

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 6 (137) • 2020

ISSN 2227-7315

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

Учредитель — Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

**Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490 в каталоге агентства «Роспечать»**

Цена для подписчиков — 572 руб., в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>
E-mail: vestnik2@ssla.ru

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Редактор, корректор ***М.В. Седова***

Верстка ***Е.С. Сидоровой***

Подписано в печать 25.12.2020 г. Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 24,8. Уч.-изд. л. 20,5. Тираж 950 экз. Заказ 304.

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

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2020

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 6 (137) • 2020

ISSN 2227-7315

The journal is included by Higher Attestation Commission of Ministry of Education and Science of the Russian Federation to the Russian list of reviewed journals, where major scientific dissertations and thesis results are to be published

Founder: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy". 410056, Saratov, Volskaya, 1.

E-version is located on the official site of Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy" (<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik2@ssla.ru

The journal is registered by Censorship Office in the Sphere of Mass Communication of Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communication February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy", 2020

EDITORIAL BOARD

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 15 Грачев Н.И., Попов В.В.**
Права человека как элемент непредписывающего правового регулирования: методологические основы теоретической реконструкции
- 27 Туманов С.Н.**
Организационные, правовые и экономические гарантии реализации внешних функций современным Российским государством
- 34 Егоров Г.Г., Орешкина И.Б.**
Влияние цифровой среды на построение политической системы России
- 43 Михайлов А.Е., Зенин А.В.**
Разработка нормативно-правового регулирования рационализаторского предложения как объекта охраняемой интеллектуальной собственности: проблемы теории и практики
- 51 Домнина О.В.**
Методологические основания исследования форм и средств реализации функции правоохраны государства
- 58 Соколов Д.А.**
К вопросу о санкции прекращения в российском праве в общетеоретическом ракурсе видения проблемы

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 65 Радченко В.И., Угланова О.А.**
Поправки к Конституции РФ и устойчивость конституционного строя России
- 77 Пенжалиев З.Г.**
Международно-правовые основы и конституционно-правовой механизм использования вооруженных сил России за пределами страны

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 86 Красиков Д.В.**
Применимость международного права к поведению государств в киберпространстве: проблемы достижения консенсуса
- 96 Ситкова О.Ю.**
Значение средств массовой информации в контексте реализации права ребенка на доступ к информации

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 101 Аникин С.Б., Пермяков А.И.**
Некоторые аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России
- 108 Кониин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.**
К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации

- 118 Ильгова Е.В., Зайкова С.Н., Спесивов Н.В.**
Правовые основы организации производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа
- 126 Ильгова Е.В., Смагина Т.А., Ерёмкина М.А.**
Государственные информационные системы органов профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних и защиты их прав в США: становление, виды, нормативная основа

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 132 Ильина О.В.**
Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: вопросы правового регулирования
- 140 Ладочкина Л.В., Хмелева Т.И.**
Некоторые вопросы регулирования алиментных обязательств в России

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 145 Вершинина Г.И.**
Отдельные аспекты судебной защиты прав несовершеннолетних и недееспособных граждан
- 151 Ерохина Т.П.**
Правовая природа права на судебную защиту по гражданским делам: баланс материального и процессуального элементов
- 163 Курочкин С.А.**
Эффективное обращение в суд: вопросы теории
- 177 Савельева Т.А.**
Упрощенное производство в арбитражном процессе и его место в системе арбитражного процессуального права

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР. КРИМИНАЛИСТИКА

- 183 Шапиро Л.Г.**
Экономическая преступность как транснациональное явление: проблемы противодействия
- 189 Богатова Е.В., Авдонина Т.М.**
Разумный срок как принцип деятельности органов прокуратуры
- 197 Кирдина Н.А., Петрова Г.Б.**
Проблемы правовой регламентации института задержания подозреваемого в уголовно-процессуальном законодательстве России
- 207 Кобзева Е.В.**
Критерии общественной опасности деяния, учитываемые при дифференциации уголовной и иных видов юридической ответственности

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 216 Чеха В.В.**
Федеральный государственный образовательный стандарт: вопросы применения в бюджетном праве
- 226 Кавкаева К.П.**
Налог на добычу полезных ископаемых как источник нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- 235 Шестерякова И.В.**
Трудовые отношения в современном мире: нестандартная классика
- 240 Кузнецова С.А.**
Перспективы совершенствования системы социального обеспечения в Российской Федерации

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

- 246 Тимофеев Л.А.**
Суждения об оптимизация управления водными объектами в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»
- 250 Чмыхало Е.Ю.**
О некоторых гарантиях прав на землю при осуществлении публичных сервитутов в отдельных целях

ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 258 Слобожникова В.С., Суслов И.В.**
Социальные технологии мониторинга религиозно-экстремистских настроений

РЕЦЕНЗИИ

- 267 Кулапов В.Л., Щербакова Е.К.**
Рецензия на монографию: Серков П.П. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). – М.: Норма, 2020. – 688 с.
- 271 Уздимаева Н.И.**
Комплексное регулирование правовой самозащиты как актуальная задача правопедания и юридической практики: от необходимой обороны в уголовном праве к межотраслевому институту законодательства. Рецензия на монографию: Милюков С.Ф., Зуева Ю.В. Необходимая оборона в системе мультиправового института самозащиты: доктрина, практика, техника / под ред. проф. В.М. Баранова. – М.: Проспект, 2021. – 144 с.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 16 Grachev N.I., Popov V.V.**
Human Rights as an Element of Non-prescriptive Legal Regulation: Methodological Foundations of Theoretical Reconstruction
- 27 Tumanov S.N.**
Organizational, Legal and Economic Guarantees for the Implementation of External Functions by the Modern Russian State
- 35 Egorov G.G., Oreshkina I.B.**
Influence of the “Digital Environment” on the Construction of the Russian Political System
- 44 Mikhailov A.E., Zenin A.V.**
Development of Legal Regulation of Innovation Proposals as an Object of Protected Intellectual Property: Problems of Theory and Practice
- 51 Domnina O.V.**
Methodological Foundations for the Study of the Forms and Means of Implementing the Law Enforcement Function of the State
- 58 Sokolov D.A.**
On the Issue of Termination Sanctions in Russian Law within the General Theoretical Perspective of the Problem

CONSTITUTIONAL LAW

- 65 Radchenko V.I., Uglanova O.A.**
Amendments to the Constitution of the Russian Federation and Stability of the Constitutional System of Russia
- 77 Penzhaliev Z.G.**
International Legal Framework and Constitutional Legal Mechanism for the Use of the Russian Armed Forces outside the Country

INTERNATIONAL LAW

- 87 Krasikov D.V.**
Applicability of International Law to the Conduct of States in Cyberspace: Problems of Consensus-building
- 96 Sitkova O.Yu.**
The Importance of the Media in the Context of Realizing the Child’s Right to Access to Information

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 102 Anikin S.B., Permyakov A.I.**
Certain Aspects of Administrative and Legal Support of Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population in Russia
- 109 Konin N.M., Matorina E.I., Mangusheva T.S.**
Towards the Legalization of Public Power in the Updated Constitution of the Russian Federation

- 119 Ilgova E.V., Zaikova S.N., Spesivov N.V.**
Legal Basis for Organizing Proceedings Based on Materials on the Placement of Minors Who Are not Subject to Criminal Liability in Special Educational Institutions of a Closed Type
- 127 Ilgova E.V., Smagina T.A., Eremina M.A.**
State Information Bodies' Systems for the Prevention of Juvenile Delinquency and Crime and the Protection of Their Rights in the United States: Formation, Types, Regulatory Framework

CIVIL LAW

- 133 Ilina O.V.**
The Procurement Contract System For State And Municipal Needs: Legal Issues
- 140 Ladochkina L.V., Khmeleva T.I.**
Certain Issues of Alimony Obligations Regulation in Russia

CIVIL PROCEEDINGS. ARBITRATION PROCEEDINGS

- 145 Vershinina G.I.**
Certain Aspects of Judicial Protection of the Rights of Minors and Disabled citizens
- 151 Erokhina T.P.**
The legal nature of the right to judicial protection in civil cases: balance of material and procedural elements
- 163 Kurochkin S.A.**
Effective Access to Court: Theoretical Issues
- 177 Saveliyeva T.A.**
Simplified Proceedings In The Arbitration Process And Its Place In The System Of Arbitration Procedural Law

CRIMINAL AND PENAL ENFORCEMENT LAW. CRIMINAL PROCEEDINGS. PROSECUTOR'S SUPERVISION. CRIMINALISTICS

- 184 Shapiro L.G.**
Economic Criminality As A Transnational Phenomenon: Problems Of Counteraction
- 189 Bogatova E.V., Avdonina T.M.**
Reasonable Time, as an Activity Principle of the Prosecutor's Office
- 197 Kirdina N.A., Petrova G.B.**
Problems of Legal Regulation of the Suspect Detention Institution in the Criminal Procedure Legislation of Russia
- 208 Kobzeva E.V.**
Criteria of Public Danger of Action Taken into Account in the Differentiation of Criminal and Other Types of Legal Liability

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 217 Chekha V.V.**
Federal State Educational Standard: Issues of Application in Budgetary Law
- 226 Kavkaeva C.P.**
Mineral Extraction Tax as a Source of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget of the Russian Federation

LABOUR LAW

- 235 Shesteryakova I.V.**
Labor Relations in the Modern World: Non-standard Classics
- 240 Kuznetsova S.A.**
Prospects for Improving the Social Security System in the Russian Federation

LAND AND ENVIRONMENTAL LAW

- 246 Timofeev L.A.**
Opinions on Optimization of Water Objects Management within the Framework of the National Program «Digital Economy of the Russian Federation»
- 250 Chmykhalo E.Yu.**
On Certain Guarantees of Land Rights in the Implementation of Public Easements for Certain Purposes

OTHER BRANCHES OF LAW

- 259 Slobozhnikova V.S., Suslov I.V.**
Social Technologies for Monitoring Religious and Extremist Sentiments

REVIEWS

- 267 Kulapov V.L., Shcherbakova E.K.**
Review of the monograph: Serkov P.P. Legal Relationship (Morality of Modern Legal Regulation). – Moscow: Norma, 2020. – 688 p.
- 271 Uzdimaeva N.I.**
Comprehensive Regulation of Legal Self-defense as an Urgent Task of Law and Legal Practice: from Necessary Defense in Criminal Law to an Intersectoral Institute of Legislation. Review of the monograph: Milyukov S.F., Zueva Yu.V. Necessary Defense in the System of the Multi-legal Institute of Self-defense: Doctrine, Practice, Technique / Ed. by V.M. Baranov. – M.: Prospect, 2021. – 144 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10151

УДК 340.132.1

Н.И. Грачев, В.В. Попов

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА КАК ЭЛЕМЕНТ НЕПРЕДПИСЫВАЮЩЕГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ РЕКОНСТРУКЦИИ

Введение: актуальность тематики статьи обусловлена тем, что сообразная объективной реальности теоретическая реконструкция места и роли прав человека в правовом регулировании позволяет создать полноценную теоретическую основу не только для эффективного обеспечения данных прав, но и для использования их регулятивного потенциала в государственном управлении. **Цель:** выявить теоретические основания отнесения прав человека к средствам непредписывающего правового регулирования при использовании прагматического аспекта анализа данных прав как информационного феномена. **Методологическая основа:** диалектический, структурно-функциональный, феноменологический, герменевтический, системный. **Результаты:** права человека следует рассматривать как информационный феномен, который может быть представлен как высказывания определенного вида, что допускает семантический и прагматический аспекты анализа данных высказываний. Права человека неверно трактовать как некие возможности в семантическом аспекте, а как свободу — и в семантическом, и в прагматическом аспекте анализа. Права человека могут быть отнесены к элементам предписывающего правового регулирования лишь как косвенный или дублирующий экспонент права. Если различать предписывающее и непредписывающее правовое регулирование, то права человека могут быть отнесены к средствам идеологического влияния как ценностно-ориентирующего этапа алгоритма социального управления, включающего в себя правовое регулирование. **Выводы:** тот факт, что права человека было бы неверно рассматривать как феномен, имеющий собственную прескриптивную природу, не препятствует их рассмотрению как феномена, имеющего определенный регулятивный потенциал в непредписывающем контексте.

Ключевые слова: права человека, субъективные права, правовое регулирование, предписывающее правовое регулирование, непредписывающее правовое регулирование, правовое влияние, экспонент права.

