую точку зрения: «Технологии искусственного интеллекта уже меняют традиционные модели государственного управления. Они позволяют оптимизировать рутинные задачи, участвовать в судебной системе и охране правопорядка, прогнозировать и осуществлять мониторинг состояния окружающей среды и предотвращать чрезвычайные ситуации» [23]. Особая актуальность данного выступления обусловлена тем, что в рамках проведения эксперимента в Москве Сбербанк уже активно вводит технологии искусственного интеллекта во все свои проекты, сотрудничает с различными компаниями и организациями. В муниципалитетах Самарской области с 2019 г. идет внедрение элементов управления и технологий проекта «Умный город», участники которого после 2022 г. будут располагать центрами обработки данных и ситуационными центрами, с целью внедрения элементов ИИ в сферу жилищно-коммунального хозяйства, городского транспорта и другие сферы [24]. По Распоряжению Правительства Саратовской области от 2 июля 2019 г. № 151-Пр (в ред. от 14 августа 2019 г.) в регионе создаются центры цифрового образования детей «IT-куб», утверждена соответствующая Концепция [25].

Системы искусственного интеллекта рассматриваются как фактор развития региональных кластеров и мегакластеров. Например, в Распоряжении Правительства Нижегородской области от 29 декабря 2016 г. № 2169-р «Об утверждении стратегий развития кластеров» (в ред. от 14 октября 2020 г.) переход легкой промышленности на инновационную модель развития связывается, в частности, с внедрением технологической индустрии 4.0: облачных технологий (cloud), искусственного интеллекта (IA, RTI), больших данных (Big Data), Интернета вещей (IoT) [26].

Таким образом, на уровне субъектов вопросы внедрения систем ИИ регулируются либо программно-стратегическими документами, либо нормативными актами органов исполнительной власти. Вместе с тем последствия внедрения систем искусственного интеллекта могут сказаться на реализации конституционных прав и свобод граждан, создать не только дополнительные условия, но и возможные препятствия для удовлетворения их индивидуальных и коллективных потребностей.

Заслуживает внимания и тот факт, что на уровне регионов решаются вопросы кибербезопасности в связи с внедрением систем искусственного интеллекта. Кибербезопасность рассматривается как совокупность средств и способов обеспечения безопасности, принципы и подходы к управлению рисками, действия и технологии, которые могут быть использованы для защиты киберсреды, ресурсов организации и пользователя (например, Постановление Правительства Воронежской области от 26 марта 2014 г. № 245 «Об утверждении прогноза научно-технологического развития Воронежской области до 2030 года» (в ред. от 5 июня 2014 г.) [27]).

Изложенное позволяет сделать следующий вывод: развитие искусственного интеллекта – объективный процесс, основные приоритеты и параметры которого закреплены в программно-целевых документах российского государства. Данный процесс обладает значительным потенциалом для экономического развития страны. Однако информационные технологии и системы искусственного интеллекта, которые способны имитировать интеллектуальную человеческую деятельность, не должны девальвировать конституционные ценности демократического государства, признание и уважение его интересов, а также личности и интересов общества.

Дескриптивная модель государства, создающего, развивающего, внедряющего системы ИИ, предполагает не только создание соответствующей информационно-коммуникационной инфраструктуры, но и развитое конституционное и иное законодательство в этой сфере, предоставление гражданам реальной возможности получать знания

и приобретать навыки для успешной адаптации к условиям цифровой экономики. Использование систем искусственного интеллекта должно сопровождаться принятием необходимых мер, направленных на защиту охраняемых законом общественных отношений, обеспечение кибербезопасности, а также научным прогнозированием и внедрением механизмов контроля за применением технологий ИИ.

Трудность восприятия в обществе искусственного интеллекта в осуществлении своей деятельности объясняется, в частности, сложностью правового регулирования процесса внедрения и использования рассматриваемого средства, например, его многоаспектностью, а также разграничением сфер деятельности Российской Федерации и ее субъектов, возможными опасностями, которые могут возникнуть в правоприменительной деятельности вследствие несовершенства нормативной базы.

Список литературы:

1. Алтухов, А. В. Платформенное право как драйвер развития инноваций / А. В. Алтухов, И. В. Ершова, С. Ю. Кашкин // Предпринимательское право. – 2020. – № 4. – С. 17–24.
2. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 41, ст. 5700.
3. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 20, ст. 2901.
4. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии : монография / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. – М. : Проспект, 2020. – 240 с.
5. Кашкин, С. Ю. Правовое регулирование применения искусственного интеллекта для борьбы с распространением COVID-19: проблемы и перспективы с учетом мирового опыта / С. Ю. Кашкин, С. А. Тищенко, А. В. Алтухов // Lex Russica (Русский закон). – 2020. – Т. 73, № 7. – С. 105–114.
6. Конференция Artificial Intelligence Journey (AI Journey 2020) на тему «Искусственный интеллект – главная технология XXI века». – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64545> (дата обращения: 05.12.2020).
7. Резаев, А. В. Искусственный интеллект и искусственная социальность: новые явления и проблемы для развития медицинских наук / А. В. Резаев, Н. Д. Трегубова // Эпистемология и философия науки. – 2019. – Т. 56, № 4. – С. 183–199.
8. Васильев, А. А. Искусственный интеллект: правовые аспекты / А. А. Васильев, Д. Шпопер // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6 (104). – С. 23–26.

9. Васильев, А.А. Термин «искусственный интеллект» в российском праве: доктринальный анализ / А.А. Васильев, Д. Шпопер, М.Х. Матаева // Юрислингвистика. – 2018. – № 7/8. – С. 35–44.

10. Морхат, П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд : монография / П.М. Морхат ; РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». – М. : Буки Веди, 2017. – 257 с.

11. Понкин, И.В. Искусственный интеллект с точки зрения права / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2018.– Т. 22, № 1. – С. 91–109.

12. Сесицкий, Е.П. Проблемы правовой охраны результатов, создаваемых системами искусственного интеллекта: дис. ... канд. юрид. наук / Е.П. Сесицкий. – М., 2019. – 218 с.

13. Харитонова, Ю.С. Правовой режим результатов деятельности искусственного интеллекта / Ю.С. Харитонова // Современные информационные технологии и право : монография. – М. : Статут, 2019. – 288 с.

14. Ястребов, О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве / О.А. Ястребов // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22, № 3. – С. 315–328.

15. Зорькин, В.Д. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? / В.Д. Зорькин // Российская газета. – URL: <https://rg.ru/2020/04/15/zorkin-pravo-budushchego-eto-te-zhe-vechnye-cennosti-svobody-i-spravedlivosti.html> (дата обращения: 05.12.2020).

16. Бондарь, Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. – 2019. – № 11. – С. 25–42.

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

18. О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» : федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17, ст. 2701.

19. О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года : закон Санкт-Петербурга от 19 декабря 2018 г. № 771-164 (в ред. от 26 ноября 2020 г.) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.gov.spb.ru>

20. О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года : закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.spb.ru>, 26.12.2018.

21. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года : Постановление Правительства

Ростовской области от 26 декабря 2018 г. № 864 // Официальный портал правовой информации Ростовской области. – URL: <http://pravo.donland.ru>, 29.12.2018.

22. Об утверждении Положения о реализации в городе Москве экспериментального правового режима в сфере применения технологий искусственного интеллекта : постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2020 г. № 2134-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2020. – № 69.

23. Президент, Председатель Правления ПАО «Сбербанк России» выступил в рамках формата «Время эксперта» // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://council.gov.ru/events/news/123470/> (дата обращения: 10.02.2021).

24. О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года : постановление Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 44 (в ред. от 17 сентября 2019 г.) // Официальный сайт Правительства Самарской области. – URL: <http://www.pravo.samregion.ru>, 13.07.2017.

25. О создании центров цифрового образования детей «IT-куб» в Саратовской области в период 2020–2022 годов : распоряжение Правительства Саратовской области от 2 июля 2019 г. № 151-Пр (вместе с Концепцией создания центров цифрового образования детей «IT-куб» на территории Саратовской области в 2020–2022 годах). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении стратегий развития кластеров : распоряжение Правительства Нижегородской области от 29 декабря 2016 г. № 2169-р // Эталонный банка данных правовой информации Губернатора и Правительства Нижегородской области.

27. Об утверждении прогноза научно-технологического развития Воронежской области до 2030 года : постановление Правительства Воронежской обл. от 26 марта 2014 г. № 245 (в ред. от 5 июня 2014 г.) // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». – URL: <http://www.govvrn.ru>, 27.03.2014.

А. В. Колесников,

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

A. V. Kolesnikov,

Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of administrative and
municipal law of the Saratov State Law
Academy, Honorary worker of higher
professional education of the Russian
Federation
kaviras@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-190-199

ПРЕДЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация: в Российской Федерации ежегодно принимается множество федеральных законов, изменяющих и дополняющих не только отраслевой Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который внесено уже более 180 поправок, но и сотни отраслевых федеральных законов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления и другие муниципальные правовые отношения. Громоздкость законодательства усложняет его понимание и пагубно сказывается на качестве применения. Это, в свою очередь, влечет за собой увеличение количества протестов прокуратуры и судебных дел, связанных с работой органов и должностных лиц местного самоуправления. Частые изменения в федеральный закон требуют переработки всего комплекса правовых актов регионального и муниципального уровня, увеличивают трудозатраты служащих, отвлекают их от основной работы и требуют постоянного переустройства системы местного самоуправления. Процесс трансформации местного самоуправления стал носить перманентный характер.

Россия является развитым государством с богатой историей, однако в отличие от других стран, в нашем государстве вот уже почти тридцать лет не прекращаются реформы, сопровождаемые принятием огромного массива нормативных правовых актов. Во многих странах существует более действенная, стабильная и менее громоздкая правовая система. В этих условиях для формирования менее объемной, но более эффективной модели публичной власти и местного самоуправления необходимо обратиться к истории нашего государства и зарубежному опыту. Сравнительная характеристика объемов и способов правового регулирования в России и за рубежом, а также сделанные в результате такого исследования выводы помогут оптимизировать муниципальную правовую систему.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местное самоуправление, муниципальные правовые отношения, правовое регулирование, муниципальный кодекс.

Limits of legislative regulation of municipal governance in Russia and abroad: comparative analysis

Abstract: the Russian Federation annually adopts many federal laws that amend and supplement not only the sectoral Federal Law of October 6, 2003 «On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation», which has already received more than 180 amendments, but also hundreds of sectoral federal laws regulating

the powers of local governments and other municipal legal relations. The cumbersome nature of the legislation complicates its understanding and has a detrimental effect on the quality of its application. This, in turn, entails an increase in the number of protests from the prosecutor's office and court cases related to the work of local government bodies and officials. Frequent changes to the federal law require the revision of the entire complex of legal acts of the regional and municipal level, increases the labor costs of employees, distracts them from their main work and requires a constant reorganization of the local self-government system. The process of transformation of local self-government has become permanent.

Russia is a developed state with a rich history, however, unlike other countries, reforms have not stopped in our state for almost thirty years, accompanied by the adoption of a huge array of normative legal acts. Many countries have a more robust but stable and less cumbersome legal system. In these conditions, in order to form a less voluminous, but more effective model of public power and local self-government, it is necessary to turn to the history of our state and foreign experience. Thus, a comparative characteristic of the volume and methods of legal regulation in Russia and abroad, as well as the conclusions drawn as a result of such a study, will help to optimize the municipal legal system.

Keywords: *local government bodies, local government, municipal legal relations, legal regulation, municipal code.*

Динамично развивающаяся отрасль муниципального права на сегодняшний день является одной из самых объемных в отечественной правовой системе. Компетенцию органов местного самоуправления и другие публичные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, регулируют различные правовые акты, составляющие основу муниципального права. Таких актов немного. Однако ими не ограничивается регламентация муниципально-правовых отношений. По подсчетам ученых, муниципальную сферу регулируют 195 федеральных законов [1], включая Конституцию РФ [2]. Из них, согласно отчету профильного Комитета Госдумы РФ, «135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения, 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения» [3].

Поэтому особенностями российского местного самоуправления, как, впрочем, и всей правовой системы, являются очень объемное, многоуровневое правовое регулирование и активная динамика изменения нормативных правовых актов всех уровней.

У правоприменителей есть твердое убеждение, что законодатель не имеет четкой концепции системы местного самоуправления и плохо

представляет себе, какой колоссальный объем компетенции лежит на плечах муниципалитетов.

Любое изменение в законодательстве федерального или регионального уровня влечет за собой ряд изменений в уставах и других муниципальных правовых актах. Учитывая, что в Федеральный закон от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ежегодно вносится множество поправок, процесс приведения подзаконных актов в соответствие с федеральными является перманентным. Юридические службы органов местного самоуправления перегружены работой по изменению муниципального правового пространства. Это отрывает у них значительную часть рабочего времени. Назревает убежденность в ненужности Устава муниципального образования в том наполнении, в котором он существует, поскольку в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ он должен содержать положения, дублирующие многие нормативные установки федерального и регионального уровня (например, перечень вопросов местного значения). Больших трудозатрат в муниципальном образовании требует сама процедура внесения изменений и дополнений в устав и процесс регистрации. Существует мнение о необходимости замены Устава муниципального образования учредительным актом, содержащим описание границ, состава территории, символа, герба, флага и других общих, малоизменяемых положений. В нашей стране Устав муниципального образования представляет собой акт, обозначающий наличие самостоятельности у местного самоуправления. Бытует мнение, что многие вопросы регулируются Уставом муниципального образования. Вместе с тем это мнение ошибочно. В настоящее время Устав содержит минимальный набор самостоятельных установок, которые с таким же успехом могли бы закрепляться в правовых актах представительного органа. Однако даже эти нормы часто подвергаются изменению. В частности, это компетенционный блок Устава. Необходимо отметить, что в некоторых странах такой акт, как Устав, отсутствует либо имеется, но содержит стабильные, практически не меняющиеся положения, формулируемые самим населением. Они не дублируют законодательство. Например, в Финляндии в соответствии со ст. 56 Закона 2015 г. № 410 «О местном самоуправлении» [4] Устав принимается в основном как акт межмуниципального сотрудничества.

Местное самоуправление в Канаде, Японии, Скандинавских странах осуществляется на основе норм прямого действия, закрепленных в комплексном законодательстве. Законы этих государств не отрицают наличие уставов и даже определяют перечень обязательно закреплен-

ных в них положений. Однако положений, дублирующих закон либо зависимых от закона, Устав, как правило, не содержит. Напротив, законодательство устанавливает верховенство положений Устава по ряду вопросов. Такой статус Устава закреплён, например, в ст. 141.1–141.9 ч. 4.1 раздела 8 (Городские Уставы) Закона «О муниципальном управлении» в провинции Альберта (Канада) [5]. В некоторых государствах, например в Финляндии, у населения есть право принимать «хартии демократии», в которых население самостоятельно, без установок сверху определяет формы нисовой демократии. В Канаде в городах со статусом, аналогичным статусам российских городов федерального значения, принимаются хартии городов (Хартия Ванкувера, Хартия Виннипега, Хартия города Монреаля), но их нельзя назвать муниципалитетами в том виде, в котором это принято в России. Местное самоуправление в них осуществляется в районах городов, так же как во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения.

Таким образом, в Российской Федерации сформировано очень объёмное, сложное, разбросанное по отраслям и сферам, постоянно меняющееся законодательство, характеризующееся следующими чертами:

- колоссальный объём, позволяющий сформировать отрасль не только административного или муниципального права, но и спортивного, предпринимательского, школьного, санитарно-эпидемиологического, медицинского, по сути, любого права;
- активная динамичность, не характерная ни для одной страны мира;
- централизованность, порождающая дублируемость на нижестоящих уровнях, с добавлением незначительных поправок;
- сложность в понимании, поскольку требует рассмотрения норм большого массива нормативных правовых актов различных отраслей права и уровней правового регулирования в системном единстве;
- конституционно закреплённая самостоятельность местного самоуправления сведена к минимуму, все, что касается организации и деятельности, полномочий и срока их осуществления, а также всех остальных вопросов функционирования органов местного самоуправления, решается на уровне субъектов РФ, исходя из установок, сформированных на федеральном уровне.

Это влечёт ряд последствий для муниципального уровня:

1. Законодательство о местном самоуправлении настолько объёмно, что о полном знании этой отрасли права не может заявить никто. Это обстоятельство требует высокой квалификации и уровня подготовки не только работников юридических служб органов мест-

ного самоуправления, но и всех служащих, должностных лиц и лиц, замещающих муниципальные должности, поскольку разобраться в отсылочных положениях и множественности разноуровневых норм очень сложно. Многие судебные решения вызывают дискуссии в научной сфере. Правильное решение некоторых проблем иногда требует больших временных затрат даже у квалифицированных юристов из крупных административных центров. Такое сложное правовое регулирование и необходимость наличия правотворческих навыков порождают кадровый голод в муниципальных образованиях сельского типа. Эта ситуация усугубляется процессом урбанизации и отсутствием достойных заработных плат у муниципальных служащих. В результате хорошие специалисты концентрируются в крупных городах, где есть возможность лучшего заработка и более достойного существования.

2. Объемность и отсутствие кодифицированного, комплексного законодательства в муниципальной сфере требуют большого количества служащих со знаниями юриспруденции и больших затрат на их содержание. Маленькие муниципальные образования не могут себе позволить такого штата. Недостаточное знание законодательства работниками органов местного самоуправления влечет за собой множественность нарушений и, как результат, огромное количество протестов (и представлений) прокурора, а также судебных тяжб. Количество протестов прокурора исчисляется сотнями тысяч по России [6]. Судебная система также завалена делами, возникающими из публично-правовых отношений. За 2019 г. в судах было рассмотрено более шестидесяти тысяч дел, возникающих в связи с работой органов местного самоуправления [7].

Количество судебных решений, связанных с привлечением служащих к дисциплинарной ответственности, с решением отдельных вопросов местного значения, подпадающих под разные категории дел, трудно поддаются исчислению. Такие показатели говорят о большой загруженности судебной системы и юридических служб органов местного самоуправления.

3. Бессистемность в работе органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выборе средств и методов развития муниципального образования, отсутствие комплексного видения целей и задач, стоящих перед органами и должностными лицами местного самоуправления, порождают неэффективность их работы.

Правовое регулирование в других государствах гораздо более лаконичное и комплексное. Так, в Канаде и США регулирование местного самоуправления осуществляется на региональном уровне.

В США принимается законодательство штатов, а в Канаде законодательство провинций. Количество таких нормативных актов относительно невелико. Например, в провинциях Канады количество законов варьируется от одного Закона о муниципальном управлении в провинции Альберта, Юконе и Новой Скотии до семи законов, одного Муниципального кодекса и Хартии города Монреала в провинции Квебек (всего девять). Такого количества нормативных актов, как в Квебеке, больше ни в одной провинции нет. Среднее количество – от одного до четырех. Вместе с тем даже один Закон о муниципальном управлении в провинции Альберта содержит в себе тысячу статей, комплексно регулирующих всю систему муниципального управления в провинции. Акт носит сбалансированный характер, не требует выявления соответствия другим актам, более прост в понимании и правоприменении. В Японии, для которой характерен жесткий контроль, порядок формирования органов местного самоуправления очень демократичен. Муниципальные автономии формируются в соответствии с гл. 8 Конституции Японии от 3 мая 1947 г. [8] и Законом о местной автономии от 17 апреля 1947 г. № 67 [9], содержащим более 300 статей. Этот закон совокупно регулирует систему местного самоуправления. В отличие от Северной Америки, в Японии дополнительное отраслевое регулирование некоторых вопросов (муниципальных займов, финансовой автономии, местных налогов, формирования муниципальных предприятий) регулируется так же, как и в России, отраслевым федеральным законодательством, принятым с 1947 по 1952 гг.

В Швеции муниципальные отношения регламентируются следующими нормативными актами:

- Законом «О местном самоуправлении» [10], закрепляющим общие положения;
- Законом 1979 г. № 411 «Об изменениях деления Швеции на муниципалитеты и ландстинги» [11], определяющим территориальное устройство;
- Законом 1985 г. № 894 «О муниципальных объединениях» [12], регулирующим порядок взаимодействия муниципальных образований;
- Законом 1988 г. № 97 «О порядке работы муниципалитетов, органов государственной администрации и судов в положении войны или угрозы войны и др.» [13];
- Законом 1994 г. № 692 «О референдумах в коммунах муниципалитетов и ландстингов» [14], регламентирующим формы непосредственного участия населения в управлении;
- Законом 1992 г. № 339 «О пропорциональной системе выборов» [15], который определяет порядок выборов не в совет, а в ко-

миссию, подготовительные органы, в члены и заместители членов правлений акционерных обществ, хозяйственных объединений или фондов, а также аудиторов и заместителей аудиторов;

▪ Законом 1965 г. № 269 «Об особых основаниях взимания налогов и пр. муниципалитетами и другими ассоциациями» [16].

В Китае, государстве с самым большим количеством населения, правовая система которого на начальном этапе формировалась под влиянием нашей советской правовой доктрины, к 2015 г. было принято всего 242 закона. При этом изменению законодательство практически не подвергается. Так, в Административно-процессуальный кодекс 1990 г. впервые были внесены изменения в 2014 г. В этой стране законы принимаются очень долго, после многих лет разработок, экспертных исследований, апробирования на практике. Зато «подзаконные акты могут приниматься в течение одних суток» [17, с. 102]. Именно с их помощью осуществляется оперативное правовое регулирование в Китае.

4. Обилие вариантов формирования моделей местного самоуправления в России, закрепленное на федеральном уровне, зависит от субъективных, узко нацеленных устремлений высших должностных лиц субъектов РФ, которые, как правило, оказывают решающее влияние на региональное законодательство. В результате этого модели местного самоуправления все чаще стремятся к централизованному однообразию, в которых присутствует конкурсный глава муниципального образования и делегированное из нижестоящих представительных органов собрание депутатов муниципального района. Конституционное право населения на самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления практически не реализуется.

Еще одной особенностью правовых основ местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ, должна быть высокая значимость международных договоров и общепринятых принципов международного права, соответствующих Конституции РФ. В случае противоречия норм закона правилам, закрепленным в международном договоре, применяются правила договора. Однако роль международного договора, так высоко поднятая в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, на практике не воплощена. Многие принципы Европейской Хартии местного самоуправления (например, принцип реальной способности осуществления местного самоуправления и соответствия материальных и финансовых ресурсов выполняемым полномочиям) так и не нашли отражения в современном законодательстве. И если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

в ст. 37 закреплял обязанность органов государственной власти обеспечить минимальный местный бюджет, то в Федеральном законе № 131-ФЗ такой необходимости нет. Органы местного самоуправления могут только надеяться на финансовую помощь государства в реализации собственной огромной компетенции.

В России, прежде всего, необходимо менять отношение к формированию правовой системы. Если в нашем государстве в законы очень часто и хаотично вносятся точечные изменения, отражающие не всегда продуманные сиюминутные желания правящей элиты, то в других странах элита усмиряет свои желания в угоду давним традициям (обычаям) и старым законам, внося только обдуманые, согласованные на муниципальном уровне изменения. Например, в ст. 95 Конституции Японии, где государственные нужды стоят на первом месте, закреплено: «специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти».

Законодательство развитых зарубежных стран более понятно. Оно менее обременено системой конкурирующих, отсылочных и дополняющих друг друга норм, усложняющих их правоприменение. При этом оно реально работает, что очевидно вытекает из финансово-экономического состояния государств и их жителей, из рейтинга доверия жителей к власти и активности участия граждан в самоуправлении. Простота нормативного содержания законов все же предусматривает широкие контрольные (в основном через личные обращения в органы, обращения в суд и применяемые формы непосредственной демократии) полномочия жителей муниципалитета, которые могут обращаться не только за защитой своих прав, но и с требованием проверки *законсообразности* (целесообразности) принятых органами муниципалитетов решений (гл. 10 Закона «О местном самоуправлении» в Швеции).

Это свидетельствует о необходимости инвентаризации и дальнейшей регуляторной гильотины даже современных актов России. Отрасль муниципального права надо сделать лаконичной и комплексной. Она нуждается в принятии Муниципального кодекса РФ. Только его принятие позволит локализовать компетенцию, упростить деятельность органов местного самоуправления, сформировать финансовую основу, соответствующую полномочиям, и более четко организовать взаимодействие государственных органов с муниципальными.

Список литературы:

1. Перечень федеральных законов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления // Официальный сайт Полномочного представителя Президента России в Центральном федеральном округе. – URL: <http://cfo.gov.ru/media/files/41d4f7e6d9dd1dc1841a.doc> (дата обращения: 28.10.2020).

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

3. Отчет Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и аппарата Комитета в период весенней и осенней сессии 2019 года. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Otchet_Komiteta_2019_god.docx (дата обращения: 15.10.2020).

4. Local Government Act (410/2015). – URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

5. Municipal Government Act. Chapter M-26. – URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

6. Генеральная прокуратура Российской Федерации // Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. – URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 24.09.2020).

7. Судебная статистика РФ. – URL: <http://stat.апи-пресс.рф/> (дата обращения: 24.09.2020).

8. Конституция Японии от 3 мая 1947 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения: 10.09.2020.).

9. Internet archive way back machine. – URL: <https://web.archive.org/web/20050205041444/http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html> (дата обращения: 25.09.2020).

10. Local Government Act. – URL: <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act> (дата обращения: 25.09.2020).

11. Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1979411-om-andringar-i-sveriges-indelning_sfs-1979-411 (дата обращения: 26.09.2020).

12. Swedish Code of Statutes. SFS 2008:486. – URL: <https://www.government.se/contentassets/747603b3d1a04351b1773524c7de3c84/2008486-marketing-act> (дата обращения: 27.10.2020).

13. Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. – URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-198897-om-forfарand-et-hos-kommunerna_sfs-1988-97](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-198897-om-forfارand-et-hos-kommunerna_sfs-1988-97) (дата обращения: 25.09.2020).

14. Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994692-om-kommunala-folkomrostningar_sfs-1994-692 (дата обращения: 25.09.2020).

15. Lag (1992:339) om proportionellt valsätt. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1992339-om-proportionellt-valsatt_sfs-1992-339 (дата обращения: 24.10.2020).

16. Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1965269-med-sarskilda-bestammelser-om_sfs-1965-269 (дата обращения: 25.09.2020).

17. Трошинский, П.В. Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие, характерные особенности / П.В. Трошинский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 5. – С. 99–117.

Т.В. Ерохина,

*кандидат юридических наук, доцент,
и.о. заведующего кафедрой трудового
права Саратовской государственной
юридической академии*

T. V. Erokhina,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Acting Head of the Department of Labor
Law of the Saratov State Law Academy*

В.В. Ныркв,

*кандидат юридических наук,
доцент, профессор кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

V. V. Nyrkov,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Theory
of State and Law of the Saratov State
Law Academy*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-199-216

**ИНСТИТУТ ПРИСВОЕНИЯ УЧЕНЫХ ЗВАНИЙ
В МЕХАНИЗМЕ РАЗВИТИЯ КАРЬЕРЫ НАУЧНОГО
И НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКОГО РАБОТНИКА***

***Аннотация:** обращается внимание на недостаточную проработанность в отечественной литературе вопросов механизма развития карьеры научных и научно-педагогических работников. Определяется место и роль института присвоения ученых званий в алгоритме развития карьеры ученых и педагогов. Проводится критический анализ действующего законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, направленные на регулирование отдельных аспектов института присвоения ученого звания, с тем, чтобы установить правовую природу данного института, раскрыть его роль и значимость в механизме развития карьеры научного работника. В работе приводятся аргументы, подтверждающие отнесение ученого звания к элементам характеристики квалификации научного работника; анализи-*

* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 730000Ф.99.1.БВ16АА02001 на тему «Реализация современных механизмов оценки научной квалификации в сфере присвоения ученых званий на основе использования российского и международного опыта в условиях трансформации нормативной правовой основы государственной научной аттестации».

руются некоторые нормативно установленные гарантии лицам, имеющим ученое звание; сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, направленные на повышение престижа исследуемого института.

Ключевые слова: научный работник, ученое звание, квалификация, научная квалификация, документ о квалификации, оплата труда, гарантии.

Institute for awarding academic titles in the mechanism of career development of a researcher

Abstract: attention is drawn to the insufficient elaboration in the national literature of the issues of the mechanism of career development of scientific and scientific-pedagogical workers. The place and role of the Institute of awarding academic titles in the algorithm of career development of scientists and teachers is determined. This research is aimed at analyzing the current legislation and other normative legal acts containing norms aimed at regulating certain aspects of the institution of awarding a scientific title, in order to establish the legal nature of this institution, to reveal its role and significance in the mechanism of career development of a researcher. The paper presents arguments confirming the attribution of the academic title to the elements of the characteristics of the qualification of a researcher; analyzes some of the normative guarantees for persons with an academic title; formulates proposals for improving legislation aimed at increasing the prestige of the Institute under study.

Keywords: researcher, academic title, qualification, scientific qualification, qualification document, remuneration, guarantees.

Институт ученого звания, а в целом и государственную систему научной аттестации представляется возможным рассматривать в качестве значимых инструментов (составных частей) механизма управления развитием карьеры научного и научно-педагогического работника. Подобный подход в исследовании института ученого звания позволяет обратить внимание на ряд проблем в формировании научно-педагогического сообщества в современной России, а также пересмотреть концепцию нормативно-правового регулирования аттестации научных и научно-педагогических кадров с учетом насущной потребности в инновационной трансформации науки и системы высшего образования.

Следует согласиться с утверждением о недостаточном внимании со стороны государства и научной доктрины к вопросам карьерного роста научных и научно-педагогических работников. Признаем справедливой критическую оценку сложившейся ситуации в анализируемой сфере, поскольку должной системы гарантий по обеспечению карьерного роста педагогов и ученых российское законодательство фактически не предусматривает. В этой связи ценным является зарубежный опыт управления развитием карьеры научно-педагогических работников. Так, в западноевропейской литературе достаточно давно

и комплексно обсуждается данная проблема, что повлекло за собой широкое применение понятий «карьерный лифт», «ламинарная научная карьера», «стеклянный потолок» и др. [1]

Наличие действенного механизма развития карьеры научного и научно-педагогического работника выступает важнейшей объективной предпосылкой для перевода отечественной науки и системы образования в число инновационных и конкурентоспособных в мировом масштабе. К сожалению, имеющаяся отечественная практика формирования кадрового потенциала в науке и образовании не опирается на четкий доктринально выверенный алгоритм карьерного роста рассматриваемой группы работников. Зачастую, как справедливо отмечает С. Егерев, так называемая квалификационная (или горизонтальная) карьера исследователей и педагогов высшей школы, сопряженная с получением различного рода ученых степеней и званий, не коррелирует напрямую с должностной (или вертикальной) карьерой, выражающейся в движении работника ко все более высоким должностям в административном управлении наукой и образованием. Одновременно автор справедливо обращает внимание на тот факт, что в устойчивых научных системах «квалификационная карьера является необходимым условием для реализации карьеры должностной» [1].

На наш взгляд, одно из центральных мест в механизме развития карьеры ученого и научно-педагогического работника должно отводиться правовым и экономическим средствам. Ученые степени и звания как институты государственно-правового управления процессами карьерного роста должны выступать действенными гарантиями удовлетворения не только творческих, профессиональных потребностей представителей научно-педагогического сообщества, но и их экономических интересов. Однако мы становимся свидетелями своего рода «парадокса», когда относительно отлаженный механизм реализации типовой карьеры исследователя и педагога находится в отрыве от процессов замещения руководящих должностей в системе науки и высшего образования в России. В результате это позволяет делать неутешительный вывод следующего характера: «Наличие ученой степени вовсе не гарантирует продвижения по карьерной лестнице. И наоборот, высшие позиции в науке сегодня открыты для лиц, обладающих только кандидатскими степенями, а то и не имеющих таковых. А типовая «профессорская» карьера, конечно, возможна и сегодня, но во многом благодаря тому, что сделавший такую карьеру пополняет печально известную когорту «работающих бедных», будучи не в состоянии обеспечить достойный

для выживания уровень, не прибегая к дополнительным приработкам и изнурительной научной поденщине» [1].

Вопросы моделирования развития карьеры научного и научно-педагогического работника нуждаются в комплексном доктринальном осмыслении. В последнее время появляются отдельные труды, посвященные данной проблематике, в которых авторы затрагивают вопросы воспроизводства научно-педагогических кадров, профессионального продвижения молодых исследователей, мобильности ученых и педагогов, маркетинговой концепции регулирования карьеры научно-педагогических работников, управленческого, деятельностного и мотивационного подходов к развитию карьеры ученых и педагогов высшей школы, аттестации как инструмента развития карьеры представителей научно-педагогического сообщества, регламентации горизонтальной карьеры педагога и др. [2–8] Однако число подобных работ все же невелико, что не позволяет раскрыть в полном объеме проблему механизма управления карьерным ростом работников науки и высшего образования.

Представляется, что доктринальный алгоритм управления развитием карьеры научных и научно-педагогических работников должен включать в себя следующие перспективные инструменты и направления:

- привлечение посредством реального (а не «на бумаге») конкурсного отбора наиболее талантливых и способных молодых специалистов к осуществлению научной и педагогической деятельности;
 - обеспечение непрерывной ротации кадров в целях их поэтапного омоложения, с уделением особого внимания действию принципа сменяемости руководящего звена в системе науки и высшего образования;
 - совершенствование системы государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров;
 - существенное увеличение стартовой оплаты труда молодых исследователей и научно-педагогических работников и установление для них дополнительных социально-экономических гарантий;
 - введение механизма обязательного квотирования для обеспечения гарантированного трудоустройства молодых ученых и педагогов;
 - стимулирование региональной и международной мобильности научно-педагогических работников;
 - проведение на постоянной основе летних школ для молодых преподавателей и ученых в целях обучения их новейшим методикам и методам проведения исследований и учебных занятий, в целях организационного содействия им в опубликовании трудов в зарубежных индексируемых научных периодических изданиях;
-

- организацию процесса обучения и обмена опытом с зарубежными ведущими учеными и преподавателями университетов, в том числе посредством стажировки за рубежом;
- формирование кадрового резерва руководящего звена системы науки и высшего образования (банка данных претендентов на должности ректоров и проректоров вузов, директоров научно-исследовательских учреждений и их заместителей, руководителей органов государственного управления наукой и высшего образования всех уровней);
- расширение системы правовых гарантий обеспечения карьерного развития научных и научно-педагогических сотрудников, включая внесение изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие государственное управление наукой и высшим образованием, а также регулирующие трудовые отношения данной категории работников;
- разработку новейших методов увязки карьерного роста работника с результатами оценки его научной и педагогической деятельности;
- обеспечение органической связи квалификационной (горизонтальной) и должностной (вертикальной) карьеры ученого и педагога;
- переход от административного к проектному механизму функционирования научных и научно-педагогических коллективов;
- планирование персонифицированного профессионального развития ученых и педагогов в отдельно взятых научных и образовательных учреждениях.

Особое место в алгоритме развития карьеры ученого и научно-педагогического работника надлежит отвести институту присвоения ученых званий. Полагаем, что назначение упомянутого института не должно сводиться исключительно к оценке научной квалификации научно-педагогических работников. Его функциональные возможности в механизме развития карьеры рассматриваемой категории работников гораздо шире, поскольку потенциально могут включать в себя также ряд иных, не менее важных направлений воздействия:

1) стимулирование активности научных и научно-педагогических работников по написанию и опубликованию научных и учебных трудов, по развитию и совершенствованию навыков, методик и техник преподавания, по участию в конференциях и других научно-практических мероприятиях;

2) информационно-ориентирующее действие и статусное значение в аспекте дальнейшего построения научной карьеры исследователя и педагога на пути от кандидата наук к степени доктора наук, а после получения последней – в движении к высокому званию «профессор»;

3) оценочное действие, отбор и косвенное развитие наиболее передовых и в идеале содержательно качественных научных периодических изданий, составляющих важнейший инструмент апробации результатов научных исследований, распространения новейшей научно значимой информации и один из центральных ресурсов карьерного продвижения ученого.

В последнее время взоры профессионального научного сообщества все чаще обращены в сторону института присвоения ученых званий, что обусловлено комплексом проблем, возникших на фоне падения престижа и привлекательности ученого звания для представителей научной сферы. Как следствие, наблюдается тенденция охлаждения интереса научных работников к присвоению ученого звания. Причин подобного отношения деятелей науки к рассматриваемому институту немало.

Прежде всего хочется отметить, что в нормах действующего российского законодательства явственно не обозначено место и роль ученого звания в профессиональной деятельности ученого, в силу чего отсутствует понимание его значимости и нужности. Не существует четкой правовой регламентации и по вопросу влияния ученого звания на уровень квалификации работника и его должностной рост, на возможность получения стимулирующих выплат, предоставления трудовых и иных гарантий и прочих благ, на которые может рассчитывать его обладатель. Зачастую процедура присвоения ученого звания представляется соискателю настолько сложной и даже затратной, а гарантии и преимущества – незначительными, что все старания, необходимые для достижения заветной цели, кажутся ему бессмысленными.

Таким образом, ввиду очень скромного и нечеткого нормативного регулирования, присвоение ученых званий в настоящее время утратило былую актуальность и востребованность среди ученых, что приводит к неза заслуженному забвению и обесцениванию данного института и может повлечь полное его исчезновение.

Вместе с тем современный научный потенциал российских ученых не имеет границ, он постоянно приумножается и дает значимые результаты, которые получают высокую оценку и признание мирового сообщества. Несомненно, ученое звание является весьма существенным показателем научной квалификации ученого и, наряду с ученой степенью, формирует его профессиональные компетенции.

О значимости института ученого звания для сферы профессиональной научной деятельности можно судить уже по высоким требованиям к кандидатам, предусматривающим обладание высоким педа-

гогическим мастерством, наличие глубоких профессиональных знаний и научных достижений [9]. В свою очередь, критерии присвоения и требования к соискателям ученого звания (наличие учебных изданий и научных трудов, ведение занятий на высоком профессиональном уровне, ученая степень, стаж научной и педагогической деятельности, замещение соответствующих должностей и пр.) являются теми показателями, которые свидетельствуют о высоком профессиональном уровне работника.

На сегодняшний день назрела объективная потребность в создании рациональной и эффективной государственной системы научной аттестации, в том числе посредством возрождения былого престижа и укрепления института ученого звания, способного повысить и укрепить возможности российской науки.

Как известно, профессиональная деятельность работника, занятого в сфере научных исследований, обладает рядом специфических особенностей, которые предопределяются особым трудо-правовым статусом данной категории специалистов, нашедшим свое отражение в нормах главы 52.1 ТК РФ [10].

Понятие научного работника определяется в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [11], которая относит к таковым граждан, обладающих необходимой квалификацией и профессионально занимающихся научной и (или) научно-технической деятельностью. При этом ни понятия, ни содержания «необходимой квалификации» научного работника данный закон не раскрывает.

В связи с этим представляется целесообразным установить этиологию данной правовой категории и попытаться выяснить, входит ли присвоение ученого звания в содержание «необходимой квалификации» работников научной сферы. Для этого проанализируем положения некоторых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы квалификации.

Следует отметить, что понятие «квалификация» имеет различные толкования в зависимости от сферы и отрасли его применения. Так, ч. 1 ст. 195.1 ТК РФ определяет квалификацию работника как уровень его знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы. Статья 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» трактует понятие «квалификация» как уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности [12]. Особого внимания заслуживает понимание квалификации работника, приводимое в Российской энциклопедии по охране труда.

Согласно названному изданию, квалификация представляет собой характеристику совокупности знаний и умений работника, установленную в форме присвоения ему определенной квалификации, звания, соответствующего разряда, категории или класса. При этом уточняется, что более высокая квалификация работника устанавливается при наличии у него дипломов о повышении квалификации и переподготовке, а также при получении им ученого звания или ученой степени [13].

Рассмотрим особенности квалификации научного работника с позиций отраслевого законодательства более подробно.

Итак, с точки зрения трудового законодательства квалификация работника предполагает обладание соответствующим уровнем знаний, умений, профессиональных навыков и опытом работы. В соответствии с ч. 2 ст. 195.1 ТК РФ характеристика квалификации, необходимой для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции, приводится в профессиональном стандарте.

По данным сайта Минтруда России «Профессиональные стандарты» (<http://profstandart.rosmintrud.ru>), сегодня профессиональный стандарт, содержащий характеристики квалификации непосредственно научных работников, не утвержден. При этом известно, что должности их предусматриваются в научных организациях, организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, а также в иных организациях, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность (абз. 2 ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 127). Исходя из этого, нами был проведен анализ разработанных и утвержденных профессиональных стандартов в различных областях профессиональной деятельности, в которых могут учреждаться должности научных сотрудников. В результате наличие ученого звания среди характеристик квалификации должностей научных сотрудников не выявлено. Изучение содержания проектов профессиональных стандартов «Научный работник (научная (научно-исследовательская) деятельность)» и «Руководитель научной организации (подразделения по научным исследованиям и разработкам)» [14] требований к наличию ученого звания также не обнаружило.