© Грачев Николай Иванович, 2020

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права (Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации); e-mail: grachev.n.i@mail.ru

© Попов Виктор Викторович, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства (Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации); e-mail lkj5@mail.ru

© Grachev Nikolai Ivanovich, 2020

Doctor of law, associate Professor, Professor, Constitutional and administrative law department (Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia)

© Popov Viktor Viktorovich, 2020

Candidate of law, associate Professor, Theory and history of law department (Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia)

N.I. Grachev, V.V. Popov

HUMAN RIGHTS AS AN ELEMENT OF NON-PRESCRIPTIVE LEGAL REGULATION: METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THEORETICAL RECONSTRUCTION

Background: the relevance of the topic of the article is due to the fact that the theoretical reconstruction of the place and role of human rights in legal regulation, consistent with objective reality, allows creating a full-fledged theoretical basis not only for the effective provision of these rights, but also for using their regulatory potential in public administration. **Objective:** to identify the theoretical grounds for attributing human rights to the means of non-prescriptive legal regulation using the pragmatic aspect of the analysis of these rights as an information phenomenon. **Methodology:** dialectical, structural-functional, phenomenological, hermeneutic, systemic methods of research. **Results:** human rights should be considered as an information phenomenon, which can be presented as statements of a certain kind, which allows semantic and pragmatic aspects of the analysis of these statements. It is wrong to interpret human rights as opportunities in the semantic aspect, and as freedom — both in the semantic and pragmatic aspect of analysis. Human rights can be referred to as elements of prescriptive legal regulation only as an indirect or duplicative exponent of law. If we distinguish prescriptive and non-prescriptive legal regulation, then human rights can be attributed to the means of ideological influence as a value-oriented stage of the algorithm of social management, which includes legal regulation. **Conclusions:** the fact that it would be wrong to view human rights as a phenomenon with a prescriptive nature of its own does not preclude their consideration as a phenomenon with some regulatory potential in a non-prescriptive context.

Key-words: human rights, subjective rights, legal regulation, prescriptive legal regulation, non-prescriptive legal regulation, legal influence, exponent of law.

Вопросам общетеоретической содержательной характеристики прав человека¹ посвящен обширнейший круг научной литературы как в нашей стране, так и за рубежом. Вместе с тем анализ научных разработок по указанной проблематике позволяет, на наш взгляд, выявить целый ряд существенных ошибок и неточностей в самой доктринальной основе теории этих прав. Подобные ошибки и неточности препятствуют адекватной концептуальной реконструкции места и функциональной значимости прав человека в правовом регулировании, что не позволяет создать полноценную теоретическую основу не только для сколь угодно эффективного обеспечения данных прав, но и для использования их регулятивного потенциала в государственном управлении.

Права человека чаще всего принято характеризовать как меру возможного поведения [1, с. 118; 2, с. 214]. Представляется, что это отчасти своеобразная дань традиции, когда в качестве возможностей характеризуются субъективные права и сами права человека признаются как разновидность субъективных прав [3, с. 94] или рассматриваются как явление, имеющее существенное сходство с данными правами.

Такой подход призван, по-видимому, помочь обойти теоретические и идеологические проблемы, связанные с сочетанием дозволенности/разрешенности

¹ В контексте данной работы не будет проводиться различие между правами человека и свободами человека. Также не будут различаться права человека, права гражданина и права личности.

как распространенной характеристики субъективных прав в семантическом поле логики норм [4] и (не)октроированности прав человека, как выражения их естественности, поскольку идеологически весьма «неудобно» относить права человека к разрешениям (дозволениям). Однако это представляется неправильным как минимум в семантическом аспекте анализа. Разрешенное не равно возможному, хотя бы потому, что есть смысл поведение запрещать (т.е. предписывать как *неразрешенное*) лишь в том случае, если это *возможное* поведение. Указанный принцип известен достаточно давно через формулировку, приписываемую римскому юристу Цельсу Младшему «Невозможное не является (предметом) обязательства»². Соответственно в случае отождествления возможного с разрешенным мы низводим эту формулу как основание рациональности любой нормативной системы до совершенно абсурдной формулировки: «(некое) поведение является одновременно возможным и невозможным».

Помимо этого, попытка уравнивать возможное и разрешенное ведет нас и к уравниванию необходимого с обязательным. Подобная попытка несостоятельна в силу проблем с транзитивностью деонтических и алетических модальностей, что особенно хорошо заметно в юриспруденции [5].

Далее: если относить права человека к субъективным правам, то было бы неверно рассматривать их как самостоятельную правовую норму, т.е. как правовое предписание общего характера, если интерпретировать данные права как определенное разрешение (дозволение), поскольку в таком «предписании» допускается и оценивается в качестве правомерного как некое поведение, так и его отрицание в форме воздержания от подобного поведения [6]. К сожалению, в юридической литературе исключительно редким является признание того, что нормативное закрепление разрешения не имеет смысла и нежелательно с точки зрения законодательной техники [7, с. 201], если исследовать данный вопрос в семантическом аспекте, в отрыве от политических соображений.

Замена неблагодарного бремени семантического аспекта анализа на гораздо более «пластичный» прагматический аспект (по сути идеологическое оправдание) позволяет опереться на нравственные ценности свободы, полагая это достаточным основанием для трактовки прав человека как выражения свободы. В данном случае довольно легко проследить определенную преемственность интеллектуальных достижений философского анализа права от античности до новейшего времени.

Конечно, подобные размышления не явились порождением абстрактной интеллектуально-созерцательной эстетики, но выразили печальную закономерность утери связи власти с народом. И, как своеобразный заслон этому, можно трактовать мысль, что не всякая форма принуждения (например, закон как форма принуждения), делает его «правильным» принуждением. В основание же «правильности» законов рядом мыслителей и была положена идея естественности свободы как основы естественности права.

Вместе с тем, заметим, что приведенный алгоритм рассуждения можно было бы условно назвать широким контекстом аргументации политико-идеологического характера по поводу связи права (в т.ч. объективного) со свободой. Узкий контекст

² См.: Дигесты Юстиниана. URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/50.php (дата обращения: 19.09.2020).

можно выразить, например, высказыванием М.В. Шугурова о том, что суровый дух права смягчается идеей о сочетании свободы и принуждения [8, с. 39].

Однако как узкий, так и широкий контекст аргументации представляется методологически неверным ходом рассуждения при попытке использовать полученные результаты для адекватной теоретической реконструкции прав человека. Проблема в том, что идея свободы, сама трактуется весьма свободно и неопределенно. Иными словами, речь можно вести и о свободе от порока и о свободе от добродетели, о свободе созидать и свободе разрушать и т.д. [9]. Это позволит трактовать в одинаково хвалебных (либо уничижительных) терминах любую государственно-правовую действительность, в чем легко убедиться даже при беглом взгляде на современную политическую пропаганду. Именно поэтому проблематика прав человека и его свободы давно уже стала пространством для политико-юридических манипуляций, как правило, весьма деструктивных [10, с. 26] при том, что неолиберальное государство глубоко антидемократично [11, с. 18].

Можно попробовать вести речь о правах человека по аналогии с т.н. «отраженным субъективным правом» (reflected right [12, с. 14]). Кроме того, в ходе такого рассуждения можно осуществить выход на проблематику т.н. разрешения третьего типа, основанного на логике человеческого взаимодействия [7, с. 196]. Существенно корректируя и уточняя схему «reflected right» посредством использования модели правового семиотического треугольника, мы получаем правовое предписание с дублирующим либо косвенным экспонентом [13]. Только в данном случае права человека можно рассматривать в предписывающем контексте и тем самым утверждать, что они регулируют поведение адресата обязанности (запрета) именно предписывающим образом. Например, право на свободу и личную неприкосновенность можно рассматривать как косвенный экспонент запрета (адресованного например, сотрудникам правоохранительных органов) подвергать кого бы то ни было произвольному аресту или содержанию под стражей.

Но возникает вопрос: регулируют ли права человека поведение «бенефициара» предписания, т.е. того, в чью пользу реализуются эти правовые обязанности (запреты), т.е. регулирует ли оно поведение носителя права человека, т.е. регулирует ли право человека поведение этого человека не предписывая данное поведение, т.е. не обязывая и не запрещая (поскольку разрешение предписанием не является)?

Для корректного ответа на данный вопрос требуется понять, возможно ли в принципе правовое регулирование с непредписывающим характером. В данной связи следует заметить, что термин «непредписывающее правовое регулирование» хотя и не принят в юридической науке в качестве общепотребительного, но для востребованности в нем есть как сугубо формальные, так и содержательные предпосылки.

Наличие формальных предпосылок может быть выявлено при анализе как формально-логических ошибок при исчислении объемов понятий «правовое регулирование» и «правовое воздействие», так и ошибок в определении идентифицирующих признаков, конституирующих смысл данных понятий. В частности, можно установить, что в юридической науке формулируется один родовый термин («правовое воздействие» либо же «правовое регулирование в широком смысле») и также лишь *один*, но теперь уже *видовой* термин (правовое регулирование в узком смысле либо просто правовое регулирование), что является

ошибкой для родовидовой дифференциации. В таком делении должно быть как минимум *два* видовых термина (объединяемых родовым), т.к. предметная область второго видового термина будет дополнять предметную область первого (видового) до полноты предметной области родового термина. Иными словами, во всех теоретических моделях, где различаются правовое регулирование и правовое воздействие (либо правовое регулирование в узком и широком смысле), было бы правильно использовать *не два, а как минимум три термина*. Один термин будет родовым (например, «правовое регулирование»), а *два* других — видовыми. Например, видовыми понятиями будут «предписывающее правовое регулирование» и «непредписывающее правовое регулирование» [14, с. 27].

Анализ содержательных предпосылок введения понятия «непредписывающее правовое регулирование» предварим следующим утверждением: такие качественные определители особенностей различных видов правового регулирования, как «предписывающее» и «непредписывающее» основаны на качественном различии прескриптивных и иных видов высказываний. При этом данные определители вполне достаточны для адекватной реконструкции правового регулирования как элемента социально-правовой действительности, поскольку само правовое регулирование — это разновидность движения информации, в котором задействованы различного уровня генераторы и рецепторы информации [15, с. 12]. Приведенное замечание обусловлено тем, что правовое предписывающее регулирование нередко характеризуется несколько иначе, например через «властность», «жесткость» [16, с. 499], хотя общеизвестность целого ряда социально-правовых реалий делает такого рода утверждения весьма уязвимыми для критики.

Именно поэтому в основание качественного различия предписывающего и непредписывающего регулирования и может быть положено различие прескриптивных и иных видов высказываний. В данной связи важно отметить, что установки, побуждающие людей проявить то или иное социально полезное поведение, т.е. мотивационные установки, могут порождаться (генерироваться) *множеством* информационных модулей. Иными словами (условно) первичные информационные модули генерируют (условно) вторичные информационные модули в ходе протекания информационного аспекта бытия социальной реальности в соответствии с определенной преемственной последовательностью шагов (алгоритмами) преобразования информации. И поскольку речь идет именно о *множестве* информационных модулей, то эти модули могут быть представлены в самом различном виде, например — могут быть формализованы в образе высказываний (хотя далеко не только как высказывания). Это могут быть высказывания фактически *любого* вида, а не только лишь предписывающие или оценивающие высказывания.

Например, именно описывающие (дескриптивные), а не прескриптивные (предписывающие) высказывания очень часто довольно существенно влияют на возникновение, прекращение, ход течения процессов, имеющих весьма высокую социальную значимость. Так, информационное сообщение, имеющее форму сугубо дескриптивного характера, может вести к изменению цен на нефть, валютных курсов, стоимости акций, возникновению биржевой паники, погромов, митингов протеста, массовых беспорядков и т.д. В данной связи уместно вспомнить, например, довольно суровую государственную реакцию (вплоть до применения смертной казни) на распространение, по сути, описательных высказываний

(слухов и т.д.): именно потому, что именно данная дескриптивная информация (слухи и т.д.) могла привести к панике, массовому дезертирству и т.п. Иными словами, была высока вероятность того, что не некое предписание, но именно описательная (*т.е. как бы нерегулятивная*) информация будет порождать соответствующие поведенческие установки и, способствовать соответствующему нежелательному поведению.

Данные высказывания (влияющие на социально значимое поведение людей) вполне могут представлять собой систему, т.е. упорядоченное множество, где порядок построения зависит от целей функционирования множества. (В данной связи заметим, что в отечественной юриспруденции далеко не всегда осуществляется связывание систем с целеполаганием, и на данную ошибку вполне верно обращает внимание М.В. Антонов [17], а сама цель задается в ходе социального управления, т.е. является одним из этапов социального управления).

Иными словами, данные высказывания вполне могут представлять собой функционально ориентированное множество средств социального управления, где средства управления сами могут быть разделены на подсистемы, каждая из которых характеризуется своеобразным качественным составом.

Таким образом, неверно полагать, что юридически значимое поведение, т.е. поведение, входящее в предмет правового регулирования, будет регулироваться подмножеством исключительно средств предписывающего правового регулирования, а иное поведение (выходящее за пределы предмета правового регулирования) — подмножеством иных средств.