Наряду с профессиональными стандартами, при установлении квалификационных требований к должностям необходимо учитывать условия, указанные в квалификационных справочниках (ч. 2 ст. 57 ТК РФ). В этой связи обратимся к исследованию Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и

служащих. Детальный анализ отдельных разделов справочника показал, что указание на наличие ученого звания (в отличие от ученой степени) в числе требований к квалификации должностей научных работников (например, работников, занятых в научно-исследовательских учреждениях, конструкторских, технологических, проектных и изыскательских организациях; научного сотрудника музея, библиотеки; начальника Информационно-аналитического центра по ведению государственного водного реестра; начальника Российской антарктической экспедиции; начальника сезонного состава Российской антарктической экспедиции и др.) отсутствует. Исключение составляет раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования», в котором институт присвоения ученого звания проявил себя в полной мере. В частности, согласно Приказу Минздравсоцразвития РФ от 11 января 2011 № 1н [15], наличие ученого звания непосредственно включено в число квалификационных требований, предъявляемых к ряду должностей в сфере высшего профессионального и дополнительного профессионального образования.

Федеральный закон «Об образовании» [12] использует несколько иной подход к определению понятия «квалификация», трактуя его как уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности (ст. 2). Отличительной особенностью такого подхода является законодательное закрепление требования о подтверждении получения квалификации соответствующим документом (ст. 60).

Согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 127 и п. 4 Постановления Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 [9], присвоение ученого звания подтверждается аттестатом о присвоении соответствующего ученого звания.

Однако ст. 60 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не относит аттестаты о присвоении ученого звания к документам о квалификации. Очевидно, это обусловлено тем, что закон об образовании предусматривает выдачу документов об образовании и (или) квалификации в качестве подтверждения получения профессионального образования соответствующего уровня и квалификации по профессии, специальности или направлению подготовки. Присвоение ученого звания с получением профессионального образования не связано, а следовательно, законом об образовании не предусматривается. Вместе с тем ч. 9 ст. 60 Федерального закона № 273 причисляет диплом кандидата наук к документам о квалификации, в то время как освоение

программ подготовки научно-педагогических кадров подтверждается дипломом об окончании аспирантуры (адъюнктуры), ординатуры, ассистентуры-стажировки. Подобное положение дел представляется не вполне справедливым.

В Российской энциклопедии по охране труда отмечается, что более высокая квалификация работника устанавливается при наличии у него дипломов о повышении квалификации и переподготовке, а также при получении им ученого звания или ученой степени. Кроме того, в многочисленных судебных решениях также указывается на то, что более высокая квалификация работников может быть подтверждена любыми прямыми или косвенными письменными, вещественными и другими доказательствами, не имеющими установленного федеральным законом приоритета друг перед другом [16–18]. Следовательно, аттестат о присвоении ученого звания, несомненно, подтверждает высокий уровень квалификации научного работника и заслуживает законодательного признания в качестве документа о квалификации наряду с дипломом о присуждении ученого звания.

Принципиально важное значение для определения сущности ученого звания и его места в квалификации научного работника имеет ст. 4 Федерального закона № 127, устанавливающая, что оценка научной квалификации научных работников обеспечивается государственной системой научной аттестации, которая предусматривает присуждение ученых степеней кандидата наук и доктора наук, а также присвоение ученых званий доцента и профессора (ч. 1 и ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 127). Отсюда следует, что «необходимая квалификация» научного работника, наряду с иными элементами, включает научную квалификацию, содержание которой составляют ученая степень и ученое звание.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что последнее, несомненно, является элементом характеристики квалификации научного работника, наличие которого подтверждается официальным документом установленной формы – аттестатом о присвоении ученого звания.

Далее предлагаем рассмотреть вопрос о гарантиях, на которые вправе рассчитывать научный работник, удостоенный ученого звания.

Во-первых, несомненным достоинством в этом случае является перспектива должностного (карьерного) роста. Например, разделом «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» (Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 января 2011 г. № 1н) Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих предусма-

тривается наличие ученого звания в качестве обязательного условия для замещения отдельных должностей в указанной сфере. Речь, в частности, идет о должностях руководителя (ректора, директора) образовательного учреждения высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, президента образовательного учреждения высшего профессионального образования, заведующего кафедрой. Более того, для носителей ученого звания замещение отдельных должностей осуществляется в упрощенном порядке. Так, ученое звание заменяет требование к стажу научно-педагогической работы (для замещения должности профессора, доцента), выступает альтернативой ученой степени (для замещения должности декана факультета (директора института)), либо влияет на сокращение стажа научно-педагогической работы или работы в организациях по направлению профессиональной деятельности, соответствующей деятельности образовательного учреждения (для должности советника при ректорате).

В системе государственной службы в органах внутренних дел наличие у сотрудника ОВД ученого звания доцента является основанием для присвоения квалификационного звания «специалист третьего класса», а обладатель ученого звания профессора вправе претендовать на квалификационное звание специалиста второго класса [19].

Указанные факты свидетельствуют о ценности ученого звания, о «привилегированном» положении его носителя в вопросах профессионального отбора и карьерного роста.

Во-вторых, присвоение ученого звания служит основанием для повышения размера оплаты труда. Можно выделить несколько вариантов такого повышения.

Первый предполагает предусмотренность доплат за ученое звание на законодательном уровне, которые применяются, как правило, в системе государственной службы. Так, надбавка за ученое звание:

- входит в денежное содержание прокурорских работников (ч. 1 ст. 44 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [20]) и сотрудников Следственного комитета РФ (ч. 1 и ч. 8 ст. 35 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» [21]);

- входит в денежное довольствие сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов Российской Федерации и лиц начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи [22];

- устанавливается дополнительно к денежному содержанию работников аппаратов судов РФ, которым присвоены классные чины

(ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» (в ред. от 6 марта 2019 г.) [23]) и др.

Второй вариант касается иных категорий работников, профессионально занимающихся научной деятельностью на условиях трудового договора, для которых надбавка за ученое звание на законодательном уровне не предусмотрена. При этом системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются работодателем на локальном уровне в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 135 ТК РФ).

Следует учитывать, что системы оплаты труда работников в федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждениях определяются с учетом примерных положений (для бюджетных и автономных) либо положений (для казенных) об оплате труда, утверждаемых соответствующими федеральными государственными органами, в ведении которых находятся такие учреждения.

Примерные положения об оплате труда работников федеральных учреждений за ученое звание могут предусматривать повышающие коэффициенты к окладу (ставке), а также устанавливать их рекомендуемые размеры [24].

Так, для работников учреждений здравоохранения и социальной защиты, подведомственных ФМБА России, рекомендуемые размеры повышающих коэффициентов к окладу за ученое звание профессора и ученое звание доцента составляют 0,2 и 0,1 соответственно [25].

В бюджетных учреждениях высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, подведомственных Федеральному агентству по рыболовству, рекомендуемый размер повышающего коэффициента к окладу работника, имеющего ученое звание, по сравнению с коэффициентом работника без такового, при равных иных показателях квалификации, увеличивается в среднем на 0,05–0,07 [26]. В организациях того же типа, находящихся в ведении Минздравсоцразвития России, – на 0,1–0,2 [27]. В денежном эквиваленте это составляет примерно 500–1 000 рублей.

Различия в размерах повышающих коэффициентов к окладу работника в зависимости от наличия или отсутствия ученого звания можно представить в таблице¹.

¹ Данные приведены в соответствии с Приказом Росрыболовства от 20 октября 2008 г. № 252.

Ученая степень кандидата наук	Ученая степень доктора наук	Ученое звание «доцент»	Ученое звание «профессор»	Размер повышающего коэффициента к окладу	Разница в размере повышающего коэффициента к окладу
		Должность доцент			
				1,19	0,055
		+		1,245	
+				1,32	0,06
+		+		1,38	
+			+	1,46	
	+			1,54	0,07
	+	+		1,61	
	+		+	1,69	
		Должность профессор			
				1,401	
+				1,5	0,07
+		+		1,57	
+			+	1,65	
	+			1,74	0,07
	+	+		1,81	
	+		+	1,89	

Размеры повышающих коэффициентов к минимальным окладам (ставкам) устанавливаются руководителем учреждения самостоятельно, следовательно, они могут превышать указанные значения. Однако, как показывает практика, такое увеличение весьма незначительно.

Третий вариант увеличения зарплаты работника, имеющего ученое звание, предусматривает отнесение надбавки (доплаты) за него к стимулирующей части заработной платы, порядок выплаты и размер которой также устанавливает работодатель. К выплатам стимулирующего характера относятся суммы, направленные на стимулирование работника к качественному результату труда, а также поощрение за выполненную работу [28]. Поэтому такая выплата может носить как постоянный (ежемесячная премия), так и разовый характер (разовая премия за присвоение ученого звания).

Таким образом, доплаты за ученое звание существуют и применяются, однако размеры их настолько ничтожны, что вряд ли способны привлечь и заинтересовать ученых. Поэтому решение данной проблемы состоит в существенном увеличении размеров доплат и повышающих коэффициентов, а также в фиксации и обеспеченности таких выплат на государственном уровне.

Еще одной гарантией для владельцев ученого звания можно считать преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата (ст. 179 ТК РФ). Такое право предоставлено работникам с более высокой производительностью труда и квалификацией. По мнению Конституционного Суда РФ, более высокая квалификация в данном случае положена в основу отбора работников для оставления на работе. Установив в качестве таких критериев производительность труда и квалификацию, законодатель исходил как из необходимости предоставления дополнительных мер защиты работникам, имеющим более высокие результаты труда и лучшие профессиональные качества, так и из заинтересованности работодателя в продолжении трудовых отношений с наиболее квалифицированными и эффективно выполняющими трудовые обязанности работниками [29; 30]. Ранее было установлено, что ученое звание является показателем высокого уровня квалификации, что свидетельствует о возможности применения к работнику правила ст. 179 ТК РФ при сокращении численности или штата.

Подводя итог проведенному исследованию, можно заключить, что правовое регулирование института присвоения ученого звания с точки зрения статусности и материального поощрения далеко от совершенства и поэтому нуждается в изменениях и дополнениях. При

этом начать стоит с внедрения норм, которые позволят придать ученым званиям официальный статус элемента квалификации научного работника со всеми вытекающими последствиями в виде достойных доплат и иных гарантий.

Для этого представляется целесообразным указать в ст. 60 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» аттестат о присвоении ученого звания в качестве документа о квалификации. Закрепить такое положение можно, дополнив статью частью 9.1 следующего содержания: «Лицам, в отношении которых коллегиальным органом управления, уполномоченным на решение вопроса о представлении соискателя ученого звания к ученому званию, принято положительное решение, на основании приказа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, присваивается ученое звание и выдается аттестат о присвоении ученого звания по научной специальности».

Кроме того, ч. 10 ст. 60 Федерального закона № 273 предлагаем изложить его в следующей редакции:

«10. Документ о квалификации подтверждает:

1) повышение или присвоение квалификации по результатам дополнительного профессионального образования (подтверждается удостоверением о повышении квалификации или дипломом о профессиональной переподготовке);

2) получение квалификации по профессии рабочего, должности служащего и присвоение (при наличии) квалификационного разряда, класса, категории по результатам профессионального обучения (подтверждается свидетельством о профессии рабочего, должности служащего);

3) присвоение квалификации по результатам оценки научной квалификации научных работников и иных лиц, осуществляющих научную (научно-техническую) деятельность (подтверждается аттестатом о присвоении ученого звания доцента или ученого звания профессора)».

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» использует термин «научная квалификация», однако не называет документов, которыми подтверждается необходимая квалификация научного работника. В связи с этим, исходя из смысла и содержания ст. 4 Федерального закона № 127, предлагаем закрепить в ней перечень документов о научной квалификации научного работника, указав

в нем диплом кандидата наук, диплом доктора наук, аттестат о присвоении ученого звания профессора и аттестат о присвоении ученого звания доцента.

Поскольку присуждение ученых степеней кандидата наук и доктора наук, присвоение ученых званий доцента и профессора рассматриваются Федеральным законом № 127 в качестве равнозначных элементов государственной системы научной аттестации, то объективно верной видится необходимость включения надбавок за ученые звания, по аналогии с учеными степенями, в оклады (должностные оклады) по должностям научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования. На основании сказанного предлагаем внести в п. 11 ст. 108 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и в Письмо Минобрнауки России от 17 сентября 2013 г. № 04-1465 «О заработной плате ППС» дополнение о включении надбавок за ученые звания в оклад (должностной оклад) по должностям научно-педагогических работников.

Только будучи уверенным в признании ученого звания на государственном уровне, в обеспеченности действенными механизмами государственной поддержки и стимулирования, включая гарантии достойной оплаты трудов и стараний, научный работник будет стремиться подтверждать высокий уровень своей профессиональной квалификации посредством использования всех элементов государственной системы научной аттестации.

Список литературы:

1. Егеров, С. Квалификационная и должностная карьера российского ученого / С. Егеров // Капитал страны : федеральное интернет-издание. – 2008. – 4 сентября. – URL: https://kapital-rus.ru/articles/article/kvalifikacionnaya_i_dolzhnostnaya_karera_rossijskogo_uchenogo/ (дата обращения: 01.11.2020).
2. Александрова, М.В. Становление карьеры педагога в территориальной образовательной системе: монография / М.В. Александрова. – Великий Новгород, 2007. – 238 с.
3. Александрова, М.В. Аттестация педагогических кадров как фактор развития их профессиональной карьеры / М.В. Александрова. – URL: http://www.rusnauka.com/14.NTP_2007/Pedagogica/21498.doc.htm (дата обращения: 01.11.2020).
4. Ащеулова, Н. А. Академическая карьера молодого ученого в России / Н.А. Ащеулова, С.А. Душина // Инновации. – 2012. – № 7 (165). – С. 60–68.
5. Баранова, Ю.Ю. Теоретические основы управления профессиональным развитием педагогического персонала образовательного учреждения / Ю.Ю. Баранова // Научное обеспечение системы повышения квалификации кадров. – 2011. – № 2(7). – С. 92–96.

6. Козлова, О.П. Организационно-экономические основы регулирования карьеры научно-педагогических работников высшей школы : автореф. дис. ... канд. экон. наук / О.П. Козлова. – Новосибирск, 2010. – 26 с.

7. Канунникова, Е.В. Деловая карьера педагога: управление и обеспечение / Е.В. Канунникова // Челябинский гуманитарий. – 2015. – № 1 (30). – С. 67–72.

8. Ясвин, В.А. Горизонтальная педагогическая карьера как инновационный механизм социальных лифтов для сотрудников сферы образования / В.А. Ясвин // Народное образование. – 2013. – № 9. – С. 129–140.

9. О порядке присвоения ученых званий : постановление Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 50, ст. 6605.

10. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

11. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137.

12. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598.

13. Российская энциклопедия по охране труда : в 3 т. / Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации ; отв. ред. А.Л. Сафонов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во НИЦ ЭНАС, 2007.

14. Пояснительная записка к проекту профессионального стандарта «Научный работник (научная (научно-исследовательская) деятельность)» // Система профессиональных квалификаций в области науки. – URL: /<http://profst.riep.ru/profst-projects/> (дата обращения: 12.10.2020).

15. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» : приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 января 2011 г. № 1н // Российская газета. – 2011. – № 101.

16. Апелляционное определение Московского городского суда от 14 февраля 2020 г. по делу № 33-3541/2020. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=1258099#06285305938508696> (дата обращения: 12.10.2020).

17. Апелляционное определение Московского городского суда от 10 февраля 2020 г. по делу № 33-5340/2020. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1840427#001821089204896409> (дата обращения: 12.10.2020).

18. Апелляционное определение Приморского краевого суда от 20 февраля 2018 г. по делу № 33-1589/2018. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SODV&n=112351#08565883813341724> (дата обращения: 12.10.2020).

19. Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 1 // Российская газета. – 2012. – № 76.

20. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

21. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 15.

22. О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы) : федеральный закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 27, ст. 2620.

23. О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 144.

24. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, по виду экономической деятельности «Образование» : приказ Минфина России от 30 октября 2008 г. № 120н // Российская газета. – 2008. – № 263.

25. О введении новой системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, подведомственных ФМБА России : приказ ФМБА России от 3 сентября 2008 г. № 305 // Российская газета. – 2009. – № 17.

26. О введении новой системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, подведомственных Федеральному агентству по рыболовству : приказ Росрыболовства от 20 октября 2008 г. № 252 // Российская газета. – 2009. – № 48.

27. О введении новой системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, подведомственных Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации : приказ Минздравсоцразвития России от 28 августа 2008 г. № 462н // Российская газета. – 2008. – № 208.

28. Об утверждении Перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в этих учреждениях : приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 // Российская газета. – 2008. – № 28.

29. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вострикова Алексея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 81, частью первой статьи 179 и частью первой статьи 180 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 30 января 2020 г. № 165-О.

30. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буранова Анвара Фердатовича на нарушение его конституционных прав частью пер-

вой статьи 179 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2020 г. № 1000-О.

31. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коробкова Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 81, частью первой статьи 179 и частью первой статьи 180 Трудового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 30 января 2020 г. № 164-О.

Е. Г. Стребкова,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного права
имени профессора
Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии*

E. G. Strebkova,

*Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law
named after Professor Isaac E. Farber
of the Saratov State Law Academy
strebkova.lena@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-217-225

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД: СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена проблеме реализации конституционных прав и свобод граждан в условиях новой цифровой реальности. Анализ конституционных прав в эпоху цифровизации актуализирует новые требования для их соблюдения и обеспечения. Цель статьи – на основе комплексного анализа исследовать проблемы, возникающие в процессе реализации конституционных прав граждан в эпоху цифровизации, определить направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики по обеспечению прав граждан в современной цифровой среде. Реализация поставленной цели была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Предлагается авторская дефиниция понятий «цифровизация прав человека», «цифровые права». Автор на примере права избирать и быть избранным, права на образование, права на судебную защиту делает выводы о возможностях и перспективах дальнейшего правового регулирования прав и свобод граждан в цифровой среде.*

***Ключевые слова:** цифровизация, конституционные права и свободы человека, искусственный интеллект, информационная система.*

Digitalization of constitutional rights and freedoms: the essence and problems of implementation

***Abstract:** the article is devoted to the problem of the implementation of constitutional rights and freedoms of citizens in the new digital reality. Analysis of constitutional rights in the era of digitalization actualizes new requirements for their observance and enforcement.*

The purpose of the article is to study the problems on the basis of a comprehensive analysis, to implement in the process of implementing the constitutional rights of citizens in the era of digitalization, to determine the directions for improving legislation and law enforcement practice to ensure rights in the modern digital environment. The implementation of this goal was achieved with the help of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal legal, comparative legal). The author's definition of the concepts of "digitalization of human rights" and "digital rights" is proposed. Using the example of the right to elect and be elected, the right to education, the right to judicial protection, the author draws conclusions about the possibilities and prospects for further legal regulation of the rights and freedoms of citizens in the digital environment.

Keywords: digitalization, constitutional human rights and freedoms, artificial intelligence, information system.

Мы тонем в информации и задыхаемся от нехватки знаний.

*Джон Нейсбитт,
американский писатель, футуролог*

Общество XXI в. столкнулось с глобальными трансформациями. Развитие современных технологий, создание искусственного интеллекта поставили новые проблемы перед человечеством. Проблемы цифровизации окружающего нас мира все чаще становятся предметом исследований представителей различных наук. Правоведы не остались в стороне от изучения данной проблематики, т.к. содержание многих закрепленных в Конституции РФ прав и свобод с развитием информационных технологий претерпело значительные изменения. Права и свободы человека и гражданина ощущают на себе значительное влияние современных информационных технологий.

Следует согласиться с Н.Н. Ковалевой, которая полагает, что общемировой тенденцией является цифровизация всех общественных процессов, в том числе права, результатом цифровизации становится появление принципиально новых субъектов и объектов права [1, с. 151]. Именно этой современной тенденции и посвящена представленная вашему вниманию статья.

О цифровизации не раз говорил в своих Посланиях Президент Владимир Владимирович Путин. Так, в своем Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. В.В. Путин отметил: «...цифровизация всей системы государственного управления, повышение ее прозрачности – это и мощный фактор противодействия коррупции». А в Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Президент назвал цифровизацию одним из приоритетов решения системных проблем в экономике. О цифровизации субъектов есте-

ственных монополий говорится в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Приказ Минэкономразвития России от 12 февраля 2020 г. № 66 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению статистической оценки уровня технологического развития экономики Российской Федерации в целом и ее отдельных отраслей» устанавливает следующие показатели, характеризующие уровень цифровизации: удельный вес организаций, использующих облачные сервисы; удельный вес организаций, имеющих доступ в Интернет со скоростью не менее 2 Мбит/сек; удельный вес организаций, использующих CRM-системы, ERP-системы, SCM-системы; доля организаций, размещавших заказы на товары (работы, услуги) в Интернете. Приказ Минстроя России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» содержит рекомендации по направлению финансовых средств на создание цифровой платформы «Активный горожанин» в рамках стандарта «Умный город». По данным Росстата, цифровизация услуг в стране растет с каждым годом. В 2010 г. 48 % россиян пользовались интернет-услугами, в 2018 г. – 59 %, в 2020 г. – 72 % (в городах-миллионниках – 95 %) [2].