И напротив, правильно полагать, что на готовность совершать *юридически значимое* поведение вполне может влиять весьма широкий спектр средств *неправового* регулирования. Кроме того, это вполне могут быть средства правового характера, однако это будут не только средства правового предписывающего (как нормативного, так и ненормативного) регулирования (воздействия), но также и средства *непредписывающего* правового регулирования (воздействия).

В данной связи представляется правильным вновь вернуться к трактовке прав человека в информационном контексте как неких возможностей, однако, разумеется, рассматривать такие возможности следует не в логико-семантическом, а в прагматическом аспекте.

Мы полагаем, что в данном аспекте необходимо рассматривать особенности воздействия прав человека как информации непискритивного характера на сознание участников социального общения, т.е. следует принимать во внимание не только особенности субъективных прав как специфической информации, анализируемой в логико-семантическом аспекте, но и социальный, психологический эффект, порождаемый данной информацией.

В этой связи обратим внимание на такой этап алгоритма правового регулирования, как ценностно-ориентирующее влияние. Заметим, что формирование целей и ценностей вполне осуществимо в отношении сознания множества людей, причем, по направлениям которые в контексте управления большими группами людей можно было бы условно назвать стратегическими.

Стратегическим направлением воздействия будем называть такое влияние, которое обеспечивает наиболее долговременный, масштабный (по количеству объектов управления) и устойчивый (в аспекте необратимости достигаемого результата) результат (некое социально значимое положение вещей).

О подобном стратегическом управлении и говорит, например, Г.В. Мальцев, когда указывает на обеспеченную стабильность, предсказуемость действий и событий в течение длительного периода, хотя такое управление ученый необоснованно связывает лишь с нормативным регулятивным воздействием [18, с. 23].

Обратим особое внимание на весьма глубокую мысль Г.В. Мальцева, когда он связывает отмеченный высокий уровень нормативного регулятивного влияния с «духовным созвучием» его элементов — идеологической, мировоззренческой ценностной близости системы социальных норм [18, с. 23].

Однако если не преувеличивать регулятивный потенциал любого нормативного регулирования, то можно увидеть наличие у ненормативных информационных средств правового регулирования (воздействия) подобной же идеологической, мировоззренческой, ценностной основы, позволяющей говорить о стратегическом характере их регулятивного потенциала.

При этом возникает вопрос о характере подобных средств информационно-правового влияния. Для ответа на данный вопрос необходимо учесть следующие моменты.

Во-первых, идеология в характеристике предельно обобщающих понятий — это совокупность оценочных высказываний определенного рода. Конечно, в гуманитарных науках существует довольно большое разнообразие подходов к определению идеологии. В данной связи уточним, что мы обойдем трактовку идеологии в духе ряда мыслителей эпохи Просвещения как науки об образовании идей и поэтому будем вести речь именно об идеях, конституирующих явление, которое принято именовать термином «идеология».

Не ставя перед собой цель проанализировать все многообразие данных подходов, отметим следующее. Мы можем понимать идеологию как совокупность «идолов разума», источника заблуждений (Ф. Бэкон); как химеры искаженного сознания (Н. Макиавелли, Д. Юм); как ложные идеи и источник бедствий (Гольбах); как ложное сознание (О. Лемберг); как фундамент политической и экономической жизни (А. Дестют де Траси); как неизбежный спутник и инструмент классовой борьбы (марксизм); как родственную мифу, но неизбежную в своем генезисе вторичную семиотическую систему (Р. Барт); как симуляционную модель социального (Ж. Бодрийяр). Но с точки зрения наиболее нейтральной описательной характеристики вполне можно согласиться с тем, что, в общем и целом, «идеология — это образ мнений и убеждений, которыми люди пользуются для объяснения и оценки мира таким образом, чтобы сформировать, установить, направить и оправдать определенные формы и методы деятельности» [19, с. 12], причем наиболее значимой частью подобного описания является указание на то, что речь идет именно о некоей системе оценок. Более того, как несложно заметить, сохраняющееся в философской мысли Запада негативное отношение к идеологии основано именно на сведении ее содержания исключительно к системе *ценностей*, что довольно жестко противопоставляется науке, причем не только естественной, но и социальной.

В данной связи сделаем уточнение, некоторым образом примиряющее сторонников/противников позитивного/негативного отношения к идеологии. Да, в идеологии есть то, что можно было бы назвать некоей содержательной рациональностью, которая представляет собой критическое отношение к ценностям, защищаемым идеологией. Данная содержательная рациональность весьма уязвима перед лицом строго научного анализа хотя бы потому, что в силу осо-

бенностей содержания основных функций идеологии к составным компонентам соответствующих идеологических воззрений не принято предъявлять требования метрологической состоятельности и эмпирической верифицируемости. К идеологии предъявляются несколько иные требования, в частности требования эмоциональной привлекательности (для адресата идеологических построений), отвечающей предубеждениям данного адресата, порождаемым в его сознании зачастую благодаря весьма сложной, квалифицированной, целенаправленной деятельности довольно широкого круга субъектов. Вместе с тем в любой теоретической конструкции с ценностными высказываниями можно найти то, что можно назвать формальной рациональностью. Нелишне напомнить в данной связи, что «логический анализ сравнительных оценок (предпочтений) начался в связи с попытками экономистов установить формальные критерии разумного (рационального) предпочтения» [20, с. 86], что вело к появлению теоретических конструкций, позволяющих выводить одних оценки из других.

Итак, можно соглашаться или нет с наличием в идеологии положительных качеств, но трудно не согласиться с тем, что идеология в целом — это именно частный случай определенных оценок, хотя данные оценки могут быть выражены не всегда эксплицитно.

Таким образом, было бы более точно вести речь не о двух информационных сферах *обособленных друг от друга*: оценочной и идеологической, но лишь об идеологической сфере.

Во-вторых, идеология — это определенная совокупность оценок такого объекта, как социальная сфера, что просматривается фактически в любом определении понятия «идеология». При этом не будем забывать, что мировоззрение в целом отражает (в т.ч. и оценивает) такой объект, как вообще *вся* внешняя по отношению к носителю некоего мировоззрения среда. Что же касается *социальной* среды, то видно, что это есть лишь специфическая *часть* объекта, отражаемого мировоззрением. Иными словами, идеология в определенном аспекте может рассматриваться как частный случай мировоззрения (либо — идеологическое влияние трактуется как частный случай мировоззренческого влияния, влияния на мировоззрение).

Отсюда понятно, что в рамках социально-гуманитарных наук вообще и юридической науки в частности, вполне правильно вести речь не о мировоззрении вообще, но непосредственно о его социально-оценочной части — об идеологии.

Таким образом, было бы более точно вести речь не о двух сферах *одновременно* — мировоззренческой и идеологической, но лишь об идеологической сфере, не вводя, однако, поправок на изначальную лживость и деструктивность идеологической сферы. Таких поправок не требуется, поскольку подобная деструктивность все же не является неизбежной, алгоритмически необходимой. Она лишь возможна, статистически вероятна.

В целом можно сделать вывод о том, что в фокусе дальнейшего анализа окажутся не три объекта со стратегическим характером воздействия (мировоззрение, оценки, идеология), а лишь один — идеологический, что с определенной терминологической оговоркой соответствует такому этапу алгоритма управления (коим является правовое регулирование/воздействие как частный случай социального управления), как ценностно-ориентирующий.

Поскольку идеология в целом — это совокупность оценочных высказываний, то к факторам прагматического характера, влияющими на выбор способов фор-

мулировок правовых предписаний, можно отнести аксиологические оценки — абсолютные («хорошо-плохо») и/или относительные («лучше-хуже»).

В данной связи уместно напомнить, что вопрос о соотношении оценок и норм в логико-философских исследованиях был достаточно полно и обоснованно решен еще в 1970 г. А.А. Ивиным [21]. В частности, ученый показал, что нормы — это частный случай оценок. Именно в данном контексте можно и говорить, что оценки алгоритмически³ предшествуют норме. Однако данное положение, к сожалению, недостаточно полно учитывается в правовой науке при том, что вопросы аксиологии в юридической науке имеют весьма сложный и многогранный характер, а решение аксиологических проблем правоведения во многом обусловлено особенностями правопонимания исследователя. Вместе с тем дабы обойти методологические препятствия, обусловленные особенностями конкретного правопонимания, следует обратить внимание на некоторые фундаментальные различия в аксиологии правовых явлений.

Если принять за данность тот факт, что право включает в себя как минимум систему норм, а саму правовую норму можно условно определить как отправную точку (условный ноль в системе виртуальных координат), как факт по отношению к оценкам, то оценки можно условно разделить на две большие группы.

Первая группа состоит из двух подгрупп. Это оценки, занимают следующую позицию по отношению к позитивному праву

- а) предшествуют (позитивному) праву — оценки *ante legem* и оценки *pre legem*;
- б) сопутствуют (позитивному) праву оценки — оценки *praeter legem* и оценки *sucundum legem*).

Вторая группа — это оценки самого (позитивного) права. Условно назовем их оценками *post legem*.

Оценка *ante legem* предшествует (позитивному) праву и существует в той линии алгоритмов развития социальных процессов, которая предшествует точке ветвления алгоритма, после которой появляются ветви, ведущие к созданию правовой нормы и ветви, не ведущие к таковому результату.

Ветвь, ведущая к созданию правовой нормы может быть названа ветвью алгоритма с оценкой *pre legem*, т.е. *pre legem* генетически предшествует (позитивному) праву, существуя в той ветке алгоритмов развития социальных процессов, которая привела на некий момент к созданию правовой нормы. По отношению к такой оценке право человека может рассматриваться как дублирующий или косвенный экспонент предписания, которое само по себе есть соединение (семантический симбиоз) двух оценок *pre legem*.

Соответственно оценка *praeter legem* (параллельно (позитивному) праву) существует в той ветке алгоритмов развития социальных процессов, которая не привела на некий момент к созданию правовой нормы (хотя вполне может привести к такому созданию в ходе дальнейшего развития социальных процессов). Анализ некоторых суждений по проблематике т.н. законных интересов позволяет сделать вывод о том, что их фактически рассматривают как оценки *praeter legem* (несформированные/несформулированные субъективные права). В таком аспекте можно вести речь о несформулированных правах человека. Однако вопрос об интерпретации регулятивного потенциала таких прав в данном случае,

³ Алгоритмика (в данном случае) — это преемственная последовательность шагов преобразования информации.

во-первых, будет предопределяться типом правопонимания и, во-вторых, будет находиться в тесной связи с проблематикой различения объектного языка права и метаязыка права [15, с. 18].

Оценка *secundum legem* (вслед за (позитивным) правом) в определенном смысле порождается нормой права (как семантическим симбиозом двух оценок *pre legem*). О субъективном праве вообще и правах человека в частности можно говорить как о довольно ярком выражении оценки *secundum-legem* в рамках логики социального взаимодействия. В данном случае регулятивный эффект и выражен в отношении собственно носителя права человека, т.е. это непредписывающее позитивно стимулирующее регулирование поведение «бенефициара» предписания (разумеется речь идет о предписании как о семантическом симбиозе оценок *pre legem*).

Post legem (после (позитивного) права) является оценкой действующего права. Следует отметить, что в качестве *критерия* оценок *post legem* могут выступать собственно права человека. Это происходит в том случае, когда мы рассматриваем права человека в качестве основы т.н. естественного права, и в то же время рассматриваем это естественное право как критерий оценки позитивного права. Предметом оценок *post legem* являются нормы права, которые сами по себе есть семантический симбиоз двух оценок *pre legem*.

Следует подчеркнуть, что в случае с оценками *post legem* необходимо различать субъективные права, которые могут рассматриваться, как *предмет* оценки (в случае если данные права рассматривать как дублирующий или косвенный экспонент предписания, которое само по себе есть соединение двух оценок *pre legem*), и особые субъективные права — права человека как *критериум* оценки (если рассматривать их как основу т.н. естественного права).

Приведенный подход позволяет трактовать права человека (равно как и субъективные права) не только как элемент механизма предписывающего правового регулирования, но также и как элемент непредписывающего правового регулирования — средство идеологического влияния как ценностно-ориентирующего этапа алгоритма социального управления, включающего в себя правовое регулирование. Подобный подход представляется весьма перспективным, поскольку непредписывающее правовое регулирование можно отнести к малоизученным юридическими науками явлением, которое, тем не менее играет огромную роль не только в государственном, но и в надгосударственном управлении.

Библиографический список

1. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. М.; Черкесск: Изд-во АО «Пул», 1992. 228 с.
2. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М.: Юнити-Дана, 2001. 640 с.
3. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА · М, 2001. 573 с.
4. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. 288 с.
5. *Попов В.В.* О связи прав человека со свободой: некоторые логические проблемы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2. С. 9–16.
6. *Астахова И.А., Попов В.В., Черашева А.Н.* Информационный статус прав человека: проблема нормативности юридического дозволения // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 4. С. 185–189.