Как мы видим, в нашу правовую действительность все больше и больше входят специфические технологические термины, с которыми нам приходится работать и адаптироваться к их повсеместному применению на практике. В условиях появления новых технологий, позволяющих собирать и обрабатывать большие массивы данных о каждом человеке, возникает необходимость в переосмыслении прав и свобод человека. Считается, что именно цифровые технологии способны вернуть подлинный смысл демократическим процедурам и исправить «провалы демократии» [3].

Заслуживает поддержки мнение Председателя Конституционного суда РФ В.Д. Зорькина, утверждающего, что под цифровыми правами понимаются права людей на доступ, использование, создание и публикацию цифровых произведений, на доступ и использование компьютеров и иных электронных устройств, а также коммуникационных сетей, в частности, в сети Интернет [4].

Прежде чем говорить о перспективах каких-либо явлений и процессов, следует разобраться в терминах и определениях. Что такое цифровизация, цифровые права, как они соотносятся друг с другом? Сущность цифровых прав человека, по нашему мнению, заключается в конституционно-правовом регулировании прав и свобод человека с помощью информационных технологий.

Иная сущность цифровых прав содержится в Федеральном законе от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым под «цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам».

На первый взгляд, содержащееся в Гражданском кодексе определение цифровых прав отличается от традиционной концепции, предлагаемой учеными-конституционалистами. Однако при более внимательном прочтении можно сделать вывод о том, что цивилисты обратили внимание на очень важные признаки происходящих в современном мире процессов цифровизации. Содержание и условия осуществления прав определяются в соответствии с правилами информационной системы, которая, согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.

Следует согласиться с профессором П.П. Барановым, который понимает цифровые права как права, конкретизирующие основные права и свободы в цифровом виртуальном пространстве [5]. Таким образом, мы не ведем речь о появлении абсолютно новых прав, ранее не известных человечеству, а наоборот, права и свободы, за провозглашение которых человечество боролось много веков, в современном цифровом мире наполняются новым содержанием, новыми формами реализации.

Что же понимать под цифровизацией, о которой говорят все больше и больше с каждым днем? Как и любой другой термин, цифровизацию можно рассматривать в узком и широком значении. В узком значении, согласно толковому словарю по информационному обществу и новой экономике, цифровизация – это преобразование информации в цифровую форму. В широком значении цифровизация означает общемировую тенденцию развития общества, основанного на знаниях и информации. Следует согласиться с А.А. Сауриным, который считает, что с точки зрения права цифровизация может рассматриваться как комплекс отношений по генерации, обработке и передаче информации на принципах двоичного кода [6]. Однако процессы цифровизации охватывают не только права, связанные

с получением, обработкой и передачей информации, но и другие важнейшие конституционные права.

На наш взгляд, под цифровизацией прав человека следует понимать процесс трансформации конституционных прав человека в целях формирования и развития общества, основанного на знаниях, информации, использовании информационных технологий успешной адаптации к новой цифровой реальности. Итак, цифровые права – это блага, на которые претендует человек в информационной системе, получающие свое развитие в процессе цифровизации. Эти понятия дополняют друг друга, одно без другого существовать не может.

Цифровизацию прав не следует рассматривать только с точки зрения права на доступ к информации, она затронула и другие права человека. Рассмотрим, например, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, закрепленное ст. 31 Конституции РФ. Разразившаяся пандемия коронавирусной инфекции привела к вынужденной самоизоляции людей. Однако граждане, находящиеся далеко друг от друга, смогли выразить свою позицию без нарушения режима самоизоляции при помощи современных технологий. Так, при помощи приложения «Яндекс.Навигатор» и «Яндекс-Карты» жители Ростова-на-Дону, Екатеринбурга, Москвы, Красноярска и других городов вышли на виртуальные митинги, требовали снять ограничения из-за пандемии коронавирусной инфекции Covid-19.

Право избирать и быть избранным, закрепленное в ч. 2. ст. 32 Конституции РФ, также оказалось под влиянием процессов цифровизации. Следует обратить внимание на недавно принятый Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был опубликован 25 мая 2020 года. Указанный закон вводит понятие «дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения. Данный вид голосования представляется достаточно перспективным для дальнейшего развития избирательной системы России. Особенно актуально дистанционное электронное голосование в период пандемии, а также для труднодоступных мест и маломобильных граждан, для которых поход на избирательный участок является очень сложной задачей. Еще десять лет назад возможность реализации активного избирательного права в электронном формате представлялась нам космической технологией, которую невозможно организовать в нашей стране. Безусловным достоинством такого вида

голосования является снижение расходов на организацию и проведение выборов. Однако наряду с достоинствами дистанционного голосования можно выделить ряд проблемных моментов, для решения которых потребуются усилия органов государственной власти. Во-первых, как обеспечить реализацию принципа тайного голосования и при этом идентифицировать участников, обладающих активным избирательным правом? Во-вторых, необходимо надежно защитить систему от хакерских атак и утечки информации. В-третьих, следует продумать порядок участия наблюдателей в электронном голосовании, принцип, по которому они будут контролировать все этапы избирательного процесса, включая непосредственно электронное дистанционное голосование.

Право на образование, провозглашенное в ст. 43 Конституции РФ, также получило новые формы реализации в период пандемии. Образовательные учреждения перешли на дистанционный формат обучения. Статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» посвящена реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Данный вид обучения и технологии использовались в образовательных учреждениях и до пандемии в качестве дополнительных. Однако необходимость соблюдения социальной дистанции и минимизации контактов между людьми превратила дистанционное обучение при помощи информационных технологий в основной способ реализации права на образование. Процесс цифровизации образования нельзя назвать успешным.

Согласно опросам, проведенным Общероссийским народным фронтом, 14 процентов детей от 13 до 18 лет не могут выполнять все требования учителей, т.к. у них нет интернета или компьютера. 26 процентов родителей ответили, что просто не имеют возможности нормально организовать учебу из дома. Даже при необходимой технической оснащенности отсутствие подключения не позволило части школьников проходить обучение в период пандемии. Министерство просвещения объявило, что 700 тысяч детей фактически не имели возможности участвовать в дистанционном образовании. Для доступа к дистанционным образовательным технологиям нужен Интернет, оплаченный родителями, что противоречит принципу бесплатного доступа населения к образованию. Таким образом, успешность освоения образовательной программы оказалась в большой зависимости от материального благополучия и образовательного уровня семьи. Родители по мере своих финансовых возможностей вынуждены

были нанимать репетиторов по скайпу, приобретать дополнительную технику, подключать мобильный интернет. В Пермском крае детям приходилось рисковать жизнью, чтобы отправить учителю домашнее задание. Они залезали на старую телевизионную вышку, чтобы улучшить уровень связи. После опубликования данной новости органы власти организовали для них обучение с помощью бумажных носителей. Дистанционное обучение оказалось трудным и для учителей, которые вынуждены были в кратчайшее время осваивать новые технологии и пытаться уделить внимание и помочь по мере возможностей каждому ученику.

В современных условиях право на образование не может быть реализовано без полного доступа к информационно-коммуникационным технологиям всех участников образовательного процесса. Следует констатировать, что в XXI в. безграмотность будет заключаться не в неумении писать или считать, а в неумении использовать современные технологии для поиска и передачи информации. При этом следует обеспечивать необходимый уровень пропускной способности серверов образовательных порталов, чтобы не допустить срывов учебного процесса.

Семьи, которые обладают достаточными материальными возможностями, могут воспользоваться дополнительными новыми образовательными технологиями для продолжения обучения детей в летний период. Например, IT-лагерь «Киберлето-2020» предлагает школьникам от 14 до 17 лет научиться разрабатывать мобильные приложения и компьютерные игры, познакомиться с основами программирования, пройти курсы по географии киберспорта и английскому языку. Онлайн-лагерь «Город открытый» предлагает школьникам в игровой форме освоить компьютерную графику и веб-дизайн. Утро в лагере начинается с онлайн-зарядки, а затем – занятия, после каждого урока педагог-куратор проводит встречу-обсуждение [7].

Доступность, многофункциональность цифровых устройств приведет с большой долей вероятности к самообразованию современной молодежи. Однако следует задуматься над тем, как они будут выбирать источники получения знаний, будут ли содержать выбранные ресурсы достоверную информацию?

Право на судебную защиту прав и свобод, гарантированное ст. 46 Конституции РФ, стало по-новому реализовываться в эпоху цифровизации. Исковое заявление и другие процессуальные документы в суд уже давно можно подать в электронном виде. Судебные процессы с использованием обычных систем видео-конференц-связи также давно используются в судах. В сутки российские суды проводят

более полутора тысяч таких заседаний. К системе видео-конференц-связи судов подключено более восьмисот учреждений Федеральной службы исполнения наказаний. Однако на этом достижения судебной власти в процессах цифровизации не заканчиваются. 21 апреля 2020 г. Верховный Суд России впервые провел судебное заседание, в котором участники процесса приняли участие в онлайн-режиме через интернет с помощью личных компьютеров. Участники судебного разбирательства прошли идентификацию через портал государственных услуг, а заявления о рассмотрении дела в таком режиме подавали через личные кабинеты на сайте суда. Затем на электронную почту им высылалась гиперссылка на подключение к виртуальному залу судебных заседаний Верховного Суда страны. В дальнейшем предполагается, что возможность участия в судебном заседании с использованием технологии веб-видео-конференц-связи из офисных или жилых помещений будет обеспечена внедрением в судебную деятельность технологии биометрической аутентификации участника судебного заседания по лицу и голосу [8].

В некоторых случаях будет возможно подключаться в режиме веб-связи к судебным заседаниям через нотариуса. Например, когда требуется запросить и подтвердить у свидетеля подпись о том, что он дает достоверные показания. Однако проведение судебных заседаний в режиме онлайн вызывает немало вопросов с точки зрения соблюдения всех принципов судопроизводства и прав всех участников процесса. С одной стороны, проведение таких заседаний снимает ряд проблем для судов, в которых нет необходимого количества залов судебных заседаний, способных вместить всех желающих участвовать в судебном заседании, особенно по так называемым резонансным делам. С другой стороны, как быть с теми участниками процесса, у которых отсутствует техническая возможность подключения к онлайн-заседанию? Сочтет ли суд технические проблемы конкретного участника уважительной причиной неявки в судебное заседание?

Тем не менее суды некоторых стран пошли дальше и стали не просто рассматривать онлайн все дела, но и даже выносить приговоры. Так, Верховный суд Сингапура вынес смертный приговор гражданину Малайзии, обвиняемому в контрабанде наркотиков, посредством видеоконференции, проведенной на онлайн-платформе Zoom [9].

Таким образом, процесс цифровизации, внедрение современных технологий, которые могут свободно использоваться в любом месте в любое время, привели к новому качеству реализации конституционных прав и свобод человека. Мир стал другим, и мы должны это

принять и понять. Изменения – процесс неизбежный и постоянный, но цифровизация способна радикально увеличить его скорость. В процессе цифровизации прав следует в первую очередь помнить о безопасности и защите прав людей. Не следует надеяться, что новейшие технологии смогут полностью обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина. Это серьезное заблуждение. В таких условиях граждане, не обладающие необходимыми познаниями в технических новинках, сталкиваются с новыми для себя рисками.

Список литературы:

1. Ковалёва, Н.Н. Основные направления цифровизации права / Н.Н. Ковалёва // Российская общественно-гуманитарная наука перед вызовами современности : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (25–26 января 2019 г., Саратов) / под ред. В.С. Слобожниковой, И.В. Суслова. – Саратов, 2019 – 392 с.
2. Емельяненко, В. Хлеба и стрима. Как остановить унижения и издевательства в Сети / В. Емельяненко // Российская газета. – 2021. – № 23. – URL: <https://rg.ru/2021/02/03/kak-ostanovit-unizheniia-i-izdevatelstva-v-seti.html> (дата обращения: 03.02.2021).
3. Шахрай, С.М. «Цифровая» Конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе / С.М. Шахрай. – URL: www.isprgas.ru/pics/File/News/Doklad_20042018 (дата обращения: 03.12.2020).
4. Зорькин, В.Д. Право в цифровом мире / В.Д. Зорькин // Российская газета. – 2018. – 29 мая.
5. Баранов, П.П. Конституционные права и свободы человека в цифровую эпоху / П.П. Баранов // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 2. – С. 63–69.
6. Саурин, А.А. Цифровизация как фактор трансформации права / А.А. Саурин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 8. – С. 26–31.
7. Зеленькова, А. Каникулы строгого режима / А. Зеленькова // Российская газета. – 2020. – 20 мая.
8. Куликов, В. Разберутся по-домашнему / В. Куликов // Российская газета. – 2020. – 21 апреля.
9. Гусаров, А. Суд Сингапура впервые приговорил к казни через интернет / А. Гусаров // Российская газета. – 2020. – 20 мая.

Т.Ф. Гаджиев,
аспирант 3 года обучения
Юридического института
Северо-Кавказского федерального
университета (г. Ставрополь)

T.F. Gadgiev,
Postgraduate student 3 years of study
Law Institute North-Caucasian Federal
University (Stavropol)

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-226-234

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОМПАНИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕОФШОРИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

***Аннотация:** создание специальных административных районов преследовало цели стимулирования к перерегистрации на территории РФ организаций, использующих зарубежные юрисдикции для уклонения от налогообложения. Статус международной компании как резидента специального административного района является комплексной правовой альтернативой офшорным компаниям. Наряду со льготным режимом налогового и валютного регулирования международным компаниям предоставлено право ограничивать доступ к сведениям о себе, содержащимся в ЕГРЮЛ. Актуальность рассматриваемой проблемы обуславливается необходимостью сокращения оттока капитала в льготноналоговые юрисдикции и стимулирования процесса репатриации капиталов. Целью статьи является анализ развития правового регулирования процесса деофшоризации во взаимосвязи с новеллами законодательства о международных компаниях. С помощью формально-юридического анализа автор раскрывает правовую сущность политики деофшоризации и определяет место и роль международных компаний в ней. В статье обосновывается идея о том, что предшествующее создание и реформирование деофшоризационного законодательства сформировало нормативно-правовую базу для качественно нового этапа в развитии процесса деофшоризации, которым предстало введение в отечественное право института международных компаний.*

***Ключевые слова:** деофшоризация, контролируемые иностранные компании, международные компании, международные холдинговые компании, специальные административные районы.*

International companies as a tool for deoffshorization of the russian economy (financial law aspects)

***Abstract:** the purpose of creating special administrative regions was to encourage organizations that use foreign jurisdictions for tax evasion to re-register on the territory of the Russian Federation. The status of an international company as a resident of a special administrative region is a comprehensive legal alternative to offshore companies. Along with the preferential tax and currency regulation regime, international companies are granted the right to restrict access to information about an international company contained in the unified state register of legal entities. The relevance of the problem is determined by the*

need to reduce the outflow of capital to tax-exempt jurisdictions and stimulate the process of capital repatriation. The purpose of the article is to analyze the development of legal regulation of the deoffshorization process in relation to new legislation on international companies. Using formal legal analysis, the author reveals the legal essence of the deoffshorization process and determines the place and role of international companies in it. The article substantiates the idea that the previous creation and reform of deoffshorization legislation formed the regulatory framework for a qualitatively new stage in the development of the deoffshorization process, which was the introduction of the Institute of international companies into national law.

Keywords: *deoffshorization, controlled foreign companies, international companies, international holding companies, special administrative regions.*

В настоящее время в научной литературе применительно к политике государства по борьбе с уклонением от налогообложения в офшорах получило широкое распространение новое понятие – «деофшоризация». Российское законодательство не содержит легальной дефиниции данного понятия, однако ряд подзаконных нормативно-правовых актов оперирует данным термином. Так, например, Стратегия национальной безопасности РФ, утвержденная указом Президента, рассматривает деофшоризацию в качестве одной из задач социально-экономической политики государства [1]. Полагаем, что для целей настоящей статьи необходимо рассмотреть подходы к определению деофшоризации и сформулировать дефиницию данного понятия.

Отметим, что понятие «деофшоризация» рассматривается не только юриспруденцией, но и экономической наукой. Е.Н. Смирнов определил деофшоризацию как правовое и экономическое явление. С позиции экономики он рассматривал ее в качестве процесса, направленного на исключение вредоносной роли офшоров для бизнеса, снижение объемов денежных средств, которые проводятся через офшорные юрисдикции. С позиции юриспруденции он определял деофшоризацию как совокупность разнообразных механизмов правовой деятельности государства по нейтрализации недобросовестных офшорных резидентов [2].

В юриспруденции понятие деофшоризации получило большую разработку в науке налогового права. Так, А.С. Захаров понимает под ней комплекс мероприятий в законодательной, правоприменительной и информационной областях, проводимых государством для снижения или исключения впоследствии вовлеченности в национальный хозяйственный оборот резидентов под видом иностранных лиц или с использованием иностранных правовых конструкций, которые преследуют преимущественно недобросовестные или незаконные цели [3].

Данное определение обращает внимание на то, что деофшоризация как комплекс мероприятий направлена именно против лиц, получивших статус резидентов низконалоговых юрисдикций в противоправных целях, а не против офшоров как таковых.

А.А. Шахмаметьев, рассматривая деофшоризацию в качестве комплекса мер, осуществляемых государством, акцентирует внимание на ее целевом характере. Так, в качестве целей деофшоризации выделяются противодействие избежанию и уклонению от налогообложения с помощью использования иностранных юрисдикций, повышение эффективности контроля за иностранными активами российских резидентов, создание условий для репатриации финансовых активов, минимизация или предотвращение иных негативных последствий недобросовестной налоговой конкуренции [4].

Несмотря на отсутствие единства мнений по вопросу доктринального определения деофшоризации, большинство исследователей сходятся в том, что она представляет собой комплекс мер, осуществляемых публичной властью, основной целью которых является борьба с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения. Не вдаваясь в дискуссию, определим деофшоризацию в качестве направления финансово-правовой политики государства, представляющего собой деятельность государственных органов в целях создания механизма правового регулирования, направленного на пресечение уклонения от налогообложения в РФ лиц, которые получили статус резидентов льготноналоговых юрисдикций в противоправных целях уклонения от уплаты налогов, и стимулирующего получение данными лицами статуса налогового резидента РФ.

Проблема деофшоризации отечественной экономики остается одним из важнейших аспектов экономической политики государства. Так, например, согласно данным статистики ЦБ РФ за 2019 г., отток капитала из России на Британские Виргинские острова составил 11,2 миллиарда долларов США, на Багамы – 8,8 миллиарда долларов США, на Бермуды – 1,7 миллиарда долларов США [5]. Указанные юрисдикции являются офшорными зонами и состоят в соответствующем списке Минфина России. В целом анализ статистики ЦБ РФ по исходящим инвестициям за 2016–2019 гг. показал, что вывоз капитала в офшорные юрисдикции и юрисдикции, не относящиеся к офшорам, но предоставляющие льготные условия налогообложения (низконалоговые юрисдикции), продолжается в значительных размерах. Таким образом, несмотря на принимаемые государством меры по деофшоризации экономики, проблема оттока капитала в офшоры по-прежнему не решена.

Полагаем, что создание в 2018 г. специальных административных районов (далее – САР) явилось закономерным продолжением реформы антиофшорного законодательства, призванной решить проблему уклонения от налогообложения доходов в России с помощью использования офшорных компаний.

Международным компаниям как резидентам САР предоставляется льготный режим финансово-правового регулирования. Так, валютное законодательство относит их к нерезидентам. Международным компаниям предоставлено право ограничивать доступ к содержащимся в ЕГРЮЛ сведениям об их участниках и о лице, которое имеет право без доверенности действовать от имени международной компании. Налоговое законодательство предусматривает для них систему льгот по налогу на прибыль при получении статуса международных холдинговых компаний. Данные обстоятельства позволили рассматривать САР в качестве своеобразных «внутрироссийских офшоров», а международные компании – в качестве национальной альтернативы офшорным фирмам.

Закон предусмотрел, что статус международной компании может получить только иностранная коммерческая корпоративная организация, принявшая решение об изменении своего личного закона в порядке редомициляции [6]. Под последней закон понимает процедуру изменения личного закона иностранного юридического лица посредством его регистрации в России. Сущность редомициляции заключается в том, что организация перерегистрируется в новом государстве, не прекращая своей деятельности. Таким образом происходит смена резидентства иностранным юридическим лицом, при этом отношений правопреемства между ним и международной компанией не возникает.

Еще задолго до принятия законов, предусматривающих создание САР, справедливо отмечалось, что использование в России института редомициляции юридических лиц создало бы действенный механизм деофшоризации, позволяющий гармонизировать налоговое и корпоративное законодательство [7, с. 63–64].

Представляется, что предшествующая модернизация законодательства по борьбе с уклонением от налогообложения в офшорах подготовила нормативно-правовую базу, которая позволила комплексно интегрировать институт международных компаний в систему антиофшорного законодательства. В связи с этим рассмотрим ретроспективу изменений законодательства, посвященного борьбе с офшорами, и выявим его взаимосвязь с законодательством о международных компаниях.

Первоначально идейная основа деофшоризации национальной экономики была сформулирована в посланиях Президента РФ

Федеральному Собранию в 2012–2013 гг. Глава государства подчеркивал необходимость обеспечения прозрачности офшоров и раскрытия налоговой информации путем подписания соглашений об обмене информацией. Концептуальные оформление данные идеи получили в разработанных Министерством финансов РФ основных направлениях налоговой политики, которые указывали на необходимость закрепления в налоговом законодательстве принципа налогообложения нераспределенной прибыли иностранных контролируемых компаний и норм, устанавливающих понятие лица, имеющего фактическое право на доход [8].

В 2014 г. началась реформа налогового законодательства, направленная на борьбу с уклонением от налогообложения в офшорах. Так, во исполнение поручений Президента в НК РФ были внесены изменения, которые закрепили правила о контролируемой иностранной компании (далее – КИК) и контролирующем лице КИК, создав тем самым правовой механизм налогообложения в РФ доходов организаций, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях. Сущность правил о КИК заключается в том, что нераспределенная прибыль иностранной организации, не являющейся резидентом РФ, контроль над которой осуществляет резидент РФ, учитывается в составе доходов данного резидента и подлежит налогообложению в РФ.

Законодатель предусмотрел, что правила о КИК применяются по отношению к международным компаниям с особенностями, установленными ст. 24.2, 25.13 НК РФ. Так, налоговое законодательство закрепило более строгие требования к определению участия контролирующего лица в международной компании по сравнению с общими положениями. Отметим, что НК РФ содержит два вида альтернативных критериев для признания лица контролирующим лицом КИК, а именно критерий формально-юридического контроля (прямое или косвенное участие в организации) и критерий фактического контроля. Данные критерии применяются и для определения контролирующих лиц международной компании.

Так, по отношению к формально-юридическому критерию необходимая для признания лица контролирующим доля участия в международной компании устанавливается в размере более 15 %, тогда как общие нормы о контролирующих лицах устанавливают долю участия в более чем 25 % или 10 % (если совместная доля участия всех резидентов РФ более 50 %). Также НК РФ, в отличие от общих норм о контролирующих лицах, не ставит в зависимость размер доли участия в международной компании от факта наличия других участников международной компании, являющихся резидентами РФ.

По отношению к критерию фактического контроля, закон допускает возможность признания в качестве контролирующего лица международной компании лица, которое не является участником международной компании, но фактически осуществляет над ней контроль в своих интересах или в интересах своего супруга (супруги) и их несовершеннолетних детей. Полагаем, что понижение доли участия контролирующих лиц международной компании обуславливается именно целями стимулирования деофшоризации.

Отметим также, что налоговое законодательство использует правила о КИК для установления критериев признания международной компании холдинговой и распространения на неё соответствующих льгот по налогообложению прибыли. Таким образом, налоговое законодательство рассматривает международные компании в качестве КИК и устанавливает определенную специфику правового регулирования в части правил о контролирующих лицах, обусловленную целями финансово-правового регулирования их деятельности.

Важным шагом в реализации политики деофшоризации предстала так называемая «амнистия капитала», проводимая в целях легализации и репатриации капитала. Амнистия капитала представляет собой, устанавливаемое государством и носящее срочный характер освобождение физических лиц, которые совершили правонарушения в финансовой сфере, от привлечения их к юридической ответственности при условии добровольного декларирования ими сокрытого имущества.

Началом «амнистии капитала» предстало внесение в 2015 г. НК РФ изменений, предусматривающих возможность добровольного декларирования активов и счетов в банках, в том числе находящихся в офшорных юрисдикциях, в целях создания правового механизма, гарантирующего сохранность капитала и имущества физических лиц. Отметим, что амнистия капиталов носит темпоральный характер и ограничена пресекательными сроками (этапами), установленными федеральным законом. Этапы проведения амнистии закрепила статья 5 Федерального закона от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», осуществляющего специальное правовое регулирование процедуры декларирования (далее Закон о добровольном декларировании) [9]. На настоящий момент законодатель предусмотрел три этапа проведения декларирования. Подчеркнем, что институт международных компаний используется в целях декларирования только в рамках третьего этапа амнистии капиталов, осуществляемого с 1 июля 2019 г. по 29 февраля 2020 г.

Так, согласно установлениям п. 2 ст. 6 Закона о добровольном декларировании, регистрация иностранной организации в качестве международной компании является необходимым условием для предоставления гарантий освобождения декларанта, являющегося контролирующим лицом данной организации, от уголовной, административной ответственности и ответственности за налоговые правонарушения. Освобождение от ответственности осуществляется в отношении деяний, совершенных до 1 января 2019 г. и, связанных с приобретением (формированием источников приобретения), использованием либо распоряжением иностранными организациями. Физическим лицом (декларантом) в декларации должны быть отражены сведения о регистрации международных компаний в порядке редомициляции в отношении всех задекларированных им иностранных организации (КИК).

Следовательно, Закон о добровольном декларировании ставит освобождение физического лица, являющегося контролирующим лицом иностранной организации, от юридической ответственности в прямую зависимость от факта регистрации данной организации в качестве международной компании. В этой связи полагаем, что использование института международных компаний для нужд «амнистии капиталов» наглядно иллюстрирует их деофшоризационный характер.

Таким образом, рассмотренные нами меры по деофшоризации экономики подготовили правовую основу для создания комплексного механизма финансово-правового регулирования деятельности международных компаний в целях деофшоризации экономики. Также полагаем, что создание специальных административных районов явилось качественно новым этапом деофшоризации. Это обуславливается тем, что предшествующее реформирование законодательства было направлено на создание правового механизма, обеспечивающего раскрытие доходов офшорных компаний, установление их конечных собственников и последующее налогообложение данных доходов в РФ. Борьба с уклонением от налогообложения в офшорах велась преимущественно фискальными методами, с предоставлением ряда правовых гарантий не привлечения к ответственности (амнистия капитала). Однако с созданием САР у компаний появилась комплексная правовая альтернатива офшорным юрисдикциям. Таким образом, законодатель в целях деофшоризации экономики не стал ограничиваться лишь борьбой с офшорами с помощью раскрытия информации, амнистии и фискальных мер, а создал отечественный аналог льготно налоговых юрисдикций.

В заключение отметим, что достижению целей деофшоризации экономики послужит отмена ограничения списка государств,

в которых должна быть зарегистрирована (создана) иностранная организация, претендующая на получение статуса международной компании. Так, действующая редакция пп.4 п.3 ст.2 Федерального закона № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» закрепляет, что иностранная организация, желающая произвести редомициляцию, должна быть создана в государстве члене или наблюдателе ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) или государстве члене МАНИВЭЛ (Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма) [6]. Установление данного ограничения исключает возможность прямой редомициляции иностранных юридических лиц с большинства популярных офшорных юрисдикций, поскольку они не состоят ни в ФАТФ, ни в МАНИВЭЛ. Так, например, не являются членами данных межправительственных организаций уже упомянутые нами Британские Виргинские острова, Багамы и Бермуды. Полагаем, что отмена данного ограничения повысит привлекательность САР в качестве альтернативы офшорным юрисдикциям.

Список литературы:

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ст. 212.
2. Смирнов, Е.Н. Деофшоризация экономики России: эволюция подходов и основные приоритеты современного этапа / Е.Н. Смирнов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: экономика. – 2019. – № 2. – С. 353.
3. Захаров, А. С. Деофшоризация: российский контекст / А. С. Захаров // Legal Insight. – 2013. – № 5 (21).
4. Шахмаметьев, А. А. Инструменты деофшоризации Российской экономики / А.А. Шахмаметьев // Налоги и налогообложение. – 2018. – № 3. – С. 33–51.
5. Статистические данные координированное обследование прямых инвестиций // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации URL: <http://cbr.ru/statistics/> (дата обращения: 29.10.2020).
6. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 1, ст. 5083
7. Щекин, Д. М. Редомицилирование компании как возможный механизм деофшоризации / Д.М. Щекин, В.В. Барсукова // Закон. – 2015. – № 2. – С. 59–64.
8. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 24, ст. 3367.

С.М. Рукавишников,
*старший преподаватель кафедры
конкурентного права Саратовской
государственной юридической
академии, соискатель ученой степени*

S.M. Rukavishnikov,
*Senior lecturer of the Department
of Competition Law of the Saratov State
Law Academy, Applicant of science
degree*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-234-239

НОВЕЛЛЫ В ОБЛАСТИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ: МИНИМАЛЬНАЯ ДОЛЯ ЗАКУПОК РОССИЙСКИХ ТОВАРОВ

Аннотация: в России в сфере закупок действуют нормативные правовые акты, в которых содержатся специальные требования для приобретения и использования товаров, происходящих из иностранных государств, – запреты на допуск, ограничения допуска, условия допуска. В результате установления требования к минимальной доле закупок российских товаров ряд инструментов, используемых для импортозамещения, дополнен таким параметром, как квотирование. Указанными изменениями не предусмотрен отказ от приобретения иностранного товара для достижения установленного требования по минимальной обязательной доле закупок российских товаров. Предлагается внесение изменений в действующее законодательство, наделяющих заказчиков правом для установления условия о поставке товара российского происхождения.

Ключевые слова: заказчик, минимальная доля закупок, квотирование, защита отечественного товаропроизводителя, антимонопольный орган.

Novelties in the field of import substitution: the minimum share of purchases of Russian goods

Abstract: in Russia, in the field of procurement, there are regulatory legal acts that contain special requirements for the purchase and use of goods originating from foreign countries – prohibitions on admission, restrictions on admission, conditions of admission. As a result of the requirement for a minimum share of purchases of Russian goods, a number of instruments used for import substitution have been supplemented with such a parameter as “quotas”. These amendments do not provide for the refusal to purchase foreign goods in order to achieve the established requirement for the minimum mandatory share of purchases of Russian goods. It is proposed to amend the current legislation, giving customers the right to establish conditions for the delivery of goods of Russian origin.

Keywords: customer, minimum share of purchases, quotas, protection of domestic producers, Antimonopoly authority.

Принятие нормативных правовых актов, направленных на защиту отечественного товаропроизводителя, является способом развития экономики многих стран. Так, с 2015 г. в КНР реализуется стратегия «Сделано в Китае 2025», одна из основных целей которой – достижение к 2025 г. 70 % уровня локализации производства; с 2015 г. осуществляется программа «Делай в Индии», в 2017 г. принят указ Президента США Д. Трампа «Покупай американское и найми американца» [1–3].

Необходимо подчеркнуть, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации являются одним из основных направлений расходования бюджетных средств. Так, в 2020 г. общая сумма размещенных контрактов по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [4] составила 8 758 202,04 млн рублей [5]. При этом общий объем расходов федерального бюджета на 2020 г. был принят в сумме 19 665 989,8856 млн рублей [6].

В настоящее время в Российской Федерации по вопросу импортозамещения в сфере государственных и муниципальных закупок действует ряд подзаконных нормативных правовых актов, в которых установлены специальные требования для приобретения и использования товаров, происходящих из иностранных государств, – запреты на допуск [7 и др.], ограничения допуска [8 и др.], условия допуска [9].

Частью 1 ст. 30.1 Закона о контрактной системе установлено, что при условии установления Правительством РФ минимальной доли закупок заказчик **обязан** (выделено автором – С.Р.) осуществить закупки исходя из минимальной доли закупок и перечня товаров, определенных Правительством РФ в соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе. Кроме того, по итогам года заказчик до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, составляет и размещает в единой информационной системе отчет об объеме закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнениикупаемых работ, оказаниикупаемых услуг, осуществленных в целях выполнения обязанности, предусмотренной ч. 1 ст. 30.1 Закона о контрактной системе (ч. 2 ст. 30.1 Закона о контрактной системе). А если по итогам года объем закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнениикупаемых

работ, оказании закупаемых услуг, не соответствует минимальной доле закупок, заказчик вместе с указанным отчетом подготавливает и размещает в единой информационной системе обоснование невозможности достижения минимальной доли закупок (ч. 3 ст. 30.1 Закона о контрактной системе).

В декабре 2020 г. в России приняты Постановления Правительства РФ, устанавливающие минимальную долю закупок российских товаров, включенных в соответствующий перечень, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг [10, 11]. С 1 января 2021 г. заказчики обязаны осуществлять закупки исходя из минимальной доли закупок и перечня товаров, определенных Правительством РФ. Тем самым ряд инструментов, используемых для импортозамещения, дополнен таким параметром, как «квотирование».

Приведем примеры товаров, которые включены в перечень, а также размер минимальной доли их закупок. Так, в Постановлении Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» (далее – ПП РФ № 2014) [10] установлено, что размер минимальной обязательной доли закупок устройств запоминающих и прочих устройств хранения данных российского происхождения в 2021 г. составляет 30 %, в 2022 г. – 40 %, с 2023 г. – 50 %; компьютеров портативных массой не более 10 кг, таких как ноутбуки, планшетные компьютеры, карманные компьютеры, в том числе совмещающие функции мобильного телефонного аппарата, электронные записные книжки и аналогичная компьютерная техника российского происхождения, в 2021 г. составляет 50 %, в 2022 г. – 60 %, с 2023 г. – 70 %; техники бытовой электронной российского происхождения в 2021 г. составляет 50 %, в 2022 г. – 75 %, с 2023 г. – 90 %; и т.д.

В Постановлении Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013 «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения» (далее – ПП РФ № 2013) [11] требования к размеру минимальной доли закупок товаров российского происхождения по позициям, приведенным в вышеуказанном примере, установлены в таком же размере.

В настоящее время в перечне ПП РФ № 2014 содержится 107 позиций, в перечне ПП РФ № 2013 – 251 позиция. Не подлежит сомнению, что оба эти перечня будут изменяться и дополняться, как это происходит с перечнями товаров, для которых установлены запреты на допуск, ограничения допуска, условия допуска.

В то же время у государственного и муниципального заказчика отсутствует такая возможность, как отказ от приобретения иностранного

товара для достижения установленного требования по минимальной обязательной доле закупок определенных видов российских товаров. В ПП РФ № 2014 не предусмотрен механизм осуществления импортозамещения для целей квотирования путем установления соответствующих ограничений возможности участия в закупках товаров иностранного производства.

При недостижении установленного норматива заказчик в качестве обоснования невозможности достижения минимальной обязательной доли закупок указывает в отчете об объеме закупок российских товаров следующие причины:

1) осуществлена приемка товара, происходящего из иностранных государств, по контракту (контрактам), заключенному (заключенным) по результатам закупки (закупок), при осуществлении которой (которых) не подано заявок, содержащих предложение о поставке российского товара (код причины 01);

2) осуществлена приемка товара, происходящего из иностранных государств, по контракту (контрактам), заключенному (заключенным) по результатам закупки (закупок), при осуществлении которой (которых) возникли предусмотренные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации обстоятельства, допускающие исключения из ограничений, установленных в соответствии с частью 3 статьи 14 Закона о контрактной системе (код причины 02);

3) иное (код причины 03).

Аналогичная ситуация складывается и с наличием правовых инструментов для достижения заказчиками установленного требования по минимальной доле закупок определенных видов товаров по Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) [12]. Так, установленное Заказчиком требование о поставке оборудования исключительно российского происхождения Федеральной антимонопольной службой (далее – антимонопольный орган) было признано незаконным [13]. По мнению антимонопольного органа, в рамках проведения закупок в соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ система осуществления импортозамещения, предусмотренная ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ, основана исключительно на применении приоритета, установленного Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» [14].

Таким образом, у заказчика отсутствуют правовые инструменты для соблюдения законодательно установленной обязанности осуществить закупки исходя из минимальной доли закупок российских товаров и обеспечения поэтапного увеличения минимальной доли закупок определенных видов товаров в течение 2021–2023 годов.

В теории права отмечается, что «в реальной действительности ни одна из юридических норм не действует изолированно. Только при системном их взаимодействии возможно достижение желаемого эффекта» [15, с. 236]. Обязанностям должны корреспондировать права.

Учитывая изложенное, полагаем необходимым внести изменения в Постановления Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013 и 2014, дополнив пункты 1 указанных постановлений абзацем следующего содержания: «Для соблюдения обязанности по достижению установленной доли закупок российских товаров заказчик отклоняет все заявки (окончательные предложения), содержащие предложения о поставке товаров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств - членов Евразийского экономического союза), при установлении такого условия в извещении об осуществлении закупки и (или) документации о закупке».

Список литературы:

1. Перская, В.В. «Сделано в Китае 2025»: китайский опыт обеспечения задач национального развития / В.В. Перская, Н.С. Ревенко // *Азия и Африка сегодня*. – 2020. – № 7. – С. 19–25.
2. Ревенко, Л.С. Индийский опыт стимулирования развития экономики: программа «Делай в Индии» / Л.С. Ревенко, Н.С. Ревенко // *Азия и Африка сегодня*. – 2019. – № 12. – С. 49–56.
3. Ревенко, Л.С. «Сделано в США»: американский опыт стимулирования экономики / Л.С. Ревенко, Н.С. Ревенко // *США и Канада: экономика, политика, культура*. – 2019. – Т. 49. – № 9. – С. 15–36.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2013. – № 14, ст. 1652; *Российская газета*. – 2021. – 12 января.
5. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 04.01.2021).
6. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов : федеральный закон РФ от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ (в ред. от 18 марта 2020 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2019. – № 49, ч. I, II, III, IV, ст. 6939; 2020. – № 12, ст. 1644.

7. Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства : постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616 (в ред. от 31 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 19, ст. 2993; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.01.2021).

8. Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 617 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 19, ст. 2994.

9. Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 126н (в ред. от 10 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2018. – 25 октября; 2020. – 31 августа.

10. О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком : постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 4, ст. 8220.

11. О минимальной доле закупок товаров российского происхождения : Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 4, ст. 8219.

12. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон РФ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4571; Российская газета. – 2020. – 28 декабря.

13. Решение Якутского УФАС России от 7 октября 2020 г. по результатам рассмотрения жалобы № 014/07/3-2758/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/yakutskoe-ufas-rossii/df440dd3-4e50-4a4d-a75a-df6b76922176/?query=014/07/3-2758/2020> (дата обращения: 10.01.2021).

14. О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами : постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 (в ред. от 10 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 39, ст. 5649; 2019. – № 29, ч. 2, ст. 4023.

15. Кулапов, В.Л. Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов. – Саратов, 2019. – 452 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-240-244

О СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

Аннотация: статья посвящена вопросу дифференциации правовой формы рассмотрения и разрешения по существу гражданских дел в контексте цивилистической процессуальной политики. Отмечается, что одни виды судебного производства по гражданским делам применяются намного чаще других, притом что законодатель при их внедрении рассчитывал на сопоставимую их эффективность. Актуальность темы исследования обуславливается тем, что дифференциация судебных производств в цивилистическом процессе не всегда приводит к необходимым результатам, в связи с чем важно акцентировать внимание на вопросе об эффективности упрощенного производства в ГПК РФ. Цель работы – формирование комплексного представления об институте упрощенного производства. Применяются следующие методы: общенаучные (индукция, дедукция, анализ и синтез) и частноправовые (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой). Обосновывается мысль о том, что упрощенное производство значительно сужает рамки реализации некоторых судопроизводственных принципов, например, начала состязательности, т.к. фактически не позволяет заинтересованным лицам ознакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться в судебном заседании квалифицированным юридическим содействием, а также еще рядом немаловажных процессуальных правомочий. Дается сравнительно-правовой анализ подходов европейских государств (таких как Германия, Франция, Италия) к дифференциации цивилистической процессуальной формы. Делается вывод, что разнообразие цивилистической процессуальной формы должно присутствовать в законодательном поле и правоприменительной практике, поскольку это позволяет в полной мере учитывать весь спектр разнообразных гражданских правовых отношений, которые все больше усложняются с точки зрения своей внутренней структуры и субъектного состава.

Ключевые слова: гражданский процесс, гражданская процессуальная форма, дифференциация, упрощенное производство, правовая политика.