7. *Knapp V., Gerloch A.* Логика в правовом сознании / под ред. А.Б. Венгерова. М.: Прогресс, 1987. 310 с.
8. *Шугуров М.В.* Идея права: философско-правовой // Вестник саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1. С. 36–45.
9. *Попов В.В.* Права человека и национальная безопасность: некоторые проблемы // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1 (29). С. 265–269.
10. *Грачев Н.И.* Происхождение концепции прав человека и идея либерального государства. 2019. № 1. С. 15–28.
11. *Грачев Н.И., Попов В.В.* Эволюция и основное содержание концепции гражданского общества: от античности к постмодерну // Legal Concept = Правовая парадигма. 2018. № 3. С. 11–20.
12. *Kelsen H.* Pure Theory of Law. Berkeley: University of California Press, 1967. 356 p.
13. *Попов В.В.* Субъективное право как дублирующий либо косвенный экспонент нормативного юридического предписания // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 1. С. 27–33.
14. *Попов В.В.* Соотношение правового регулирования и правового воздействия: методологические ошибки теории // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 2 (50). С. 22–31.
15. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции. М.: Норма: ИНФРА-М. 2012. 320 с.
16. *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства и права: учебник. СПб.: Питер, 2003. 576 с.
17. *Антонов М.В.* О системности права и «системных» понятиях в правоведении // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 1 (312). С. 24–42.
18. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 800 с.
19. *Джонгман А.Д., Шмид А.П.* Словарь по правам человека. М.; Рязань, 1997. 76 с.
20. *Ивин А.А.* Логика: учебное пособие для студентов вузов. М.: Изд-во «Оникс»; Изд-во «Мир и Образование», 2008. 336 с.
21. *Ивин А.А.* Основания логики оценок. М.: Изд-во Московского ун-та, 1970. 230 с.

References

1. *Ebzeev B.S.* Constitution. Democracy. Human rights. M.; Cherkessk: Publishing house of JSC “Pul”, 1992. 228 p.
2. Theory of State and Law. Textbook for high schools / Under the editorship of M.M. Rassolova, V.O. Luchina, B.S. Ebzeeva. Moscow, 2000. 640 p.
3. *Human Rights.* Textbook for universities. OTV. Editor E.A. Lukasheva. Moscow, 2001. 573 p.
4. *Alekseev S.S.* General Permissions and General Prohibitions in Soviet Law. Moscow: Legal literature, 1989. 288 p.
5. *Popov V.V.* On the Relationship of Human Rights with Freedom: Some Logical Problems // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 2. P. 9–16.
6. *Astakhova I.A., Popov V.V., Cherasheva A.N.* Information Status of Human Rights: the Problem of Normative Legal Permission // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. No. 4. P. 185–189.
7. *Knapp V., Gerloch A.* Logic of Legal Consciousness ed. by Vengerov A.B. M. Progress, 1987. 312 p.
8. *Shugurov M.V.* Idea of Law: Philosophical and Legal // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. No. 1. P. 36–45.
9. *Popov V.V.* Human Rights and National Security: Certain Problems // Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus. No. 2015. № 1 (29). P. 265–269.

10. *Grachev N.I.* The Origin of the Concept of Human Rights and the Idea of a Liberal State // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2019. № 1. P. 15–28.
11. *Grachev N.I., Popov V.V.* Evolution and the Main Content of the Concept of Civil Society: from Antiquity to Postmodern. Legal Concept, 2018. Vol. 17. No. 3. P. 11–20.
12. *Kelsen H.* Pure Theory of Law. Berkeley: University of California Press, 1967. 356 p.
13. *Popov V.V.* Subjective Law as a Duplicate or Indirect Exponent of the Normative Legal Prescription. Bulletin of Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 1. P. 27–33.
14. *Popov V.V.* Correlation of Legal Regulation and Legal Impact: Methodological Errors of the Theory. Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2 (50). P. 22–31.
15. *Cherdantsev A.F.* Logico-linguistic Phenomena in Jurisprudence. Moscow: Norma: INFRA-M. 2012. 320 p.
16. *Abdulaev M.I., Komarov S.A.* Problems of the Theory of State and Law: textbook. SPb. Piter, 2003. 576 p.
17. *Antonov M.V.* On the System of Law and “System” Concepts in Law // News of higher educational institutions. Jurisprudence. 2014. No. 1 (312). P. 24–42.
18. *Maltsev G.V.* The Social Foundations of Law. Moscow: Norma, Infra M, 2011. 800 p.
19. *Jongman A.D., Schmid A.P.* Dictionary of Human Rights. Moscow: R1997. 76 p.
20. *Ivin A.A.* Logic: Studies. Manual for University Students. Moscow: Publishing house «Onyx»; Publishing house «Peace and Education», 2008. 336 p.
21. *Ivin A.A.* Bases of Logic of Estimates. Moscow: publishing house of the Moscow University, 1970. 230 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10152

УДК 340

С.Н. Туманов

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНИХ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННЫМ РОССИЙСКИМ ГОСУДАРСТВОМ

Введение: общетеоретическое исследование механизма реализации внешних функций Российского государства актуально ввиду недостаточного внимания к вопросам теории государства в целом в отечественном правоведении. В практическом плане изучение закономерностей функционирования Российского государства злободневно по причине роста внешних угроз и вызовов, меняющих ориентиры государственного управления в области экономики и политики. **Цель:** формирование общетеоретической модели организационных, правовых и экономических гарантий реализации внешних функций государства. **Методологическая основа:** центральным методом исследования выступает общенаучный системно-структурный подход, благодаря которому гарантии реализации внешних функций государства рассматриваются как единый системный комплекс организационных, правовых и экономических средств. В числе частноправовых методов также используются формально-юридический и сравнительно-правовой. **Результаты:** предложено авторское понимание соотношения и взаимосвязи организационных, правовых и экономических гарантий реализации внешних функций государства. **Выводы:** неопределенность компетенционных границ различных субъектов внешнеполитической деятельности, вызванная отсутствием единого нормативного акта, устанавливающего правовой статус указанных субъектов, влечет за собой ряд негативных последствий.

Ключевые слова: внешние функции государства, гарантии реализации внешних функций государства, механизм реализации внешних функций государства.

S.N. Tumanov

ORGANIZATIONAL, LEGAL AND ECONOMIC GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL FUNCTIONS BY THE MODERN RUSSIAN STATE

Background: the general theoretical study of the mechanism for implementing the external functions of the Russian state is relevant due to the lack of attention to the theory of the state as a whole in Russian law. In practical terms, the study of the laws of the functioning of the Russian state is topical due to the growth of external threats and challenges that change the guidelines of public administration in the field of Economics and politics. **Objective:** formation of a general theoretical model of organizational, legal and economic guarantees for the implementation of external functions of the state. **Methodology:** the central method of research is a general scientific system-structural

approach, through which guarantees for the implementation of external functions of the state are considered as a single system of organizational, legal and economic means. Among private law methods, formal legal and comparative legal ones are also used. Results: the author's understanding of the relationship and interrelation of organizational, legal and economic guarantees for the implementation of external functions of the state is proposed. Conclusions: the uncertainty of the competence boundaries of various subjects of foreign policy activity caused by the absence of a single normative act establishing the legal status of these subjects leads to a number of negative consequences.

Key-words: *external functions of the state, guarantees of implementation of external functions of the state, mechanism of implementation of external functions of the state.*

Российское государство осуществляет свою внешнеполитическую деятельность в ситуации, осложненной существенными внешнеэкономическими и геополитическими рисками, что дополнительно актуализирует проблематику гарантирования реализации государством его внешних функций.

В качестве системы гарантий рассматривается совокупность внутренних и внешних условий и факторов, способствующих обеспечению процесса реализации внешних функций Российского государства. Среди внутренних гарантий наибольшее значение имеют правовые, организационные и экономические. Они именуются внутренними, поскольку обеспечивают функционирование различных звеньев аппарата государства, непосредственно осуществляющих внешние функции государства на территории самой Российской Федерации и ее собственными силами.

Представляется, что гарантирование профессиональной деятельности государственных служащих по осуществлению внешних функций включает в себя ряд направлений:

- формирование звеньев государственного аппарата, вовлеченных в процесс осуществления внешних функций;
- разработку и принятие нормативных актов, обеспечивающих правовую основу осуществления внешних функций;
- подготовку квалифицированных кадров;
- создание материально-технической базы органов, осуществляющих внешние функции;
- финансовое обеспечение осуществления внешних функций.

Отмеченные выше направления как раз и призваны обслуживать организационные, правовые и экономические гарантии.

Эффективное осуществление внешних функций возможно только при глубоко продуманном организационном механизме их обеспечения, способствующем достижению целей и разрешению задач, стоящих перед субъектами осуществления внешней политики [1, с. 171–173]. Последнее требует компетентности и профессионализма, что достигается разработкой и проведением целенаправленной кадровой политики, способной обеспечить соответствие результативности внешних функций целям государства в области внешней политики и международных отношений.

Организационные гарантии связаны с формированием аппарата, осуществляющего внешние функции, и его кадровым обеспечением.

Такие гарантии являются ядром осуществления внешних функций государства, т.к. без специально формируемых государственных институтов вряд ли можно было бы говорить о реализации внешней политики государства. Организационные гарантии находят конечное воплощение в системе государственных органов, наделенных полномочиями на осуществление внешних функций.

Для большинства органов государственной власти осуществление таких функций не является единственным направлением деятельности. Тем не менее рассмотрение действующего законодательства показывает, что в структуре практически любого органа, осуществляющего свои полномочия, в т.ч. и в сфере внешней политики и международных отношений, формируются подразделения, чья деятельность связана с разрешением вопросов или обеспечением осуществления внешних функций государства.

Так, Указом Президента РФ от 29 июня 2004 г. № 815 сформировано Управление Президента Российской Федерации по внешней политике¹.

В структуре Министерства обороны Российской Федерации сформированы Управление Минобороны России по контролю над выполнением договоров (Национальный центр по уменьшению ядерной опасности), а также Главное управление международного военного сотрудничества Минобороны России².

В центральном аппарате МВД России сформировано Национальное центральное бюро Интерпола³.

Анализ действующего законодательства показывает, что основное бремя по созданию и реализации организационных гарантий в отношении служб и подразделений, непосредственно осуществляющих функции в сфере международных отношений, ложится на МИД России.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 июля 2004 г. № 865 «Вопросы министерства иностранных дел Российской Федерации» (в ред. от 28 октября 2016 г.)⁴ МИД России образует научно-консультативные, методические и экспертные советы, координационные и совещательные органы (советы, комиссии), подведомственные территориальные органы, специализированные структурные образовательные подразделения заграничных учреждений (подп. 8–10.1 п. 7 Указа); а также вносит в Правительство РФ предложения по созданию медицинских и санаторно-курортных организаций (подп. 12 п. 7 Указа).

Сущность организационных гарантий проявляется и в системе взаимодействий между различными звеньями внешнеполитического аппарата при ведущей роли Президента РФ, Правительства РФ и МИД России. Установление таких взаимосвязей направлено на обеспечение единства внешней политики Российской Федерации, принятия органами политических решений в соответствии с интересами Российской Федерации.

Примером такой взаимосвязи можно назвать положения ст. 106 Конституции РФ, обязывающие Совет Федерации рассматривать законы о ратификации и денонсации международных договоров, принятые Государственной Думой РФ. Координирующая роль МИД России отмечена в Федеральном законе от 4 янва-

¹ См.: Положение об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике (утвержден Указом Президента РФ от 29 июня 2004 г. № 815) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 7, ст. 2750; 2014. № 30, ч. II, ст. 4286.

² URL: <http://mil.ru/> (дата обращения: 05.09.2020).

³ URL: <https://мвд.рф/mvd/structure1> (дата обращения: 05.09.2020).

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2880; 2016. № 44, ст. 6120.

ря 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», Указе Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»⁵.

К организационным гарантиям можно отнести обеспечение безопасности субъектов, осуществляющих внешние функции государства. Особенно это актуально в отношении загранучреждений, дипломатических и консульских миссий. Организация специальной защиты указанных субъектов является составной частью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также одним из условий осуществления внешних функций государства.

Безопасность названных субъектов обеспечивается Службой внешней разведки, ФСБ России, Министерством обороны России в соответствии с законодательством, а также согласно мероприятиям обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации за рубежом с учетом угроз терроризма⁶.

Организационные гарантии в части кадровой политики призваны обеспечить следующие результаты:

развитие системы профессиональных кадров в соответствии с новыми условиями глобализации;

оптимизацию штатной численности кадрового аппарата;

создание необходимых предпосылок осуществления профессиональных задач; внедрение новейших технологий прохождения службы и др.

Так, в отношении кадровой политики, МИД России «осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата МИДа России, загранучреждений, территориальных органов, подведомственных организаций, организует подготовку, профессиональную переподготовку и повышение профессиональной и языковой квалификации кадров дипломатической службы, а также принимает участие в кадровом обеспечении Россотрудничества (подп. 33 п. 6 Указа); «устанавливает порядок и сроки проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей подведомственных образовательных организаций» (подп. 42.4 п. 6); вносит в Правительство РФ предложения по созданию образовательных организаций для подготовки и профессиональной переподготовки дипломатического корпуса (подп. 12 п. 7 Указа).

Правовые гарантии призваны обеспечить полноту правового регулирования осуществления внешних функций государства. От этого зависят качество и своевременность осуществления рассматриваемых функций.

Недостаточное правовое регулирование механизма осуществления внешних функций, пробелы правового регулирования вызывают различного рода конфликтные ситуации между государственными органами, а также должностными лицами в процессе осуществления возложенных на них полномочий, что влияет на качество осуществления внешних функций государства.

Кроме этого, рассматриваемые гарантии должны стать условием предупреждения или исключения дублирования полномочий различных субъектов осуществления рассматриваемых функций. Одним из способов решения указанной задачи выступает конкретизация полномочий. Ее отсутствие в необходимых

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 46, ст. 6477.

⁶ См.: Официальный сайт МИД РФ. URL: <http://www.mid.ru/ru/home> (дата обращения: 07.09.2020).

случаях ведет к существованию «размытой компетенции», когда отсутствие конкретизации прав и обязанностей (либо перечня полномочий) вносит путаницу в процесс осуществления функций, снимает ответственность за принимаемые решения и в конечном итоге способно нанести ущерб престижу страны на международной арене.

Размытые границы компетенции, а также иные пробелы правового регулирования отдельных направлений внешнеполитической деятельности обусловливают, с одной стороны, проявление различного рода злоупотреблений в системе государственной службы, выражающихся в неисполнении служебных обязанностей, связанных с осуществлением внешних функций государства либо в принятии решения, не соответствующего внешнеполитическим интересам государства. С другой стороны, размытость правового регулирования сковывает инициативу принятия решений во внешнеполитической сфере вследствие боязни ответственности или проявления некомпетентности, профессиональной безграмотности.

Можно также отметить, что отсутствие нормативно-правовой базы работы механизма осуществления внешних функций становится причиной совершения непродуманных шагов, ведущих к серьезным политическим последствиям (санкциям, утрате доверия, разрыву международных договоров, прекращению исполнения обязательств и др.).

Неопределенность компетенционных границ различных субъектов внешнеполитической деятельности, вызванная отсутствием единого нормативного акта, устанавливающего правовой статус указанных субъектов, влечет за собой ряд негативных последствий.

Отсутствие эффективного правового регулирования внешнеполитического процесса не только противоречит конституционным положениям в области внешней политики, но и лишает механизм осуществления внешних функций государства адекватной ответственности за негативные последствия, что отражается на общем статусе России в международных отношениях.

Экономические гарантии. Влияние экономики на внешнюю политику вполне очевидно, хотя до начала XX в. взаимосвязь политики и экономики в практике отрицалась. Считалось, что внешняя политика и экономика не имеют общих граней соприкосновения. Так, представителями школы классического реализма указывалось, что внешняя политика любого государства преследует две цели: укрепление собственного авторитета на международной арене и собственное усиление.

Долгие годы в теории международных отношений основное внимание уделялось безопасности существования государств. Отношение к повышению уровня социального обеспечения населения и развитию народно-хозяйственного комплекса оставалось посредственным [2, с. 15]. Экономические связи рассматривались лишь в контексте обеспечения военной мощи государства.

Однако многие исторические факты доказывают обратное. Так, Англия в период Нового времени добилась влияния на мировую политику благодаря контролю над торговыми судоходными путями. Последнее соответственно требовало преобладания в военной мощи, в первую очередь флота. Внося существенный финансовый вклад в развитие военно-морского комплекса, Лондон занял доминирующие позиции на море и обеспечил безопасность торгового мореплавания.

Интервенционная политика США в отношении латиноамериканских стран начала XX века осуществлялась по соображениям экономического обеспечения внешней политики.

В 70-х годах прошлого столетия Джозеф Наем и Роберт Кохейн в целях преодоления традиционных взглядов на соотношение экономики и внешней политики продемонстрировали их взаимовлияние и взаимозависимость [3, с. 41]. По мнению американских политэкономистов, экономические отношения способны трансформировать политические отношения между государствами.

Последующие десятилетия развития внешней политики различных государств подтверждают справедливость названной концепции взаимозависимости в международных отношениях.

Современный этап внешнеполитических связей показывает, что чем выше экономический потенциал страны, тем, с одной стороны, она наиболее привлекательна как потенциальный партнер на мировом рынке, а с другой стороны, посредством экономического ресурса появляются рычаги влияния на конкурентов, а также обеспечивается сохранение отношений между государствами-партнерами, несмотря на неблагоприятные конъюнктурные факторы.

Это подтверждается примерами развития российско-германских отношений, в которых Россия сохраняет свои позиции в энергетическом партнерстве, несмотря на жесткую критику ее внешней и внутренней политики со стороны канцлера Германии А. Меркель.

Представляется, что не могущество, не уровень суверенитета, а наличие огромного запаса экономико-стратегических ресурсов, выступающих определенного рода «подушкой безопасности», позволяет России сохранять партнерские отношения с иностранными державами, несмотря на противоречия в геополитической и экономической сферах.

Хорошо изученным фактором является влияние внутреннего благополучия населения на внешнюю политику государства. Не случайно во второй половине XX в. практически в каждом государстве, хотя и формально, но ставилась задача роста социального благополучия населения. Необходимость повышения жизненного уровня граждан отмечалась в основных законах государств социалистической направленности.

Таким образом, чем выше уровень социально-экономического развития и благополучия граждан, тем сильнее государство, которое получая, вследствие указанного факта, стабильность, поддержку и уверенность во внутренних делах, становится способным сосредоточить усилия на внешнеполитической арене и быть субъектом влиятельной внешнеполитической деятельности.

Закономерно, что в Концепции внешней политики РФ отмечается влияние внутригосударственных социальных процессов на развитие международных отношений, а также важность социального и экономического обеспечения населения, его духовного и интеллектуального развития⁷.

Следовательно, экономические факторы вполне корректно относятся к числу гарантий осуществления внешних функций современного государства, играют обеспечительную роль в механизме реализации внешних функций государства, оказывая влияние на эффективность его действия, обуславливая мощь страны и

⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, ст. 6886.

суверенитет государства. Кроме этого, сила экономических факторов оказывает влияние на выбор инструментария внешнеполитической деятельности и международного влияния.

Библиографический список

1. *Туманов С.Н.* Механизм реализации внешних функций российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017. 501 с.
2. Невоенные рычаги внешней политики России. Региональные и глобальные механизмы / под ред. М.В. Братерского. М.: Изд. дом Высшая школа экономики, 2013. 279 с.
3. *Keohane R.O., Nye J.S.* Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, 1977. 268 p.

References

1. *Tumanov S.N.* Mechanism of Implementation of External Functions of the Russian State: Questions of Theory and Practice: dis. ... doc. of law. Saratov, 2017. 501 p.
2. Non-military Levers of Russian Foreign Policy. Regional and Global Mechanisms / ed. by M.V. Bratersky, Moscow: publishing house Higher school of Economics, 2013. 279 p.
3. *Keohane R.O., Nye J.S.* Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, 1977. 268 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10153

УДК 342.53

Г.Г. Егоров, И.Б. Орешкина

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ СРЕДЫ НА ПОСТРОЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Введение: в статье рассматривается политическая система общества как относительно устойчивая модель распределения и осуществления институциональной власти. В этом качестве она, несомненно, имеет коммуникативную природу и никак не может оставаться незатронутой теми эволюционными изменениями, которые происходят в сфере информационных технологий. При этом разумеется необходим рациональный критический подход к оценке цифровых тенденций в развитии государства и политической системы в целом чтобы избежать, с одной стороны, их игнорирования, с другой — фетишизации в духе «технологического оптимизма».

Цель: определить основные направления воздействия цифровой среды на правовое закрепление политической системы России. **Методологическая основа:** диалектический метод, историко-сравнительный, формально-юридический и системный подход. **Результаты:** доказано, что ведущий эффект цифровизации (который никак нельзя обойти вниманием в сфере политических отношений) — это нарастание открытости во всех ее формах и направлениях, при котором максимально повышается возможность доступа граждан к участию в коммуникативных практиках политического характера. Здесь потенциально назревает конфликт между притязаниями индивидов и социальных групп, вовлекаемых в политическую активность и стремящихся реализовать свои новые информационные возможности в практике политического диалога, получив свою долю властных ресурсов, и традиционными политическими институтами (в первую очередь государственными органами и политическими партиями) привыкшими к концентрации этих ресурсов в своих руках и к их распределению в сравнительно узких рамках политической борьбы, как она понималась и осуществлялась ранее. **Выводы:** цифровая среда объективно не может не подталкивать политическую систему к информационной открытости. Однако она не тождественна политической открытости. Сетевые пространства, с одной стороны, становятся вмещилищем политической коммуникации, с другой же, юридически рассматриваются пока лишь как предмет контроля, но не как самостоятельный актор в системе народовластия.

Ключевые слова: цифровизация общества, политическая система, открытость, электронное государство, электронное голосование, общественная правотворческая инициатива.

© Егоров Геннадий Геннадьевич, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник отдела научной и международной деятельности (Волжский филиал ВолГУ); e-mail: egorov@vgi.volsu.ru

© Орешкина Ирина Бахтыбаевна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, преподаватель (Волжский филиал ВолГУ); e-mail: orechkina-ib@mail.ru

© Egorov Gennadiy Gennadievich, 2020

Candidate of law, associate Professor, research associate of the department of scientific and international activities (Volzhsky branch of VolsU)

© Oreshkina Irina Bakhtybaevna, 2020

Candidate of law, associate Professor, teacher of law (Volzhsky branch of VolsU)

G.G. Egorov, I.B. Oreshkina

INFLUENCE OF THE DIGITAL ENVIRONMENT ON THE CONSTRUCTION OF THE RUSSIAN POLITICAL SYSTEM

Background: the article considers the political system of the society as a relatively stable model of distribution and implementation of institutional power. In this capacity, it undoubtedly has a communicative nature and cannot remain unaffected by the evolutionary changes that are taking place in the field of information technology. Of course, rational and critical approach to the assessment of digital developments in the state and the political system in general to avoid, on the one hand, they ignore, on the other, of a fetish in the spirit of “technological optimism”. **Objective:** to determine the main directions of the digital environment’s impact on the legal consolidation of the Russian political system. **Methodology:** dialectical method, historical-comparative, systematic approach, formal-legal method. **Results:** it is proved that the leading effect of digitalization, which cannot be ignored in the sphere of political relations — is an increase in openness in all its forms and directions, which maximizes the possibility of citizens’ access to participate in communication practices of a political nature. There is a potential conflict between the claims of individuals and social groups involved in political activity and seeking to realize their new information opportunities in the practice of political dialogue, having received their share of power resources, and traditional political institutions, primarily state bodies and political parties, accustomed to the concentration of these resources in their hands and to their distribution in a relatively narrow framework of political struggle, as it was understood and implemented earlier. **Conclusions:** the digital environment objectively cannot but push the political system towards information openness. However, such openness is not the same as political openness. Network spaces, on the one hand, become a receptacle of political communication, on the other hand, they are legally considered only as a subject of control, but not as an independent actor in the system of democracy.

Key-words: digitalization of society, political system, openness, electronic state, electronic voting, public law-making initiative.

Цифровизация и ее роль в развитии политических отношений (и их правовом оформлении) — это вопрос о возможности воздействия способа передачи информации на ее социокультурное содержание и смысл.

Очевидна необходимость дифференцированного подхода к проблеме цифровизации права, которая требует деления как минимум на два уровня:

- 1) электронные средства, включающие в себя весь спектр соответствующих коммуникативных технологий, начиная от простого составления документов в электронной форме и заканчивая масштабными базами данных (которые могут иметь как открытый, так и закрытый (ведомственный, коммерческий) характер);
- 2) сетевые пространства, основной функцией которых становится не столько хранение информации, сколько виртуальная связь удаленных друг от друга субъектов, что предполагает принцип открытости и активизацию обменных процессов, в т.ч. в сфере политики и права.