On modern legal policy in the field of differentiation of the civil procedural form

Abstract: the article is devoted to the issue of differentiation of the legal form of consideration and resolution of the merits of civil cases in the context of civil procedural policy. It is noted that some types of court proceedings in civil cases are used much more often than others, while the legislator, when introducing them, counted on their comparable effectiveness. The relevance of the research topic is due to the fact that the differentiation of judicial proceedings in the civil law process does not always lead to the necessary results,

and therefore it is important to focus on the issue of the effectiveness of simplified proceedings in the Civil Procedure Code of the Russian Federation. The purpose of the work is to form a comprehensive understanding of the institution of simplified production. The following methods are used: general scientific (induction, deduction, analysis and synthesis) and private law (historical and legal, formal legal, comparative legal). The idea is substantiated that simplified proceedings significantly narrows the framework for the implementation of certain judicial procedural principles, for example, the beginning of the adversarial process, since in fact, it does not allow interested parties to familiarize themselves with the case materials, to file motions and challenges, to use qualified legal assistance in a court session, as well as a number of other important procedural powers. A comparative legal analysis of the approaches of European states (such as Germany, France, Italy) to the differentiation of the civil procedural form is given. It is concluded that a variety of civil procedural forms should be present in the legislative field and law enforcement practice, since this allows one to fully take into account the entire spectrum of various civil legal relations, which are becoming more and more complicated in terms of their internal structure and subject composition.

Keywords: *civil procedure, civil procedural form, differentiation, simplified proceedings, legal policy.*

В настоящее время отраслевая правовая политика развивается разнообразно, что вполне понятно. С одной стороны, государство при определении своей правовой политики старается проводить в жизнь комплекс идей равнопорядкового свойства, поскольку это важно для создания некоего единообразного правового регулирования общественных отношений, с другой – вполне очевидно, что сами по себе такие отношения не являются одинаковыми по своей имманентной природе, а поэтому в рамках формирования отраслевой правовой политики важно учитывать особенности последней. Продемонстрируем это на примере цивилистической процессуальной политики в контексте дифференциации правовой формы, посредством которой имеет место судебное урегулирование гражданско-правовых казусов [1].

Итак, сегодня в цивилистическом процессуальном законодательстве наблюдается углубляющаяся дифференциация правовой формы рассмотрения и разрешения по существу гражданских дел [2]. В частности, если брать в качестве примера ГПК РФ, наряду с заочным производством появилось приказное, а недавно – упрощенное производство, которые все чаще используются в судебной практике лицами, заинтересованными в защите нарушенных или оспоренных прав, свобод и интересов. В прошлом году Верховный Суд РФ привел следующую статистику за 2019 г.: судами общей юрисдикции было рассмотрено 19 млн 600 тыс. гражданских дел (из них 15 млн – в рамках приказного производства, т.е. 77 % от общего числа дел, и 134 тыс. посредством упрощенного производства, т.е. менее 1 %) [3].

Как видим, одни виды судебного производства по гражданским делам применяются намного чаще других, притом что законодатель при их внедрении рассчитывал на сопоставимую их эффективность. В частности, в пояснительной записке к проекту Федерального закона от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в ГПК РФ и АПК РФ» отмечалось, что включение в Гражданский процессуальный кодекс главы, посвященной упрощенному производству, будет направлено не только на унификацию правовой формы разрешения несложных гражданских дел – данная глава будет востребована и правоприменителем, поскольку надлежащая процедура уже положительно зарекомендовала себя в судах арбитражной юрисдикции, начиная с 2013 г. [4]

Однако дифференциация судебных производств в цивилистическом процессе, о чем свидетельствуют цифры судебной статистики, приведенные выше, не всегда приводит к необходимым результатам. В связи с этим зададимся вопросом: почему же результативность упрощенного производства в ГПК РФ оказалась ниже ожидаемой?

Отвечая на поставленный вопрос, в первую очередь подчеркнем справедливость тезиса Н. А. Громошиной о том, что «упрощение процесса – это проявление тенденции дифференциации. Вместе с тем к оценкам состоявшегося упрощения следует подходить не только с точки зрения правоприменения, но и с позиций соответствия гражданской процессуальной форме» [5, с. 35]. Действительно, практика не может выступать единственным критерием целесообразности одинакового упрощения процесса по гражданским делам и экономическим спорам: то, что действенно при рассмотрении последних споров, может не быть таковым в ходе урегулирования казусов, относящихся к компетенции судов общей юрисдикции. Поэтому во внимание нужно принимать другие, основные и дополнительные, факторы, потенциально сказывающиеся на механизме правового регулирования [6]. Среди прочего это правовая природа казусных общественных отношений, их субъектный состав, соотношение между исковыми и неисковыми видами судебного производства и многое другое, но главное – конечные цели правосудия по гражданским делам.

Очевидно, что базовая цель любого правосудия должна заключаться в подлинной защите нарушенных или оспоренных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, именно об этом говорит ст. 2 ГПК РФ. Посредством ключевой исковой процессуальной формы эта цель в большинстве случаев достигается, поскольку такая форма предполагает сохранение и реализацию стержневых юридических гарантий справедливости судебного разбирательства для лиц, уча-

ствующих в деле: принцип состязательности и равенства, право быть выслушанным, возможность личного восприятия доказательственного материала и его оценки, использование квалифицированной юридической помощи и др.

Сравним с этих позиций упрощенное производство с исковым, принимая во внимание, что гл. 21.1 находится в подразделе II ГПК РФ «Исковое производство». Итак, ст. 232.1 ГПК РФ гласит, что дела в порядке упрощенного производства рассматриваются судом по общим правилам искового производства, но с определенными особенностями: ограниченный срок предоставления доказательств по делу, стороны не вызываются в судебное заседание за его отсутствием, не применяются правила о ведении протокола и об отложении разбирательства, судебное решение не объявляется. Кроме того, исходя из начал добросовестности, именно на участников процесса возлагается обязанность направить друг другу, а также представить в орган правосудия документы, подтверждающие направление таких доказательств, документов и возражений прочим субъектам.

Другими словами, упрощенное производство значительно сужает рамки реализации некоторых судопроизводственных принципов, например, начала состязательности, т.к. фактически не позволяет заинтересованным лицам ознакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться в судебном заседании квалифицированным юридическим содействием, а также еще рядом немало-важных процессуальных правомочий.

Кстати сказать, граждане предпринимали попытки оспорить конституционность упрощенного производства, но они оказались безуспешными в силу того, что, по мнению органа конституционного контроля, введение дифференцированной процессуальной формы является дискрецией законодателя [7]. Однако с практической точки зрения это не отменило достаточно настороженного отношения граждан к упрощенному производству, поскольку оно отчасти не дает им возможность полноценной реализации всего комплекса процессуальных прав и обязанностей в их взаимосвязи и системе, что следует принять во внимание при последующей модернизации различных дифференцированных процессуальных форм [8].

Сказанное не означает, что отечественная отраслевая правовая политика должна отказаться от дальнейшей дифференциации цивилистической процессуальной формы. Наоборот, разнообразие такой формы должно присутствовать в законодательном поле и правоприменительной практике, поскольку это позволяет в полной мере учитывать весь спектр разнообразных гражданских правовых отношений, кото-

рые все больше усложняются с точки зрения внутренней структуры и субъектного состава. По этому пути идут многие страны, в том числе западноевропейские (Германия, Франция, Италия и др.), которые весьма близки к России по своим правовым и методологическим подходам. В них, так же как и в нашей стране, наблюдается повсеместная *differentia* процессуальной формы при сохранении основных гарантий справедливого судебного разбирательства по гражданским делам [9].

Список литературы:

1. Малько, А.В. Правоохранительная и правозащитная политика в современной России / А.В. Малько // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации. – Красноярск, 2012. – С. 6–10.

2. Рыкованова, И.Е. О развитии законодательного регулирования упрощенных процедур в России XXI века / И.Е. Рыкованова // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2018. – № 6 (22). – С. 134–138.

3. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 16.02.2021).

4. О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ // Российская газета. – 2016. – № 47.

5. Громошина, Н.А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н.А. Громошина. – М., 2010. – 35 с.

6. Бочкарев, А.Е. Факультативность упрощенных судебных производств / А.Е. Бочкарев // Российский судья. – 2013. – № 4. – С. 15–18.

7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салтыкова Алексея Валентиновича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 227 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 2019 г. № 2558-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.02.2021).

8. Фильченко, И.Г. Упрощение гражданского судопроизводства: понятие и условия / И.Г. Фильченко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – № 3. – С. 85–91.

9. Петров, Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.Е. Петров. – Саратов, 2015. – 49 с.

О.С. Алферова,
старший преподаватель кафедры
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

O.S. Alferova,
Senior Lecturer of the Department
of Civil Law of the Saratov State
Law Academy
Alferovaos85@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-245-249

СМЕНА ПОЛА ЧЕЛОВЕКА: СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена определением правового положения трансгендера и реализацией его прав. Проанализировано законодательство относительно смены пола человека. Оспорена точка зрения об обязательном извещении работниками загса (при подаче заявления) второго супруга о смене пола. Автор делает выводы о невозможности признания брака недействительным при смене пола человеком и о невозможности прекращения брака, опровергая точки зрения ряда ученых, а также о необходимости внесения изменений в законодательство, так как на данный момент прослеживаются противоречия в нем.

Цель статьи – проанализировать законодательство относительно трансгендерности и выявить проблемы реализации прав при смене пола.

Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Ключевые слова: трансгендер, смена пола, брак, недействительность брака, прекращение брака, равенство прав.

Change of a person's sex: family and legal aspect

Abstract: the relevance of the article is due to the definition of the legal status of a transgender and the implementation of his rights. The legislation on gender reassignment is analyzed. The author contested the point of view on the mandatory notification by the employees of the registry office (when submitting an application) to the second spouse about the sex change. The author also draws conclusions about the impossibility of recognizing a marriage as invalid when a person changes sex and about the impossibility of terminating a marriage, refuting the points of view of a number of scientists. It is concluded that it is necessary to amend the legislation, since at the moment there are contradictions in it.

The purpose of the article is to analyze the legislation on transgenerness and identify the problems of exercising rights when changing sex.

The implementation of the tasks was achieved with the help of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and specific scientific methods (formal legal, comparative legal).

Keywords: transgender, gender reassignment, marriage, invalidity of marriage, termination of marriage, equality of rights.

В соответствии с Конституцией РФ, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности и др. Но при реализации граждани-

ном принадлежащих ему субъективных гражданских прав возникает множество правовых вопросов.

На данный момент как в теории, так и на практике не решен вопрос о правовом положении трансгендера и правовых последствиях признания его таковым. Это понятие является исключительно медицинским, в связи с чем лицу должен быть поставлен соответствующий диагноз. Ранее законодательство Российской Федерации не отражало множества вопросов смены пола.

Министерством здравоохранения РФ издан приказ, регламентирующий порядок выдачи медицинской организацией лицу документа об изменении пола. Для установления половой переориентации необходимо предоставить направление с приложением выписки из медицинской документации. Далее врачебная комиссия в течение 30 рабочих дней со дня поступления в медицинскую организацию документов проводит заседание и выносит решение об отказе или о выдаче справки об изменении пола по форме № 087/у. Данная справка действительна один год с момента выдачи [1].

На основании ст. 70 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (далее ФЗ «ОАГС») «заключение о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния составляется органом записи актов гражданского состояния в случае, если <...> представлен документ об изменении пола, выданный медицинской организацией по форме и в порядке, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения» [2].

После внесения соответствующей записи необходимо обратиться в паспортный стол за получением нового паспорта, так как согласно п. 12 «Положения о паспорте гражданина Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. он подлежит замене при изменении пола. Таким образом, происходит процедура изменения гражданского (паспортного) пола. Далее в правоотношениях данный субъект выступает в зависимости от того, какой пол указан в его паспорте.

В соответствии со ст. 12 Семейного кодекса Российской Федерации, для заключения брака необходимо взаимное добровольное согласие мужчины и женщины, вступающих в брак. Он заключается для создания семьи и рождения детей (предполагается). Но насколько взаимным и добровольным будет согласие второго супруга, если он не будет знать о смене пола лица, с которым он желает зарегистрировать

брак? В связи с этим профессор М. И. Маленина предлагает на законодательном уровне закрепить такую обязанность работников загса, как в период после подачи заявления и до регистрации брака сообщить другой стороне о проведенной операции. «... Это объясняется тем, что другая сторона может быть психологически не готова к браку с таким лицом и рассчитывает на рождение детей в такой семье» [3, с. 52].

Данная точка зрения имеет место, но законодательством РФ это недопустимо, так как Конвенцией о защите прав человека и основных свобод закреплено общепризнанное право каждого человека на уважение частной и семейной жизни. Согласно ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну» [4]. Разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, не допускается. Таким образом, обращение гражданина в медицинское учреждение за обследованием и получением соответствующего диагноза составляет врачебную тайну и в силу закона не подлежит огласке. Следовательно, и предоставление работникам загса полномочий по обязательному уведомлению второго супруга о смене вступающего с ним в брак лица будет незаконным.

Еще один вопрос: как быть, если гражданин сменил пол уже в зарегистрированном браке? Некоторые ученые, например Е. Ю. Горская, придерживаются мнения, что такой семейный союз необходимо признать недействительным с момента вступления в законную силу решения суда об установлении факта смены пола. Статья 27 СК РФ содержит исчерпывающий перечень обстоятельств, когда брак возможно признать недействительным, и указывает, что брак признается недействительным со дня его заключения. Но на момент регистрации брачного союза гражданин имел другой пол, поэтому нарушение ст. 12 СК РФ о том, что регистрация брака осуществляется между мужчиной и женщиной, не прослеживается.

Фактически и юридически лица, сменившие пол, до внесения соответствующих изменений в запись акта гражданского состояния имеют равные субъективные права и несут обязанности, соответствующие той половой принадлежности, к которой они относились наравне с другими. В связи с чем признание брака недействительным по этому основанию недопустимо. Предполагается, что правильнее было бы признавать брак недействительным с момента внесения записи в книгу актов гражданского состояния, так как в России одно-

полые браки все же недопустимы и это противоречило бы основам семейно-брачных отношений.

Но на данный момент ст. 70 ФЗ «ОАГС» противоречит п. 1 ст. 47 Гражданского кодекса РФ, содержащей исчерпывающий перечень актов гражданского состояния, подлежащих государственной регистрации, в котором отсутствует положение о смене пола. В связи с чем следует справедливо согласиться с мнением О. А. Овчинко о том, что на данный момент есть необходимость дополнить ч. 1 ст. 47 ГК РФ «п. 8) смена пола лицом» [5].

Другой точки зрения придерживаются Н. Н. Тарусина и Ю. Ф. Беспалов, которые указывают на необходимость именно прекращения брачных отношений [6, с. 7; 7]. В ст. 16 СК РФ даны такие основания прекращения брака, как: смерть или объявление судом одного из супругов умершим, заявление одного или обоих супругов. Если рассматривать первое основание для прекращения брака, то признание гражданина умершим возможно в порядке, установленном ст. 45 ГК РФ, гражданин может быть объявлен умершим, если в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение пяти лет [8]. Но данный институт, применяя порядок и правовые последствия признания гражданина умершим, ориентируется на достижение иных целей. Человек, сменивший пол, физически остается живым, поэтому применять положения ст. 45 ГК РФ здесь представляется недопустимым. Если говорить о втором основании прекращения брака, то подачи такого заявления может и не последовать. Поэтому применение положения о прекращении брака в связи со сменой пола предполагается затруднительным и невозможным.

Таким образом, этот вопрос требует законодательного урегулирования. На данный момент не выработаны пути решения проблем, с которыми может столкнуться человек, желающий сменить или сменивший пол. Эти проблемы могут коснуться как самого трансгендера, так и третьих лиц.

Список литературы:

1. Об утверждении формы и порядка выдачи медицинской организацией документа об изменении пола : приказ Минздрава РФ от 23 октября 2017 г. № 850н // Минюст РФ. – 2018. – № 49695.
2. Об актах гражданского состояния : федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 47, ст. 5340.
3. Маленина, М. Н. Изменение биологического и социального пола: перспективы развития законодательства / М. Н. Маленина // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 52–59.

4. 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.

5. Овчинко, О.А. Некоторые вопросы применения законодательства об актах гражданского состояния / О.А. Овчинко // Эл. научный журнал «Дневники науки». Иллюстрированный толковый словарь живого великорусского языка. Избранные статьи. – 2019. – № 6.

6. Тарусина, Н.Н. Институт супружества: брачные «игры на гендерном поле» продолжают / Н.Н. Тарусина // Вестник ЯрГУ. Серия «Гуманитарные науки». – 2018. – № 1(43). – С. 57–61.

7. Беспалов, Ю.Ф. Осуществление и защита некоторых прав лиц, совершивших трансгендерный переход: процессуальные и материальные аспекты / Ю.Ф. Беспалов // Семейное и жилищное право. – 2017. – № 6. – С. 7–10.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

Е.В. Виноградова,

*доктор юридических наук, профессор,
первый заместитель директора
Института государства и права РАН*

E.V. Vinogradova,

*Doctor of Law, Professor, First Deputy
Director Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
humanrights@igpran.ru*

М.Н. Кобзарь-Фролова,

*доктор юридических наук,
профессор, заведующая сектором
административного права и процесса,
главный научный сотрудник сектора
административного права и процесса
Института государства и права РАН*

M.N. Kobzar-Frolova,

*Doctor of legal Sciences, Professor,
Head of sector of administrative law
and process, senior researcher of
the sector of administrative law and
process, Institute of state and law of RAS
humanrights@igpran.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-250-262

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СВЕТЕ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕАЛИЙ

Аннотация: важным событием, произошедшим в политической и социальной жизни нашей страны в 2020 г., было внесение поправок в Конституцию РФ. Впервые в результате публично проведенного обсуждения и общероссийского голосования в Конституцию РФ были внесены важные изменения. Принятие Закона о поправке к Конституции РФ обусловило активность государственно-правовых исследований. Проведение научных мероприятий (конференций, круглых столов и др.) способствует развитию академической науки. Без апробации, дискуссии, обмена опытом нивелируются цель и значение научного исследования. Одно из научных мероприятий, проводимых в Институте государства и права, позволившее осуществить обмен мнениями по актуальным вопросам реформирования отечественного политико-правового пространства, было посвящено анализу места исполнительной власти в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий. Его целью было обсуждение конституционных новелл в части правового статуса и нового функционального предназначения исполнительной власти, а также связанных с указанными новеллами тенденций. В статье представлен краткий обзор наиболее интересных выступлений участников, которые поднимали проблемы правоприменения в связи с обновлением Конституции РФ 1993 г. и выносили на обсуждение свои предложения, направленные на совершенствование законодательства, правоприменительной практики.

Ключевые слова: поправки в Конституцию, публичная власть, исполнительная власть, Правительство, функции, полномочия, конституционные новеллы.

Executive power in the system of public power in the light of new constitutional realities

Abstract: an important event in the political and social life of our country in 2020 was the introduction of amendments to the Constitution of the Russian Federation. For

the first time, as a result of a public discussion and a nationwide vote, important changes were made to the Constitution of the Russian Federation. The adoption of the Law on the amendment of the Constitution of the Russian Federation led to the activity of state legal research. The holding of scientific events (conferences, round tables and others) is one of the most important tasks contributing to the development of academic science. Without approbation, discussion, exchange of experience, the purpose and significance of scientific research is leveled. One of the scientific events held at the Institute of State and Law, which made it possible to exchange views on topical issues of reforming the domestic political and legal space, was devoted to the analysis of the place of executive power in the public power system in the light of new constitutional realities. Its purpose was to discuss constitutional novelties, in terms of legal status and new functional purpose of the executive branch, as well as the trends associated with the above-mentioned novelties. The article presents a brief overview of the most interesting speeches of the participants who raised the problems of law enforcement in connection with the updating of the Constitution of the Russian Federation in 1993 and put forward for discussion their proposals aimed at improving the legislation and law enforcement practice.

Keywords: amendments to the Constitution, public power, executive power, Government, functions, powers, constitutional novelties.

В июле 2020 г. в политической и социальной жизни нашей страны произошло важное историческое событие. Впервые в результате публично проведенного обсуждения и общероссийского голосования в Конституцию РФ [1] были внесены важные изменения, которые, по мнению Президента РФ, помогут зафиксировать фундаментальные основы развития страны на десятилетия вперед [2]. Воля народа нашла законодательное выражение в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», который вступил в силу 4 июля 2020 г. [3]. Принятие Закона о поправке к Конституции РФ опосредовало правотворческую активность. Так, Президент РФ, как субъект законодательной инициативы, внес в Государственную Думу несколько проектов федеральных законов. Некоторые из них уже одобрены Государственной Думой, подписаны Президентом РФ и опубликованы.