Политическая система общества это относительно устойчивая модель распределения и осуществления институциональной власти. В этом качестве она, несомненно, имеет коммуникативную природу и никак не может оставаться незатронутой теми эволюционными изменениями, которые происходят в сфере информационных технологий. При этом разумеется, необходим рациональный

критический подход к оценке цифровых тенденций в развитии государства и политической системы в целом чтобы избежать, с одной стороны, их игнорирования, с другой — фетишизации в духе «технологического оптимизма», прогнозирующего полное перерождение всей социальной и политической реальности, что уже свойственно некоторым исследованиям в области права.

Длительное время отечественная юриспруденция и вся гуманитарная мысль под влиянием марксизма исходила из того, что облик политической и правовой системы определяется экономическими факторами как фундаментальными и глубинными; что касается роли технологий коммуникации, то их самостоятельная сила в качестве детерминанты социальных процессов признавалась исключительно как составная часть «производительных сил», которые должны пройти через «производственные отношения», чтобы воплотиться в тех или иных политических и правовых формах.

Однако в настоящее время уже утвердился совершенно противоположный стиль суждений, который предполагает в качестве почти аксиоматической установки, что цифровая форма коммуникации, способна оказывать не только реальное, но едва ли не решающее действие на всю систему культуры, включая политику и право.

Например, Г.Л. Тульчинский полагает: «Цифровизация — суть разработки и применения технологий, использующих идеи дискретности, вычислимости, программируемости, алгоритмичности. В ней выражается сущность современной цивилизации, цифровизация пронизывает ее во всех проявлениях: в компьютерах и коммуникации, образовании и биотехнологиях, нанотехнологии и астрофизике, экспертных системах и интернете вещей (IoT), беспилотных автомобилях и „умных городах”». Разработка и реализация таких систем радикально меняют весь образ жизни: экономику, занятость, коммуникации, образование, практики общения, чтения, письма, личную жизнь» [1, с. 37].

С.В. Тихонова указывает на тот факт, что само распространение сетевых коммуникаций, повышение охвата сети Интернет начинают порождать собственные социальные стереотипы, в основе которых лежит, в частности, идея равенства, трактуемая уже не как отвлеченный идеал, а как повседневная норма, и это вступает в противоречие с иерархизированными бюрократическими механизмами, характерными для публичной власти в «офлайн-режиме»; тем самым задача политического управления и регулирования дополнительно усложняется [2, с. 82].

Применительно к правовой системе аналогичные положения высказывает Т.Я. Хабриева: «Цифровизация оказывает заметное воздействие на право не только как на систему общеобязательных правил поведения, установленных государством, но и как на процесс и результат его деятельности, правовой порядок с реальными правоотношениями, действиями субъектов права и видами юридической деятельности» [3, с. 10].

Ведущий эффект цифровизации, который никак нельзя обойти вниманием в сфере политических отношений — это нарастание открытости во всех ее формах и направлениях, при котором максимально повышается возможность доступа граждан к участию в коммуникативных практиках политического характера.

Как отмечает, в частности, О.Л. Солдаткина: «глобальность, включая массовость и доступность, для цифрового права означает прежде всего фактически неограниченный объем информации, доступ к которой можно получить, сделав минимальные вложения» [4, с. 118].

Другим аспектом политической открытости цифровизированного общества является дальнейшее движение в сторону интернационализации, причем «трансграничность вызывает сложности в ограничении распространения нежелательной информации и установлении юрисдикции при совершении противоправных действий» [4, с. 118].

Несмотря на то, что пандемия 2020 года наметила встречные тенденции некоторого «замыкания» национальных культур в себе, тем не менее стимулированный ею же переход еще большей части социального взаимодействия в сетевой формат суммарно расширил практики общения поверх любых государственных и языковых границ.

Угрозы государственному суверенитету, нарастающие вследствие такой открытости инокультурным влияниям по всей видимости уже не могут быть устранены традиционными правовыми средствами, характерными для «доцифровой» эпохи.

Маловероятным представляется эффективное преодоление риска дезинформации, также производного от легкости передачи сведений: «зависимость общества от Интернет-технологий в совокупности с низкой информационной культурой населения приводит к невозможности критической оценки цифровой информации (не всегда достоверной), манипуляциям с сознанием масс и формированию общественно опасного мнения; виртуальность может быть «камуфляжем» для намеренного искажения реальности» [4, с. 119].

Пресечение подобных явлений репрессивными средствами становится все менее и менее вероятным; все субъекты политической системы вынуждены овладевать компетенциями открытой идейной борьбы в информационном пространстве.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, отмечены такие основные задачи применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства как развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий; совершенствование механизмов электронной демократии; создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни и т.п.¹

В сфере избирательных отношений ключевой инновацией стало законодательное закрепление института электронного голосования.

В соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», ставится задача надежной идентификации избирателя и обеспечение тайны голосования; в п. 12 ст. 3 указывается, что информационная безопасность и защита инфор-

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

мации обеспечиваются оператором регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы².

Вместе с тем уже существовавшие аналоги этого института (в частности, Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»³) получили крайне неоднозначную оценку специалистов.

Так, Е.И. Колюшин отмечал, что новые избирательные технологии не согласованы с ранее сложившимися и не отмененными законодательными гарантиями, в частности, с идеей тайного голосования: «напоминание в законах об эксперименте о тайном голосовании само по себе является декларацией. При дистанционном электронном голосовании непосредственных правоотношений между избирателем и избирательной комиссией не происходит. И избиратель, и избирательная комиссия поставлены в заранее заданные специальными программными обеспечениями рамки, которые избирательное законодательство вообще не учитывает и не регулирует» [5, с. 113].

Парадоксально, но концептуальная открытость цифрового пространства сочетается с противоположными явлениями: технически обусловленной недостаточной доступностью электронных процедур для мониторинга, отсутствием надлежащих возможностей контроля за законностью их организации и соответствующих процессуальных средств обжалования [6, с. 43].

Между тем цифровые технологии не только создают возможность для повышения транспарентности в деятельности политических институтов, но и усиливают общественный запрос на нее.

Например, в Постановлении Европейского суда правам человека по делу «Читаев и Читаев против Российской Федерации» от 18 января 2007 года прямо говорилось, что стандарт эффективного средства правовой защиты, разработанный Европейским судом предполагает, наряду с объективностью и беспристрастностью расследования, его открытость для общественного контроля⁴.

22 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который возлагает правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов на все основные уровни законодательства, включая конституционное, процессуальное законодательство, а также законы, регулирующие деятельность отдельных судебных органов, Судебного департамента и органов судейского сообщества⁵.

² См.: Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 21, ст. 3231.

³ См.: Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 22, ст. 2659.

⁴ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 января 2007 г. Дело «Читаев и Читаев (Chitayev and Chitayev) против Российской Федерации» (жалоба N 59334/00) (Первая Секция) // Приложение к Бюллетеню Европейского суда по правам человека. Специальный выпуск. 2008. № 1.

⁵ См.: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217.

Однако сам факт наличия формально-юридической и даже технической возможности обращения к информации о деятельности того или иного государственного органа или иного политического института не означает того, что достигнута реальная открытость, ее показателем скорее выступают фактические примеры гражданского участия в различных формах.

Попыткой всеобъемлющего концептуального обобщения такого рода практик стало понятие «электронного государства» с сопутствующими ему «электронным правительством», «электронной демократией», «электронном правосудии», отбрасывающим тенденцию к информатизации взаимодействия власти и населения.

В настоящее время в российской юридической науке отсутствует (невозможен) единый подход к определению понятия и содержания электронного государства, равно как и легальное определение термина «электронное государство» в российском законодательстве. В этой связи сама идея электронного государства, анализ форм ее осуществления в условиях трансформации российской государственности возможен на основе обобщения практики применения современных электронных технологий в деятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти — это становится сугубо доктринальной задачей.

Развитие информационных технологий, переход общения, трудовой и предпринимательской деятельности в виртуальную сферу, появление нового поколения населения, чье сознание изначально ориентируется на информационные технологии и киберпространство, — все это ставит государство перед необходимостью поиска новых форм диалога с гражданами [7, с. 38–50].

Однако изначально развитие данной идеи было обусловлено не гуманитарными соображениями и не развитием демократических идеалов, а мотивировалось экономической целесообразностью — стремлением обеспечить конкурентоспособность страны. Та же идея находит свое отражение в электронном управлении государством, которое характеризуется высоким разнообразием полномочий, функций и задач государства. Затем с развитием теоретических подходов к информационному обществу, начинает закладываться современный фундамент идеи электронного государства [7, с. 29–37].

А.С. Киселев определяет электронное государство как «прообраз выстраивания диалога органов государственной власти, местного самоуправления с населением в рамках реализации государственных функций, государственного управления и решения вопросов местного значения с учетом сокращения временных, физических и иных издержек посредством использования современных информационных технологий» [7, с. 60–61]. В этой формулировке обращает на себя внимание разнородный, несопоставимый характер субъектов взаимодействия. В строгом смысле слова ни один государственный орган, будучи абстрактной условностью, не может напрямую коммуницировать с гражданином; как представляется, эта неопределенность выступает одним из препятствий для реального функционирования электронной демократии.

Смысл идеи электронного государства может пониматься по меньшей мере двояко:

как максимальная технологизация политических процессов на основе цифровых средств, используемых при этом лишь как опосредование уже принятых решений;

как диффузия политической организации общества и уже существующей его «виртуальной» организации, симбиоз структур публичной власти и сетевой коммуникации.

Только во втором значении «электронное государство» означает глубокое преобразование политической жизни с допущением не только внешних электронных форм, но с изменением способа выработки политической воли, а значит ее субъектности и содержания.

В отношении участия граждан в правотворчестве можно встретить несколько преувеличенные ожидания, например: «в будущем практически любой член общества, имеющий смартфон или компьютер, может внести свой вклад в законотворческий процесс. Уже сегодня благодаря информационным технологиям процесс общественного обсуждения законопроектов обрел новую форму, переместившись в виртуальное пространство. В будущем можно ожидать появления новой технологии создания текста закона, при которой с помощью искусственного интеллекта будут аккумулироваться поступающие мнения и предложения широкого круга заинтересованных членов общества» [8, с. 104].

Такие гипотезы выглядят по меньшей мере поспешными, ибо правотворчество пока остается в чистом виде делом политической элиты и нет ни малейших оснований предполагать, будто в обозримом будущем, пусть даже под влиянием новейших цифровых средств, где-либо произойдет столь грандиозное перераспределение властных полномочий в сторону гражданского общества.

Достаточно обратиться к реально существующему правовому средству политического участия в правотворчестве, каким является Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [9].

Для того чтобы выступить со своей общественной инициативой по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, достаточно заполнения специальной формы на соответствующем Интернет-ресурсе. Инициатива федерального уровня считается поддержанной, если в течение одного года после ее размещения на Интернет-ресурсе она получила не менее 100 тыс. голосов граждан (подп. «а» п. 14 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») (утв. Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183)⁶.

Вместе с тем, общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, не приобретает никакой юридической силы, а лишь направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы» (п. 19 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»). При этом сама экспертная группа тоже не правомочна принимать никаких юридически значимых решений по существу народных

⁶ См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10, ст. 1019.

инициатив, даже признанных целесообразными, а лишь передает их далее на усмотрение того государственного органа, к компетенции которого они относятся, что на наш взгляд, практически нивелирует потенциал этого института, придавая ему имитационный характер.

Устройство цифровой среды объективно не может не подталкивать политическую систему к информационной открытости. Однако такая открытость никоим образом не тождественна открытости политической.

Здесь потенциально назревает конфликт между притязаниями индивидов и социальных групп, вовлекаемых в политическую активность и стремящихся реализовать свои новые информационные возможности в практике политического диалога, получив свою долю властных ресурсов, и традиционными политическими институтами, в первую очередь государственными органами и политическими партиями, привыкшими к концентрации этих ресурсов в своих руках и к их распределению в сравнительно узких рамках политической борьбы, как она понималась и осуществлялась ранее.

Сетевые пространства, с одной стороны, становятся вмещилищем политической коммуникации, с другой же, юридически рассматриваются пока лишь как предмет контроля, но не как самостоятельный актор в системе народовластия.

При этом цифровая среда выступает не только инструментальным подспорьем в формировании политического волеизъявления, но и его ценностным источником, поскольку в рамках виртуального пространства происходит соответствующая трансформация ценностных ориентаций, причем актуализируются вполне классические политические ценности свободы и равенства, подпитываемые соответственно беспрепятственностью циркулирования информации и преобладанием горизонтальных социальных связей над вертикальными.

Вместе с тем исторически сложившийся характер политической и правовой системы сохраняет централизацию в качестве основной идеи, что не может не вызывать напряжения между двумя сегментами политической жизни: сетевым (виртуальным) и внесетевым, где продолжает объективно концентрироваться основной объем публичной политической власти.

Ригидность и консерватизм государственного аппарата, сохраняющаяся невзирая на любые реформы, сопротивляется сетевым технологиям политического участия, воспринимаемым скорее как непредсказуемая опасность.

Как следствие, риск политического отчуждения и последующей дестабилизации благодаря цифровой среде не ослабевает, несмотря на кажущееся расширение каналов взаимодействия, а скорее усиливается, поскольку потенциально общее пространство подвергается фрагментации с неизбежной потерей единого языка политического общения.

Политическое единство общества как конституционно-правовой принцип превращается из декларации в актуальную задачу, требующую обновления процедурных форм с учетом многообразия социальных интересов, уже не схватываемых на уровне народного представительства и партийной системы.

Цифровая реальность объективно созвучна демократическим началам в политической организации общества, упрощая волеизъявление граждан и даже создавая для него новые мотивации, однако законотворческая практика российского государства пока предлагает для такого политического участия лишь паллиативные формы.

Библиографический список

1. *Тулчинский Г.Л.* Цифровизованный гуманизм // *Философские науки*. 2018. № 11. С. 28–43.
2. *Тихонова С.В.* Публичная сфера информационного общества: развитие электронного государства // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология*. 2017. Т. 17. № 1. С. 80–85.
3. *Хабриева Т.Я.* Право перед вызовами цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 9. С. 5–16.
4. *Солдаткина О.Л.* Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты // *Государство и право*. 2019. № 12. С. 113–122.
5. *Колышин Е.И.* Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // *Вестник университета имени О.Е. Кутафина*. 2019. № 9. С. 103–113.
6. *Постников А.Е.* Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // *Журнал российского права*. 2020. № 5. С. 38–49.
7. *Киселев А.С.* Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2018. 212 с.
8. *Пашенцев Д.А., Алимова Д.Р.* Новации правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений // *Государство и право*. 2019. № 6. С. 102–106.
9. *Давыдова М.Л., Гончарова А.А.* Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // *Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция*. 2015. № 2. С. 58–67.

References

1. *Tulchinsky G.L.* Digitized humanism // *Philosophical Sciences*. 2018. No. 11. P. 28–43.
2. *Tikhonova S.V.* Public Sphere of information Society: Development of the Electronic State // *Izvestiya Saratovskogo universiteta. New series. Ser.: Sociology. Political science*. 2017. T. 17. No. 1. P. 80–85.
3. *Khabrieva T.Ya.* Law Facing the Challenges of the Digital Reality // *Journal of Russian law*. 2018. No. 9. P. 5–16.
4. *Soldatkina O.L.* Digital Law: Features of the Digital Environment and subjects / / *State and law*. 2019. No. 12. P. 113–122.
5. *Kolyushin E.I.* The Legal Problems of Election's Electronization (Digitization) // *Bulletin of the University named after O. E. Kutafin*. 2019. No. 9. P. 103–113.
6. *Postnikov A.E.* Constitutional Model of the Political System of Russia in the Conditions of Development of the «Digital Society» // *Journal of Russian law*. 2020. No. 5. P. 38–49.
7. *Kiselev A.S.* Formation of the Idea of an Electronic State and Features of Its Implementation: Theoretical and Legal Research: dis. ... cand. of law. Tambov, 2018. 212 p.
8. *Pashentsev D.A., Alimova D.R.* Innovations of Law-making in the Conditions of Digitalization of Public Relations // *State and law*. 2019. No. 6. P. 102–106.
9. *Davydova M.L., Goncharova A.A.* Problems and Prospects of Implementation of the Project «Russian Public Initiative» // *Bulletin of the Volgograd State University. Ser. 5: Law*. 2015. No. 2. P. 58–67.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10154

УДК 347.23; 338.28

А.Е. Михайлов, А.В. Зенин

РАЗРАБОТКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛИЗАТОРСКОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ КАК ОБЪЕКТА ОХРАНЯЕМОЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Введение: *возрастающее значение результатов интеллектуальной деятельности в экономической жизни бросает вызов современному законодательству России, побуждает обратиться к объектам интеллектуальной собственности, которые не определены в гражданском законодательстве. Это касается и установления режима правовой защиты рационализаторского предложения как охраняемого объекта интеллектуальной собственности. Актуальность предлагаемого исследования подтверждается существующим пробелом в перечне охраняемых объектов интеллектуальной собственности, а также небольшим распространением практики внедрения рационализаторских предложений в экономической сфере, что в числе прочих факторов имеет следствием замедление темпов роста экономики. Цель: исследовать особенности рационализаторского предложения; разработать гражданско-правовой механизм регулирования отношений по внедрению рационализаторского предложения. Методологическая основа: формально-юридический метод, системный подход, диалектический метод. Результаты: выявлено и доказано, что, на уровне малого и среднего предпринимательства, права субъектов, связанные с реализацией рационализаторской инициативы, не имеют эффективных средств защиты; разработана концепция правового регулирования отношений по внедрению рационализаторского предложения. Выводы: рационализаторское предложение является актуальным, но не охраняемым объектом интеллектуальной собственности, что сегодня является угрозой для инновационного развития России на государственном уровне.*

Ключевые слова: *рационализаторское предложение, охраняемая интеллектуальная собственность, результаты интеллектуальной деятельности, право интеллектуальной собственности.*

© Михайлов Анатолий Евгеньевич, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aemihaylov@yandex.ru
© Зенин Андрей Владимирович, 2020
Студент Института прокуратуры (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zenin_andrej@inbox.ru

© Mikhailov Anatoly Evgenievich, 2020
Candidate of law, associate Professor, associate Professor, Theory of state and law department (Saratov State Law Academy)

© Zenin Andrey Vladimirovich, 2020
Student of the Institute of Prosecutor's office (Saratov State Law Academy)

А.Е. Mikhailov, A.V. Zenin

DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF INNOVATION PROPOSALS AS AN OBJECT OF PROTECTED INTELLECTUAL PROPERTY: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Background: the increasing importance of the results of intellectual activity in economic life challenges the modern legislation of Russia, encourages us to turn to intellectual property objects that are not defined in civil legislation. This also applies to the establishment of a legal protection regime for an innovation proposal as a protected object of intellectual property. The relevance of the proposed study is confirmed by the existing gap in the list of protected intellectual property objects, as well as a small spread of the practice of implementing innovation proposals in the economic sphere, which, among other factors, results in a slowdown in economic growth. **Objective:** to study the features of the innovation proposal; to develop a civil law mechanism for regulating relations on the implementation of the innovation proposal. **Methodology:** formal legal method, systematic approach, dialectical method. **Results:** revealed and proved that at the level of small and medium entrepreneurship subjects' rights related to the implementation of innovation initiatives do not have effective remedies; developed the concept of legal regulation of relations on the implementation of innovations. **Conclusions:** the innovation proposal is an actual, but non-protected object of intellectual property, which today is a threat to the innovative development of Russia at the state level.

Key-words: innovation proposal, protected intellectual property, results of intellectual activity, intellectual property rights.

Сегодня одним из ключевых аспектов Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Стратегия), является усовершенствование технологии производства. Для достижения этой цели Правительством Российской Федерации выделяются большие денежные средства, например — общая сумма вложений в Национальный проект «Наука», направленный на осуществление научно-исследовательских разработок в приоритетных отраслях экономики, составляет около 635 млрд руб.¹ Несмотря на некоторые успехи, в настоящее время Россия не может рассчитывать на приближение к уровню лидеров (Китай, США, Япония, Германия и Южная Корея) [1, с. 16–19] в 10–20-летней перспективе в связи с низким абсолютным уровнем выпуска продукции в высокотехнологичных отраслях. В целях реализации Стратегии и преодоления отставания в научно-технической сфере устаревший экстенсивный путь развития российской экономики подлежит пересмотру. Помимо экономической целесообразности существуют и социальные аспекты такого объекта интеллектуальной собственности [2, с. 45–52], как рационализаторское предложение (рацпредложение).

Согласно Положению об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утвержденному Постановлением Совета министров Союза ССР от 21 августа 1973 г. № 584² (далее — Положение), рационализаторское пред-

¹ См.: Шахов А., директор ЦНИИП. Национальный проект «Наука» начнет финансироваться в 2019 году / МГИМО. URL: <https://mgimo.ru/about/news/inno/natsionalnyy-proekt-nauka-nachnet-finansirovatsya-v-2019-godu/> (дата обращения: 17.09.2020).

² См.: Постановление Совмина СССР от 21 августа 1973 г. № 584 «Об утверждении Положения об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях» (в ред. от 9 января 1989 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 78.

ложение — это техническое решение, являющееся новым и полезным для предприятия, организации или учреждения, в адрес которого оно подано, и предусматривающее изменение конструкции изделий, технологии производства и применяемой техники или изменение состава материала. В связи с монополией Коммунистической партии Советского Союза на принятие организационно-управленческих решений во всех сферах экономики³, рацпредложение ограничивалось только техническими решениями. С учетом смены политико-экономической формации мы предлагаем расширить понятие рационализаторского предложения, включив в него помимо технического организаторское и (или) управленческое решение [3, с. 145].

Таким образом, рационализаторское предложение — это техническое, организационное и (или) управленческое новаторское решение, предложенное физическим лицом, или группой физических лиц и направленное на оптимизацию производственного процесса и экономию ресурсов [4, с. 384–385]. Критерии рацпредложения: 1) техническое, организационное и (или) управленческое решение; 2) новизна; 3) субъект внесения — физическое лицо или группа физических лиц, находящиеся в трудовых или гражданско-правовых отношениях с организацией, которой адресовано рационализаторское предложение, притом что в их обязанности не входит разработка решений, направленных на оптимизацию производственного процесса и экономию ресурсов организации; 4) субъект принятия — организация, которой адресовано рационализаторское предложение; 5) цель — оптимизация процесса, экономия ресурсов.

Полагаем, что можно определить и признать в учреждении, предприятии рационализаторское предложение как новое для данной организации, при следующих условиях:

в данном учреждении, предприятии не реализовывалось ранее аналогичное управленческое, организационное или техническое намерение;

не было предусмотрено приказами или распоряжениями администрации организации, не было разработано техническими службами этой организации в порядке выполнения служебного задания либо не было заявлено другим лицом, которому принадлежит первенство в разработке предполагаемых решений;

заявленное предложение не было предусмотрено обязательными для организации нормативами (стандартами, техническими условиями и т.п.).

При этом следует знать, что рационализаторское предложение не будет считаться таковым, если оно:

а) ухудшает долговечность, надежность и (или) прочие нормативы качества продукции, или экологические показатели и условия труда;

б) заимствованно из информационных источников, а также из опыта работы других организаций без дополнительной конструкторской или технологической доработки применительно к условиям организации;

в) предусматривает замену одних известных конструкций изделий, технологии производства и применяемой техники, а также материалов на другие равноценные и известные в данной области.

³ См.: Девятнадцатый съезд КПСС. Москва. 5–14 октября 1952 г.; Об изменениях в Уставе ВКП(б); Устав Коммунистической партии Советского Союза // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд., доп. и испр. М., 1985. Т. 8. 1946–1955. С. 261–262; 285–300.

Согласно авторской концепции рационализаторская инициатива определяется как полезная для данной организации, если в целом реализация рационализаторского предложения, принесет экономический и (или) другой эффект, положительный для учреждения или предприятия в различных сферах, областях их деятельности. По мысли авторов, исключительное право на рационализаторское предложение действует до тех пор, пока организация, которой оно было адресовано, не внедрила его в производство. С момента внедрения рационализаторского предложения исключительное право на него полностью переходит к организации, его внедрившей, и становится секретом производства (ноу-хау) данной организации.

Отношения по внедрению рационализаторского предложения оформляются заключением договора гражданско-правового характера. Выделим особенности заключения данных договоров:

1. Правообладатель рационализаторского предложения (рационализатор) подает письменное заявление о заключении договора на внедрение рационализаторского предложения в организацию, к деятельности которой, по мнению автора рационализаторского предложения, оно относится.

2. Заявление о заключении договора на внедрение рационализаторской инициативы должно содержать в себе следующее:

наименование рационализаторского предложения;

необходимую информацию для реализации инициативы на практике;

указанием на уязвимые места в применяемой на текущий момент конструкции данного изделия;

способ изготовления, сумму и порядок оплаты вознаграждения за рационализаторское предложение;

персональные данные автора (или авторов) и заверенную у нотариуса подпись рационализатора (обязательное условие).

Заявление пишется отдельно на каждое предложение, рационализаторскую инициативу (если их несколько).

3. Организация, которой адресовано рационализаторское предложение в течение одного месяца с момента получения заявления о заключении договора на его внедрение, обязана рассмотреть заявление и письменно уведомить рационализатора о принятом решении.

4. Организация, выразившая согласие на заключение договора на внедрение рационализаторского предложения, обязана в течение одного месяца с момента уведомления рационализатора о своем решении, заключить с ним договор на внедрение рационализаторского предложения.