Среди новелл законодательства определяющее значение имеет принятый в развитие принципов и норм Конституции РФ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [4], который раскрывает и детализирует нормы российской Конституции в части организационно-правового положения Правительства РФ и органов исполнительной власти РФ, полномочий и функционального предназначения Правительства как органа публичной власти и др.

Член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Савенков Александр Николаевич**, оценивая научную важность и прикладное значение исследований темы влияния конституционных поправок на российскую политико-правовую реальность, подчеркнул, что эта тема бесконечно важна. Однако за пределами заявленной темы обсуждения оказались вопросы эффективности работы Правительства в целом и его Председателя в частности. Интересен вопрос о соотношении полномочий и функций заместителей Председателя Правительства и их количестве, насколько такое количество заместителей Председателя Правительства оптимально и соответствует принципам правового государства и цифровой экономики.

Не менее актуальна проблема разработки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На заседании ученого совета Института этой проблеме был посвящен доклад заслуженного юриста РФ, советника Председателя Государственной Думы РФ, ведущего научного сотрудника сектора теории права и государства В.Н. Плигина.

Исполняющая обязанности заведующей сектором административного права и административного процесса, главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна**, освещая тему «Влияние конституционных новелл на направления развития науки административного права», подчеркивала, что для науки административного права важное основополагающее значение имеет то обстоятельство, что посредством принятия поправок [5] в Конституцию РФ и детализации ее норм в новом Федеральном конституционном законе от 6 ноября № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» было сформулировано и определено новое функциональное предназначение (основное направление) деятельности Правительства и органов исполнительной власти – а именно, – *обеспечение исполнения* законодательства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, как высший орган публичной власти, совместно с федеральными органами исполнительной власти обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды [5].

Основывая свои выводы на нормах главы 6 Конституции нормах статьи 2 нового Федерального конституционного закона

«О Правительстве Российской Федерации» М.Н. Кобзарь-Фролова высказала мнение, что Правительство не является органом, который осуществляет государственное управление в стране. Правительство РФ, не осуществляет, как мы привыкли видеть в российских учебниках, властное управляющее воздействие субъекта управления на объект управления, не ведает вопросами государственного управления в стране. Таких функций Правительства Российской Федерации как «осуществление государственного управления» и «исполнение законодательства» нет ни в Конституции, ни в новом федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». С внесением поправок в российскую Конституцию, произошли не только качественные изменения в государственном устройстве, но изменилась суть и содержание (направленность) отношений гражданина и государства. Отношения из уровня «власти – подчинения» перешли на новый, более высокий уровень – это «баланс интересов».

Конституция Российской Федерации (1993) – закрепила принципиально новый вид государственного устройства и общественных отношений (демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления), при которых государственная власть осуществляется многонациональным народом. В статье 3 Конституции РФ, без каких либо двусмысленностей четко закреплено положение о том, что единственным источником власти в России является – многонациональный народ. Конституция 1993 г/ РФ не возложила обязанности по государственному управлению ни на одну из ветвей власти [6].

Научному сообществу важно понять, осмыслить и научно обосновать, что включает в себя функция «обеспечение исполнения законодательства». Анализ норм Федерального конституционного закона от 6 ноября № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» позволил М.Н. Кобзарь-Фроловой сделать вывод о том, что термин «*обеспечение исполнения законодательства*» столь емок, что включает в себя: и понятие организации деятельности как своей собственной, так и всей исполнительной власти, координацию деятельности на выполнение стоящих задач, принятие решений и обеспечение их исполнения, а главное – несение ответственности за принимаемые решения и действия. И нет в этом термине подмены понятий – это эволюция в системе отношений между органами публичной власти [5]. Из изложенного очевиден вывод: наука административного права должна быть переориентирована: не теорию государственного управления отраслями и сферами мы должны исследовать, а вопросы обеспечения исполнения законодательства, теорию обеспечения

государственных гарантий гражданам страны и учесть этому наших аспирантов и студентов.

Заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор **Зубарев Сергей Михайлович**, в своем докладе на тему: «*Субъекты исполнительной власти и органы публичной власти: соотношение понятий*» поддержал М.Н. Кобзарь-Фролову в том, что научное сообщество должно осмыслить и понять те изменения, которые произошли в законодательстве и как они влияют на ситуацию в стране. Между тем, сказал С.М. Зубарев, нельзя не отметить, что Правительство и иные органы исполнительной власти осуществляют управление в различных сферах общественной жизни. При этом нет закона об исполнительной власти, как нет закона о публичной власти. К сожалению ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон от 6 ноября № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не определяют порядок взаимодействия Правительства и иных органов публичной власти. На законодательном уровне остается открытым вопрос о разграничении компетенции в сфере управления делами государства и общества между уровнями публичной власти. В этой связи необходимо разработать закон об органах публичной власти, в котором определить не только их компетенцию на всех уровнях, но и ответственность за реализацию управленческих полномочий и их результаты. По мнению С.М. Зубарева, конституционные новеллы требуют тщательного научного осмысления и поэтому необходим консервативный подход к изменению преподавания курса административного права.

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», **Борис Вульфович Россинский** отметил, что при изменении законодательства для исследователя нужно исходить из ситуации, из того как меняются общественные отношения. В данном случае необходимо проводить анализ того, как меняется система исполнительной власти, как меняются ее задачи. Не только исполнительная власть осуществляет государственное управление в стране. Невозможно, убежден Б.В. Россинский, оптимально управлять какой-либо системой, если лишь один орган в стране будет осуществлять государственное управление. И не дай Бог, мы упустим управление страной! Государственное управление осуществляет система органов государственной власти. Во главе исполнительной власти однозначно должен быть Президент.

Кроме этого, Б.В. Россинский обозначил свою позицию о том, что ученые должны четко разграничивать предмет науки и предмет учебной дисциплины «административное право». Потому, что наука в отличие дисциплины изучает объективные закономерности деятельности исполнительной власти.

Хазанов Сергей Дмитриевич, заведующий кафедрой административного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», кандидат юридических наук, доцент, в докладе: «Проблемы правового регулирования организации деятельности исполнительной власти», обратил внимание участников на следующие закономерности:

1) чем ниже уровень исполнительной власти, тем выше уровень административного права;

2) чем выше уровень исполнительной власти, тем меньше административного права;

3) законодатель решил и конституционно закрепил в нормах принцип дуализма исполнительной власти (Президент – Правительство).

Также он отметил, что к вопросам полномочий Правительства, а Конституция закрепляет, по его мнению, не полномочия, а функции – следует подойти с научной точки зрения. Тем более, что это не исчерпывающий перечень. Правительство имеет множество иных функций. К исследованию предлагается подключиться не только специалистам в области административного права, но и конституционного и иных отраслей права. Особое внимание исследователям следует сосредоточить на характере этой деятельности. С.Д. Хазанов обозначил проблему административной деятельности.

Соболева Юлия Викторовна, и.о. заведующего кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, доцент, в своем докладе на тему: «Отраслевое регулирование и управление как фактор эффективности исполнительной власти», высказала мнение о том, что после внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ целесообразно продолжить процесс совершенствования правового регулирования статуса федеральных органов исполнительной власти путем принятия закона о них, где обратить особое внимание на отраслевую основу их деятельности. Представляется, что тенденция «разукрупнения» отраслей государственного регулирования, которая прослеживается на современном этапе, является позитивной. Необходимо закрепить понятие «федерального министерства», включающего в качестве признака, осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в отрасли (смежных отраслях) (а не только в сфере деятельности), а также исчерпывающий перечень таких отраслей (смежных отраслей) и их понятие. Это придаст федеральным органам исполнительной власти устойчивость и, в конечном счете, должно привести к повышению эффективности их деятельности.

Гришковец Алексей Алексеевич, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор выступил с докладом: *«Совершенствование государственной гражданской службы как важный фактор повышения эффективности исполнительной власти»*. Он отметил, что после распада СССР прошло уже без малого тридцать лет. Срок вполне достаточный для проведения всего комплекса социально-экономических реформ и преобразований, необходимых для граждан страны и общества в целом. Однако вплоть до настоящего времени продолжает оставаться актуальной проблема эффективности государственного управления, которое в решающей степени зависит от четкой и слаженной работы государственного аппарата. Прежде всего, той его части, которая составляет аппарат федеральных органов исполнительной власти. Очередная попытка решить данную проблему применительно к федеральным органам исполнительной власти была предпринята российским Правительством в 2020 году. А.А. Гришковец аргументировал свое выступление статистическими данными о численности государственных служащих, в т.ч. занятых в экономике, в центральных, территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. Оптимизацию предполагается проводить по каждой функции, которую реализуют федеральные органы исполнительной власти, по трудозатратам и иным показателям, с учетом совершенствования системы материальной мотивации гражданских служащих.

Еще одной проблемой, которую предполагается решить в результате оптимизации, это сокращение избыточного количества руководящих должностей, а также должностей гражданской службы категории помощники (советники). Необходим жесткий контроль, в том числе ежеквартальный мониторинг с размещением его результатов на официальном сайте российского Правительства в информационно-телекоммуникационной системе общего пользования «Интернет». Заниматься этим, как представляется, должен аппарат Правительства Российской Федерации. Общие данные о численности федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет российское Правительство, и ее динамике должны быть открытыми, и ежеквартально обновляться и официально публиковаться. Проблема

оптимизации численности гражданских служащих может успешно решиться только в том случае, если создание и упразднение федеральных органов исполнительной власти будет происходить открыто и гласно, после консультаций с палатами Федерального Собрания.

Бобров Артем Михайлович, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России», кандидат юридических наук, доцент представил доклад: *«Место ФСИН России в системе федеральных органов исполнительной власти в условиях оптимизации системы государственного управления»* Артем Михайлович выступил с резкой критикой недавнего «бухгалтерского» предложения Минфина России вновь объединить МВД России и ФСИН России в единый федеральный орган исполнительной власти в целях оптимизации расходов федерального бюджета. Аргументируя свою позицию, он напомнил участникам научной дискуссии, что это будет противоречить международным обязательствам России.

В целях оптимизации государственного управления в целом и контрольно-надзорной деятельности в частности, докладчик обосновал необходимость вывести ФСИН России из подведомственности Минюста России и напрямую подчинить данную федеральную службу Президенту Российской Федерации.

Васянина Елена Леонидовна, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, доцент, в докладе на тему: *«Проблемы государственного управления бюджетными ресурсами и доходами в современных экономических условиях»*, развивала идею о том, что в условиях развития цифровой экономики механизм налогообложения перестал быть эффективным инструментом фискального регулирования и, как следствие, налоговые органы утратили контроль над доходами цифровых компаний. Эффективная модель управления бюджетными ресурсами и доходами должна основываться на следующих критериях: 1) создание механизма стыковки частных интересов и общих целей; 2) использование страхового механизма в качестве ключевого инструмента управления бюджетными ресурсами; 3) закрепление в законодательстве режима публичной собственности на доходы, поступающие в публичные денежные фонды, включая доходы государственных корпораций; 4) разграничения режимов управления государственными доходами в зависимости от способов их поступления в бюджетную систему.

Редкоус Владимир Михайлович, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, в докладе на тему:

«Актуальные вопросы развития административной ответственности в государствах-участниках СНГ» обратил внимание на необходимость расширения методологических рамок научных исследований в области административной ответственности и административно-процессуальной деятельности за счет проведения углубленного анализа юридических доктрин в зарубежных государствах. В выступлении было отмечено, что национальные законодательства государств СНГ и практика их применения продолжают оставаться важнейшими источниками идей, которые могут способствовать совершенствованию российского административного законодательства.

Сморчкова Лариса Николаевна, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, доцент, в своем докладе: *«Отставка Правительства Российской Федерации: конституционные новации»* говорила о новеллах статьи 117 Конституции Российской Федерации в отношении перечисленных в ней случаев отставки Правительства. Она отметила, что конституционные новеллы позволяют судить об усилении роли Президента Российской Федерации в отношении исполнительной власти и смещении рычагов в системе сдержек и противовесов, поскольку порядок формирования, отставки и выражения недоверия Правительству является критерием, на основании которого осуществляется классификация видов республиканской формы правления.

Глазунова Инесса Владимировна, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, кандидат юридических наук, доцент, выступая с докладом: *«Делегирование полномочий: тенденция или метод государственного управления»* отметила, что конституционные поправки опосредовали содержание нового этапа административной реформы. Докладчиком предложено обратиться к опыту отечественной административной реформы постсоветского периода в части изъятия функций и полномочий у ФОИВ и передача их иным структурам (как государственным, так и частным).

Бачурин Дмитрий Геннадьевич, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, кандидат юридических наук, доцент в докладе: *«Опыт законодательства о гражданской ответственности чиновников пореформенной России в контексте развития правового статуса должностных лиц в Российской Федерации»*, основное внимание уделил особенностям правового положения государственных служащих гражданского ведомства в XIX – начале XX века в контексте

гражданско-правовой ответственности государственных служащих за вред, наступающий вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения ими должностных обязанностей (должностного проступка). Докладчиком отмечено, что познание исторического опыта важно в целях совершенствования сложной многокомпонентной системы элементов статуса государственных служащих в современной России.

Неподдельный интерес вызвал доклад **Агамагомедовой Саният Абдулганиевны**, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», кандидат юридических наук, доцент, которая свой доклад: «Конституционные ценности и обеспечение их защиты посредством государственного контроля и надзора» иллюстрировала слайдами.

На смену состоявшимся ученым приходят молодые исследователи – аспиранты и соискатели сектора административного права и административного процесса ИГП РАН. С докладами выступили: **Дубень Андрей Кириллович**, магистрант ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»: «Проблемы заочного производства по административным делам»; **Рубцов Олег Игоревич**, аспирант 2 курса Института государства и права РАН: «Административно-правовое регулирование проведения непубличных массовых мероприятий»; **Буланович Татьяна Сергеевна**, аспирант 1 курса Института государства и права РАН: «Административное правоотношение как элемент науки административного права»; **Самсонов Алексей Игоревич**, соискатель ИГП РАН с докладом: «Административно-правовое регулирование инвестиционной деятельности на муниципальном уровне»; **Минибаев Фарит Асхатович** соискатель ИГП РАН: «Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота табачной продукции»; **Алексеев Артем Геннадьевич**, соискатель ИГП РАН «Проблемы предупреждения налоговой деликтности». Научные руководители молодых ученых отмечают, что их выводы аргументированы, а вносимые предложения обоснованы и доказаны.

Освещая новеллы Конституции, врио первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова** остановилась на такой из новелл как «публичная власть». Многоплановость природы публичной власти делает ее весьма интересной для научного анализа. Законодательство России до внесения в 2020 году поправок в Конституцию Российской Федерации не содержало данного понятия. Термин «публичная власть», по замечаниям А.Н. Савенкова и В.Е. Чиркина, часто употребляется в качестве родового, обобща-

ющего понятия, объединяющего государственную власть в нашей стране, власть ее субъектов и местное самоуправление [7]. По мнению С.А. Авакьяна «политическую власть называют также публичной властью, исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества (т.е. публично)» [8].

В ходе обсуждения поправок к Конституции был поддержан аргумент, что отсутствие связи между разными уровнями публичной власти, ведет к размыванию ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью, так как в соответствии с конституционными положениями органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность независимо. Традиционным для российской системы управления считалось, что существуют два отдельных уровня власти – государственная власть (объединяющая федеральную власть и власть субъектов Российской Федерации) и органы местного самоуправления. Основанный на анализе положений статьи 12 Конституции «разрыв» между государственным и муниципальным уровнем власти во многих сферах жизни российского общества давал повод к противопоставлению их функций. Вместе с тем, Конституционный Суд, определяя правовую природу местного самоуправления, указал [9], что оно признается как развивающаяся на принципах самоорганизации населения по месту жительства форма осуществления народом своей власти в рамках единого конституционного механизма управления публичными делами в федеративном государстве. Местное самоуправление определяемое как один из уровней публичной власти, призвано в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека [10].

Закрепление в Конституции принципа единства системы публичной власти, по мнению Е.В. Виноградовой, направлено на создание эффективного взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления. Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни – инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти. В целях создания условий для повышения качества и уровня жизни граждан поправками в Конституцию Российской Федерации был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной власти.

Принятыми поправками устанавливается, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство, под общим руководством Президента. Кандидатуры федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, согласовываются с верхней палатой, других министров – с нижней палатой парламента. Уточняется механизм постановки перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.

Изменены полномочия Правительства по обеспечению проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, в области охраны окружающей среды (п. «в» части 1 статьи 114), по государственной поддержке научно-технологического развития Российской Федерации, сохранению и развитию ее научного потенциала (п. «в1» части 1 статьи 114), по функционированию системы социальной защиты инвалидов (п. «в2» части 1 статьи 114), осуществлению мер по поддержке институтов гражданского общества (п. «е1» части 1 статьи 114), добровольческой (волонтерской) деятельности (п. «е2» части 1 статьи 114), содействию развитию предпринимательства и частной инициативы (п. «е3» части 1 статьи 114).

Поправками вносится ряд изменений в порядок назначения и освобождения от должности Председателя Правительства, его заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Официальный сайт газеты «Комсомольская правда». URL: <https://www.kp.ru/online/news/4022987/> (дата обращения: 27.11.2020).
3. Официальный сайт «Российская газета». URL: <https://rg.ru/2020/03/16/popravka-v-konstituciyu-dok.html> (дата обращения: 23.11.2020).
4. Режим доступа: СПС Консультант-Плюс со ссылкой на сайт <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 06.11.2020.

5. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

6. *Кобзарь-Фролова, М.Н.* Обеспечение исполнения законодательства – новое содержание компетенции Правительства Российской Федерации или подмена понятий? // Вестник Пермского института ФСИН России Пермь, № 4 (39), 2020. С. 143-150. nauka-perm@yandex.ru

7. *Савенков, А.Н., Чиркин, В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18-29.

8. *Авакьян, С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М. 2015 // режим доступа: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/

9. Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

10. Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

11. *Виноградова, Е.В., Виноградова, П.А.* Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации: монография. М.: Эдитус, 2020. 200 с.

С.Н. Зайкова,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии*

S.N. Zajkova,

*Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor, Associate Professor
of the Administrative and Municipal Law
Department of the Saratov State Law
Academy snzajkova@rambler.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-262-265

**XIV МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ «КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА
И ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА»,
ПОСВЯЩЕННАЯ ПАМЯТИ Ю.М. КОЗЛОВА,
19 ФЕВРАЛЯ 2021 ГОДА: КРАТКИЙ ОБЗОР**

Аннотация: доктор юридических наук, профессор Юрий Маркович Козлов, работая профессором кафедры административного права Московской государственной юридической академии, внес значительный вклад в развитие науки административного права. Его работы (монографии, учебники и учебные пособия) посвящены проблемам теории административного права, вопросам совершенствования государственного управления. В 2021 г. Юрию Марковичу исполнилось бы 96 лет. В память и с уважением к заслугам ученого ежегодно МГЮА проводит научные конференции.

Целью проведения данной конференции стало рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития предмета административного права в условиях новых конституционных реалий.

Ключевые слова: конституционная реформа, административное право, государственное управление, публичное управление, конференция, доклад.

XIV International Scientific and Practical Conference “Constitutional Reform and the Subject of Administrative Law” dedicated to Y. M. Kozlov’s memory, February 19, 2021: short review

Abstract: *doctor of Law, Professor Yuri Markovich Kozlov who worked as a professor at the Department of Administrative Law of the Moscow State Law Academy, made a significant contribution to the development of the science of administrative law. His works (monographs, textbooks and teaching aids) are devoted to the problems of the theory of administrative law, issues of improving state administration. In 2021, Yuri Markovich would have turned 96 years old. In memory and with respect to the merits of the scientist, the Moscow State Law Academy annually holds scientific conferences. The purpose of this conference was to consider current problems, modern trends and prospects for the development of administrative law in the context of new constitutional realities.*

Keywords: *constitutional reform, administrative law, state administration, public administration, conference, report.*

19 февраля 2021 г. в Москве состоялась XIV Международная научно-практическая конференция «**Конституционная реформа и предмет административного права**», посвященная памяти Юрия Марковича Козлова.

Конференция была организована Национальной ассоциацией административистов России (НАСА) и кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В работе конференции приняли участие более 200 человек: ученые и представители различных юридических школ страны, практические работники и представители общественных организаций.

Пленарное заседание открыл проректор по научной работе МГЮА, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Владимир Николаевич Синюков**. Приветствуя участников конференции, он подчеркнул актуальность и практическую значимость темы конференции. Вопрос о предмете административного права является одним из самых дискутируемых среди ученых-административистов. Такой интерес вызван конституализацией административного права, появлением новых терминов и понятий в Конституции РФ, старени-

ем научных теорий советского административного права. Владимир Николаевич пожелал участникам научного мероприятия плодотворной работы, которая в результате позволит наметить границы и структуру предмета административного права.

Продолжил приветствие участников конференции президент НАСА, профессор кафедры административного права и процесса МГЮА, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист РСФСР **Лев Леонидович Попов**. Он поделился воспоминаниями о научном и творческом пути Юрия Марковича Козлова. Напомнил, что Юрий Маркович специализировался на проблемах теории административного права, его научные работы (их более 160) посвящены основам государственного управления, соотношению государственного управления с общественным, а также другим методологическим и теоретическим проблемам управления.

Затронув проблему основных теоретических понятий рассматриваемой отрасли права, Лев Леонидович отметил, что изменения назначения административного права связаны, прежде всего, со становлением Российской Федерации как демократического социального федеративного правового государства. Введение Федеральным законом от 14 марта 2020 г. поправок в Конституцию РФ и появление в ней понятия «публичное управление» позволит склеить две части управленческой деятельности – государственную и муниципальную – в единую вертикаль исполнительной власти и повысить ее эффективность.

Ученый подчеркнул, что правовая реформа на основе верховенства Конституции РФ, приоритет закона во всех сферах жизни общества не оставили в стороне административное право. Суть изменений, которые сегодня происходят, состоит в том, что ранее административное право представляло собой совокупность в основном подзаконных актов (постановлений Правительства, актов министерств и ведомств – приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений), которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и сводили его на нет. Теперь основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов и нормативных указов Президента РФ.

Научная часть конференции была представлена докладами и выступлениями участников. С основным докладом на тему «Развитие представлений о предмете административного права» выступил член Совета НАСА, профессор кафедры административного права и процесса МГЮА, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Борис Вульфович Россинский**.

В докладе были рассмотрены имевшиеся в литературе, начиная с 50-х гг. прошлого века, суждения о предмете административного права и трансформация указанных суждений в зависимости от научных и законодательных подходов к государственному управлению, понимания исполнительной деятельности. С учетом положений новой части 3 статьи 132 Конституции РФ было дано определение предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями.

По мнению ученого, основным предназначением административного права как науки является выявление закономерностей вышеуказанных общественных отношений и разработка теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

С научными докладами выступили доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Тихомиров Юрий Александрович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Стариков Юрий Николаевич**, доктор юридических наук, профессор **Стахов Александр Иванович**, доктор юридических наук, профессор **Зубарев Сергей Михайлович**.

Ученые отметили конституционные основы преобразующей роли государственного управления, а также взаимосвязь конституционной реформы 2020 г., единой системы публичной власти и предмета административного права.

Представители Института государства и права РАН, а также Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор юридических наук **Талапина Эльвира Владимировна** и доктор филологических наук, профессор **Южаков Владимир Николаевич** презентовали монографию «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления» и пояснили необходимость принятия закона. Э.В. Талапина указала на отсутствие основополагающего закона, который бы определял главные принципы и требования к качеству государственного управления. Ученые ответили на вопросы и предложили продолжить совместную работу над законопроектом.

В завершении конференции было принято решение оформить выступления участников в виде научных статей и опубликовать их в сборнике для проведения дальнейших научных исследований по предмету административного права.

М. Н. Кобзарь-Фролова,
заведующая сектором
административного права и процесса,
главный научный сотрудник сектора
административного права и процесса
Института государства и права РАН
доктор юридических наук, профессор

M.N. Kobzar-Frolova,
Head of the Administrative Law
and Process Sector, Chief Researcher
of the Administrative Law and Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor
humanrights@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-266-276

**МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА»
(«ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ – 2021»),
10 ФЕВРАЛЯ 2021 ГОДА: КРАТКИЙ ОБЗОР**

Аннотация: Институт государства и права РАН славится тем, что в нем трудились и продолжают развивать на высшем, академическом уровне юридическую науку выдающиеся советские и российские ученые. Борис Михайлович Лазарев был одним из них. В 2021 г. Борису Михайловичу исполнился бы 91 год. В память о нем и с уважением к его заслугам ежегодно проводятся научные мероприятия. Отличительной особенностью данной конференции стало то, что она имела статус международной. Ее участниками стали граждане из 10 стран, представители Европы, Азии, Африки. Впервые Институт государства и права РАН пригласил в качестве участников представителей регионов, а программа конференции формировалась с учетом приоритета их выступления. Целью проведения конференции было рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития административного и финансового права в условиях новых конституционных реалий. По итогам работы конференции участниками была принята Резолюция (прилагается).

Ключевые слова: новые конституционные реалии, административное право, административный процесс, финансовое право, контроль, надзор, конференция, доклад, резолюция, год науки и технологий.

**International Scientific and Practical Conference
“Actual Problems of the Science of Administrative and
Financial Law” (“Lazarev readings – 2021”),
February 10, 2021: a brief overview**

Abstract: the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences is famous for the fact that outstanding Soviet and Russian scientists worked there and continue to develop legal science at the highest academic level. Boris Mikhailovich Lazarev was one of them. In 2021, Boris Mikhailovich would have turned 91 years old. In his memory and with respect to his merits, scientific events are held annually. A distinctive feature of this conference was that it had the status of an international one. Its participants were citizens from 10 countries, including representatives of Europe, Asia, and Africa. First Institute of state and law Russian Academy of Sciences invited as participants of regional representatives, and the program of the conference was formed based on the priority of delivering scientific

presentations of representatives of regions. The purpose of the conference was to consider current problems, current trends and prospects for the development of administrative and financial law, in the context of new constitutional realities. Participants, following the results of the conference, a Resolution was adopted (attached).

Keywords: *new constitutional realities, administrative law, administrative process, financial law, control, supervision, conference, report, resolution, year of science and technology.*

10 февраля 2021 г. в главном храме юридической академической науки – Институте государства и права РАН – с большим успехом прошла Международная научно-практическая конференция «**Актуальные проблемы науки административного и финансового права**» («Лазаревские чтения – 2021»). Организовал конференцию сектор административного права и административного процесса. Конференция проходила в очно-заочной форме с применением онлайн-платформы Zoom.

Традиция ежегодно проводить научные мероприятия в честь выдающегося ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР, заведующего сектором Бориса Михайловича Лазарева была заложена в конце 90-х гг. прошлого столетия, после его ухода из жизни. Б.М. Лазарев пришел в Институт государства и права Академии наук СССР в 1960 г. Он прошел путь от младшего научного сотрудника, молодого ученого, до заведующего сектором административного права, а затем руководителя Центра публичного права (1991–1995).

Состоявшаяся 10 февраля 2021 г. конференция беспрецедентна и имеет несколько особенностей. Во-первых, она была столь масштабной по своему значению, что приобрела статус международной. Среди участников конференции было 14 граждан из 10 стран, представители Европы, Азии, Африки. Во-вторых, положено значимое начало: приглашать к участию с докладами представителей науки из различных регионов нашей необъятной родины. Москва и Санкт-Петербург выгодно отличаются от регионов тем, что располагают огромным потенциалом научных школ, где часто проводятся различные научные мероприятия (конференции, круглые столы, научные семинары и др.). Между тем отдельные регионы также славятся своими научными школами, в них служат науке выдающиеся ученые, развивающие науку административного права и финансового права. В Институте государства и права Российской академии наук (ИГП РАН) вызывают интерес те направления, те исследования, которые проводятся в регионах. Несомненно то, что доклад, обмен мнениями, дискуссия порождают высокие достижения и дают возможность делать новые открытия. В-третьих, к участию в Международной на-

учно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2021» были приглашены российские и зарубежные ученые, докторанты и аспиранты, практические работники в области административного права, административного процесса, финансового права. В-четвертых, целью конференции стало рассмотрение актуальных проблем, современных тенденций и перспектив развития административного и финансового права в условиях новых конституционных реалий. Весьма важно и то, что участники дискуссионной площадки могли в режиме онлайн обратиться напрямую к представителям законодательных органов, рассказать о проблемах и предложить пути их решения.

Программа конференции формировалась из заявленных участниками наиболее острых и значимых вопросов, соответствующих поставленной цели и общей теме:

- влияние новых конституционных реалий на предмет, метод, систему, науку административного и финансового права;
- третья кодификация законодательства об административных правонарушениях, достижения, проблемы, научные прогнозы и перспективы развития;
- реформирование контрольной (надзорной) деятельности: достижения, проблемы, научные прогнозы и перспективы развития;
- система государственной службы: современное состояние, основные проблемы и перспективы развития;
- административные процедуры и цифровая экономика: состояние правового регулирования, проблемы и перспективы развития;
- трансформация финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики;
- правовое регулирование финансового рынка в современных экономических условиях;
- налоговые правоотношения: современное состояние, перспективы развития и другие темы.

Открыл конференцию директор Института государства и права Российской академии наук член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Александр Николаевич Савенков**. С приветственным словом выступили председатель правления Ассоциации юристов России **Владимир Сергеевич Груздев**, врио заместителя директора Института государства и права Российской академии наук по научной работе, доктор юридических наук, профессор **Наталья Валерьевна Летова**, врио заведующей сектором административного права и административного процесса, главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова**.

Александр Николаевич Савенков обратил внимание собравшихся на то, что в своих выступлениях важно не только критиковать, но и вносить предложения, говорить о возможностях преодоления проблем. Актуальность обозначенных директором института тем была поддержана и детализирована в выступлениях участников конференции, которые обратили внимание на вопросы влияния новых конституционных реалий на предмет, метод, систему, науку административного и финансового права, реформирования законодательства об административной ответственности, а также проблемы, возникающие в сфере контрольной и надзорной деятельности.

Неизменный интерес на подобного рода мероприятиях вызывают доклады-посвящения. «*Перечитывая Б. М. Лазарева...*» – так назвал свой доклад главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Сергей Васильевич Запольский**, (г. Москва). Сергей Васильевич непосредственно был знаком с Борисом Михайловичем Лазаревым. Его доклад, с одной стороны, отличался личными воспоминаниями, с другой – был насыщен цитатами из научных трудов Б. М. Лазарева. Краткий обзор научного наследия, которое было оставлено Б. М. Лазаревым своим последователям, показал, что его высказывания актуальны и в настоящее время, а его труды неоспоримо можно отнести к фундаментальным трудам Института государства и права Российской академии наук.

Коллегой и соратником Б. М. Лазарева была Надежда Георгиевна Салищева. Они служили науке в институте в одном секторе и выпустили значительное количество совместных трудов. В ее честь названа кафедра административного права и процесса в Российском государственном университете правосудия (РГУП) (г. Москва). Памяти Н. Г. Салищевой в РГУП ежегодно посвящаются конференции и круглые столы. Заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой, главный специалист (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия, доктор юридических наук, профессор **Александр Иванович Стахов** выступил с докладом на тему «Контрольно-надзорная деятельность, административное контрольно-надзорное производство, административное судопроизводство: понятие, соотношение, взаимосвязь». Сообщение было интересным и насыщенным авторскими дефинициями.

Актуальные вопросы развития российского законодательства об административной ответственности были подняты в докладе «Проблемы разработки общих положений законодательства об адми-

нистративной ответственности и вопросы легитимности (на примере работы над «Общей частью» КоАП РФ)», с которым к участникам конференции обратился сопредседатель Ассоциации юристов России, заслуженный юрист Российской Федерации **Владимир Николаевич Плигин** (г. Москва). Он рассказал о ходе работы над «Общей частью» нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, о проблемах, которые необходимо решить разработчикам в ближайшее время, перспективах этой работы и др. Его выступление вызвало наибольшее количество откликов и вопросов.

С докладом «Новые стандарты процессуального регулирования привлечения к административной ответственности: возможно ли невозможное?» выступил заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета (УрГЮУ) **Сергей Дмитриевич Хазанов** (г. Екатеринбург).

Заведующий кафедрой финансового права УрГЮУ, директор Института права БРИКС, доктор юридических наук, профессор **Данил Владимирович Винницкий** (г. Екатеринбург) осветил дискуссионные вопросы относительно итогов кодификации российского законодательства о налогах и сборах.

Заведующий кафедрой служебного и трудового права, доктор юридических наук, профессор Поволжского института управления имени П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС **Сергей Евгеньевич Чаннов** (г. Саратов) в своем выступлении на тему «Государственные информационные системы как инструмент реализации государственного управления», подготовленном в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00355 («Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий»), говорил о том, что процессы цифровизации неразрывно связаны с внедрением в управленческий процесс все большего количества различных информационных систем. Активное использование государственных информационных систем (ГИС) во многом является специфичным для Российской Федерации. Сами ГИС приобретают свойства объекта сложных правоотношений, участниками которых становятся поставщики и потребители информации, государственные органы, а также иные лица. С. Е. Чанов перечислил несколько проблем, связанных с внедрением ГИС.

Весьма прогрессивными взглядами на развитие науки административного права и разработку учебников по соответствующей дисциплине отличился доклад доцента кафедры административного права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, кандидата юридических наук, доцента (г. Москва) **Алексея Афанасьевича Дёмина** на тему: «Административная по-

литика государства отражается всей структурой учебников административного права».

Основными темами последующей дискуссии участников конференции стали вопросы сравнительного анализа законодательства и понятийной основы фундаментальной науки административного права, особое значение было уделено развитию права в условиях новых конституционных реалий.

Павел Евгеньевич Спиридонов, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук, доцент (г. Санкт-Петербург), в своем докладе «*Административно-деликтное право и перспективы его развития в современных условиях*» отметил, что употребление в административном праве терминов «деликт», «административный деликт» сегодня возможно и это никак не противоречит сущности и значению рассматриваемого термина. Понятие «административный деликт» шире, чем понятие «административное правонарушение», и включает в себя разные виды правонарушений. П.Е. Спиридонов внес предложение объединить термины «административная ответственность» и «дисциплинарная ответственность» одним – «административно-деликтная ответственность», а административные производства, связанные с привлечением к административно-деликтной ответственности, выделить в административно-деликтное производство.

Николай Владимирович Макарейко, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород), в своем докладе «Классификация административных правонарушений: проблемные вопросы законодательного закрепления» предложил новые подходы к видовым критериям административных правонарушений.

Пленарное заседание закончилось выступлением директора Научно-исследовательского института финансового и налогового права Республики Казахстан, доктора юридических наук, профессора **Евгения Викторовича Порохова**, рассказавшего об актуальных проблемах налогового администрирования в Казахстане в свете принятия Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Далее работа конференции продолжилась в секциях. *Секцию административного права и процесса* вели: врио первого заместителя директора ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор Елена Валерьевна Виноградова и врио заведующей сектором администра-

тивного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова.

Обсуждаемые вопросы отличались разнообразием. Так, профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета имени М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) **Нелли Ивановна Побежимова** подробно остановилась на проблемах основных институтов административного права и процесса, к которым относятся институт административного правонарушения (определение, содержание понятия административного правонарушения и его отграничение от уголовного преступления), а также системы административных наказаний, привела особенности и характеристики такого института, как административный арест.

Директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (г. Мытищи) **Вадим Владимирович Балытников** выступил с докладом «Проблемы осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения доктрины административного права», вызвав широкий интерес у участников конференции.

Профессор кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», доктор юридических наук, доцент **Марина Борисовна Добробаба** рассказала о проблеме эффективности системы дисциплинарных взысканий на государственной службе. По мнению М.Б. Добробабы, результативность дисциплинарных взысканий зависит от таких условий, как качество служебного законодательства, его оптимальное применение на практике, правосознание государственных служащих. Ученый не сомневается, что действующая система дисциплинарных взысканий нуждается в оптимизации. Ее необходимо дополнить взысканиями, имеющими материальный или статусный характер, которые будут применяться в качестве дополнительных к основным.

В работе секции административного права и процесса приняли активное участие **Андрей Владимирович Винницкий** (Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург), **Виолетта Константиновна Ладутько** (Республика Беларусь), **Людмила Абрамовна Мицкевич** (Сибирский федеральный университет, г. Красноярск), **Екатерина Александровна Дмитрикова** (Санкт-Петербургский государственный университет), **Кирилл Андреевич Писенко** (РГУП, г. Москва), **Сергей Русланович Чеджемов** (Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный тех-

нологический университет), г. Владикавказ), **Александр Георгиевич Гуринович** (Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России, г. Москва); **Алида Сабировна Махмудова** (Азербайджанская Республика), Vona Mente Consulting (г. Баку) и другие. Всего – около 100 участников, из которых 40 были заняты в дискуссии.

Секцию финансового права вели: главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Сергей Васильевич Запольский и ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, доцент Елена Леонидовна Васянина.

С докладом выступили известные российские и зарубежные ученые, исследователи, педагоги в области финансового (налогового, бюджетного, банковского) права. Среди них **Наталья Владимировна Омелёхина**, (Новосибирский национальный исследовательский государственный университет) (г. Новосибирск), **Александр Анатольевич Пилипенко** (Белорусский государственный университет), **Имеда Анатольевич Цинделиани** (Российский государственный университет правосудия, г. Москва), **Светлана Хазбиевна Хаматова** (судья Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ), **Валерий Юрьевич Шатов** (Республика Казахстан), **Марина Афанасьевна Лапина** (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва), **Екатерина Александровна Бочкарева** (Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Краснодар), председатель суда общей юрисдикции в отставке **Лариса Николаевна Земцова** (г. Саратов), **Виктор Александрович Мачехин** (Московский государственный юридический университет имени О.В. Кутафина, г. Москва) и др. Наиболее активное участие в работе секции финансового права приняли представители саратовской школы (СГЮА, г. Саратов): **Евгений Геннадьевич Беликов**, **Наталья Ивановна Землянская**, **Елена Николаевна Пастушенко**, **Светлана Михайловна Миронова** и др.

Всего на этой площадке выслушали 30 человек. В ходе обсуждения была подчеркнута важность продолжения дискуссии по обозначенным на конференции вопросам.

По завершении работы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» («Лазаревские чтения – 2021») ее участниками была принята и одобрена Резолюция (прилагается).

РЕЗОЛЮЦИЯ

Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и финансового права» («Лазаревские чтения – 2021») (далее – Конференция) (10 февраля 2021 года)

Заслушав и обсудив доклады, подводя итоги Конференции, ее участники РЕШИЛИ:

1. Отметить беспрецедентно высокий уровень организации проведения Конференции сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, творческий, плодотворный и во многом прикладной характер научной дискуссии по актуальным проблемам науки административного и науки финансового права.

2. В условиях влияния новых конституционных реалий необходимо переосмысление предмета науки административного и науки финансового права, которое учитывало бы изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, а также положения новых федеральных конституционных и федеральных законов, принятых в связи с поправкой к Конституции.

3. Третья кодификация законодательства об административных правонарушениях обусловила необходимость проведения новых научных исследований в области административной ответственности, в этой связи предложено продолжить инициированную научными сотрудниками сектора административного права и административного процесса института в 2020 году дискуссию по проблеме так называемого «административно-деликтного права», вызвавшую особый интерес и отклики участников.

4. Принимая во внимание то, что новое законодательство о контрольно-надзорной деятельности сформировалось в России только в 2020 году и пока не получило всестороннего научного осмысления, следует продолжить научные исследования в этой и смежной с ней областях (например, риск-ориентированном подходе и др.).

5. Продолжить научные исследования, связанные с основами деятельности системы органов публичной власти, имея в виду определение ее роли, назначения и значения исполнительной ветви власти, а также трансформации государственного управления в условиях новых конституционных реалий.

6. Необходимо изменить подходы к преподаванию административного и финансового права в юридических образовательных учреждениях, в том числе подготовить новые учебники и учебные пособия,

которые позволили бы переосмыслить суть и роль административного и финансового права в условиях новых конституционных реалий.

7. Продолжить научные исследования в области государственной и муниципальной службы, сместив вектор исследований на повышение эффективности работы аппарата управления публичной власти.

8. Продолжить изучение научного наследия заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, заведующего сектором Бориса Михайловича Лазарева, а также его коллег по институту и сподвижников, всемерно способствовать широкому распространению этого наследия.

9. Наиболее актуальные доклады и результаты научных исследований опубликовать в сборнике научных трудов конференции.

10. Очередную конференцию «Лазаревские чтения – 22» провести в феврале 2022 г.

Текущий, 2021 год, согласно Указу Президента Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 812, признан Годом науки и технологий. Этот год для сектора административного права и административного процесса юбилейный: уже 85 лет он осуществляет свою деятельность. 8 октября 2021 г. Институт государства и права РАН отметит эту дату научным мероприятием. Уверены, что это событие тоже не останется незамеченным научной общественностью.