5. По договору на внедрение рационализаторского предложения одна сторона (правообладатель) передает принадлежащее ей исключительное право на рационализаторское предложение в полном объеме другой стороне — приобретателю исключительного права на это рационализаторское предложение с целью его внедрения в производство.

6. С момента заключения договора на внедрение рационализаторского предложения его стороны обязаны сохранять конфиденциальность в отношении рационализаторского предложения и условий его внедрения.

7. Договор на внедрение рационализаторского предложения заключается в письменном виде и подлежит нотариальному удостоверению.

8. Договор на внедрение рационализаторского предложения не может быть заключен на срок более двух лет.

9. В случае невыполнения условия по внедрению рационализаторского предложения в установленный договором срок, рационализатор вправе заключить договор на внедрение рационализаторского предложения с другой организацией.

Одним из ключевых аспектов правового закрепления рационализаторского предложения является регулирование отношений по вознаграждению рационализаторов. Согласно авторской концепции, в договор на внедрение рационализаторского предложения должно быть отдельным пунктом введено указание на то, что приобретатель обязуется уплатить правообладателю предусмотренное договором вознаграждение. При отсутствии в договоре на внедрение рационализаторского предложения условия о размере вознаграждения или порядке его определения договор считается незаключенным. При этом правила определения цены, предусмотренные п. 3 ст. 424 ГК РФ, не применяются. Выплата вознаграждения по договору на внедрение рационализаторского предложения может быть предусмотрена в форме фиксированных разовых или периодических платежей, процентных отчислений либо в иной форме. Минимальный размер вознаграждения по договору на внедрение рационализаторского предложения, создающего экономию составляет пять процентов от годового экономического эффекта, получаемого от использования рационализаторского предложения. Минимальный размер вознаграждения по договору на внедрение рационализаторского предложения, создающего экономию, составляет пять минимальных размеров оплаты труда.

При рассмотрении вопросов ответственности за нарушение исключительного права на рационализаторское предложение авторы пришли к следующим выводам. Нарушитель исключительного права на рационализаторское предложение (в т.ч. лицо, которое неправомерно получило сведения, касающиеся решения, положенного в основу рационализаторского предложения, и разгласило или использовало эти сведения, а также лицо, обязанное сохранять конфиденциальность в отношении рационализаторского предложения) в соответствии с п. 6 ст. 1555 ГК РФ обязан возместить убытки, причиненные нарушением исключительного права на рационализаторское предложение, если иная ответственность не предусмотрена законом или договором с этим лицом. Лицо, которое использовало рационализаторское предложение и при этом не знало и не должно было знать о том, что его использование незаконно, в том числе в связи с тем, что оно получило доступ к рационализаторскому предложению случайно или по ошибке, не несет ответственности.

Считаем необходимым разграничить рационализаторское предложение с другими объектами интеллектуальной собственности (далее — ОИС), такими как служебное произведение, секрет производства (ноу-хау) и др.

Главное отличие рационализаторского предложения от служебного произведения заключается в субъекте внесения: рацпредложение вносит физическое лицо (группа лиц), в трудовую функцию которого не входит разработка подобных предложений, тогда как служебное произведение создается в пределах трудовой функции работника (ст. 1295 ГК РФ) [5, с. 6]. Действующее частноправовое регулирование ввиду отсутствия правовой охраны рацпредложения не в полной мере охраняет интересы гражданина, в трудовую функцию которого не входит создание новаторского решения.

Изобретение, промышленный образец и полезная модель отличаются от рацпредложения по нескольким критериям. Во-первых, рационализаторское предложение не обладает патентоспособностью, поскольку в дальнейшем оно не выйдет за пределы предприятия и трансформируется в секрет производства (ноу-хау), защита которого обеспечивается режимом коммерческой тайны данной организации. Во-вторых, становиться инициаторами могут не все граждане, т.к. одной из особенностей рационализаторского предложения выступает специальный субъектный состав его внесения. В-третьих, изобретение, промышленный образец и полезная модель могут получить государственную регистрацию без обязательного согласования с предприятием. В-четвертых, изобретение, промышленный образец и полезная модель не всегда преследуют цель оптимизации производственного процесса и экономии ресурсов предприятия.

Одним из основных международных нормативных актов, регулирующих вопросы интеллектуальной собственности, является Стокгольмская Конвенция об учреждении Всемирной организации интеллектуальной собственности от 14 июля 1967 г. (далее — Конвенция)⁴. Статья 2 Конвенции закрепляет перечень прав, относящихся к интеллектуальной собственности. Данный перечень является открытым, в т.ч. в нем упоминаются права, относящиеся к интеллектуальной деятельности [3, с. 76] в производственной и иных областях. Таким образом, рационализаторское предложение в полной мере можно отнести к ОИС, незаслуженно оставленному без внимания и защиты со стороны российского законодателя.

Рационализаторское предложение — элемент творчества, реализация конституционного права и проявление инициативы гражданина, что призвано улучшить и оптимизировать процесс производства. Несомненно, такая инициатива при ее успешном практическом воплощении должна поощряться со стороны организации, которой она адресована. Положительный эффект от рацпредложения повысит конкурентоспособность отдельного предприятия, что создаст для остальных организаций данной сферы стимул к совершенствованию технологии производства. Однако в России существуют пробелы законодательства в области защиты прав рационализаторов, так как нынешний ГК РФ не регулирует правоотношения между рационализатором и организацией, внедряющей рацпредложение.

Сегодня только крупные компании, такие как Газпром, РЖД и Лукойл, посредством принятия внутренних локальных нормативных актов, пытаются урегулировать отношения, связанных с внедрением рацпредложений. На уровне малого и среднего производства эти вопросы не регулируются вовсе [6, с. 29]. В современной России рационализаторское предложение как объект интеллектуального права монополизировано работодателем и не имеет эффективных способов защиты. Примером того, как сложно при существующей нормативной правовой базе защищать интеллектуальное право на рацпредложение, может служить судебное разбирательство, длившееся более трех лет между группой граждан и ПАО «Казанский вертолетный завод»⁵.

⁴ См.: Конвенция, учреждающая Всемирную Организацию Интеллектуальной Собственности (подписана в Стокгольме 14 июля 1967 г., с изм. от 2 октября 1979 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5059/ (дата обращения: 20.09.2020).

⁵ См.: Определение Суда по интеллектуальным правам от 16 января 2019 г. по делу № СИП-473/2015 «О возврате денежных средств с депозитного счета суда». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SIP&n=46194#09437748701110884> (дата обращения: 20.09.2020).

Попытка окончательно похоронить рационализаторское предложение как объект интеллектуального права была предпринята компанией АК «АЛРОСА», обратившийся в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим Положения об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1973 г. № 584⁶. Однако Верховный Суд отказал в удовлетворении искового заявления АК «АЛРОСА», тем самым подтвердив актуальность и необходимость такого объекта интеллектуальной собственности как рацпредложение. Действия крупного бизнеса, направленные на окончательное «решение» вопроса относительно рационализаторского предложения, продиктованы исключительным стремлением руководства компаний обладать данным ОИС и не нести затраты на его приобретение.

По нашему мнению, действующая в Российской Федерации нормативно-правовая база не обеспечивает должного стимулирования инновационного развития [7, с. 60]. В заключение отметим, что назрела необходимость внесения изменений в часть IV Гражданского кодекса Российской Федерации, а именно включения в перечень охраняемых результатов интеллектуальной деятельности, установленных ст. 1225 ГК РФ, нового объекта интеллектуальной собственности — рационализаторского предложения. Также представляется необходимым добавить новую главу в ГК РФ — главу 78, в которой будет подробно регламентирована процедура внедрения рацпредложения. Данная законодательная инициатива не только защитит права рационализаторов, но и ускорит рост экономического развития нашей страны [8, с. 2–6]. Государство должно обеспечить защиту рационализаторского предложения как объекта интеллектуальной собственности и получение рационализатором справедливого материального вознаграждения. Эти меры будут способствовать повышению конкурентоспособности российской экономики как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Творческий подход к труду является одним из ключевых элементов гармоничного развития человека в обществе и залогом успешного развития бизнеса.

В ходе предпринятого исследования была достигнута цель работы — проведен анализ рационализаторского предложения как средства для ускорения экономического роста страны. Развитие новаторства в России позволит добиться повышения экономических показателей без каких-либо затрат со стороны государства. Рационализаторское предложение — инструмент, способный увеличить производительность труда и преодолеть технологическое отставание от развитых стран. Законодателю необходимо подробно регламентировать процедуру внедрения рационализаторского предложения для обеспечения рационализаторов правовой защитой.

Отсутствие законодательного закрепления рационализаторского предложения как объекта интеллектуальной собственности препятствует развитию новаторского потенциала наиболее прогрессивных работников. В настоящий момент закон не охраняет права рационализаторов, поэтому для потенциальных новаторов нет стимула к рационализаторской деятельности в организациях, которые не регулируют данные отношения на локальном уровне.

⁶ См.: Решение Верховного Суда РФ от 9 декабря 2015 г. № АКПИ15-1138 «Об отказе в признании частично не действующим Положения об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утв. постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1973 г. № 584». URL: <https://base.garant.ru/71301858/> (дата обращения: 20.09.2020).

Библиографический список

1. *Васильев С.В.* Специальный налоговый режим как инструмент налогового стимулирования инновационной деятельности // *Финансовое право*. 2008. № 9. С. 16–19.
2. *Гаврюшкин С.Н.* Интеллектуальная собственность: личное право и публичный интерес // *ИС. Промышленная собственность*. 2019. № 10. С. 45–52.
3. *Леонтьев К.Б., Митин О.Ю.* Интеллектуальная собственность в современном мире / под ред. И.А. Близнаца. М.: Проспект, 2017. 672 с.
4. *Зенин А.В., Михайлов А.Е.* Рационализаторское предложение как объект охраняемой интеллектуальной собственности: сборник тезисов работ участников XV Всероссийского конкурса молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (I том) / под ред. А.А. Румянцева, Е.А. Румянцевой. М.: НС «ИНТЕГРАЦИЯ», 2020. С. 384–385.
5. *Баттахов П.П.* Служебные результаты интеллектуальной деятельности по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 170 с.
6. *Конкурентное право России: учебник* / отв. ред. И.Ю. Артемьев, С.А. Пузыревский, А.Г. Сушкевич. М.: ИД Высшей школы экономики, 2014. 493 с.
7. *Белоконева О.* Переход от сырья к готовой продукции — требование времени // *Наука и жизнь*. 2009. № 3. С. 60.
8. *Габов А.В.* Право и экономическая деятельность: современные вызовы. М.: ИЗ-иСП; Статут, 2015. 400 с.

References

1. *Vasiliev S.V.* Special Tax Regime as a Tool for Tax Incentives for Innovative Activities // *Financial law*. 2008. No. 9. P. 16–19.
2. *Gavryushkin S.N.* Intellectual Property: Personal Law and Public Interest // *IP. Industrial property*. 2019. No. 10. P. 45–52.
3. *Leontiev K.B., Mitin O.Yu.* Intellectual Property in the Modern World / ed. by I.A. Bliznets. M.: Prospect, 2017. 672 p.
4. *Zenin A.V., Mikhailov A.E.* Rationalization Proposal as an Object of Protected Intellectual Property // The collection of theses of participants of the XV all-Russian competition of youth educational and scientific organizations for the best work «My Legislative Initiative» (volume I), ed. by A. A. Rumyantsev, E. A. Rumyantseva. M.: NS «INTEGRATION», 2020. P. 384–385.
5. *Battakov P.P.* Official Results of Intellectual Activity under the Legislation of the Russian Federation: dis. cand. of law. M., 2010. 170 p.
6. *The Competition Law of Russia: textbook* / ed. By I. Yu. Artemyev, S. A. puzyrevsky, A.G. Sushkevich. Moscow: higher school of Economics publishing house, 2014. 493 p.
7. *Belokoneva O.* The Transition from Raw Material to Finished Product — a Requirement of Time // *Science and life*. 2009. No. 3. P. 60.
8. *Gabov A.V.* Law and Economic Activity: Modern Challenges. Moscow: IZiSP; Statute, 2015. 400 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10155

УДК 340.114.3:321.01

О.В. Домнина

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ФОРМ И СРЕДСТВ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПРАВООХРАНЫ ГОСУДАРСТВА

Введение: в современных условиях правоохранительная функция государства по-прежнему сохраняет свою актуальность и значимость, поскольку именно посредством ее надлежащей реализации обеспечивается безопасность, правопорядок в обществе, гарантируется должный уровень защищенности прав и свобод граждан.

Цель: обоснование авторского выбора методологических установок в понимании соотношения и взаимосвязи категорий «функция правоохраны государства», «правоохранительная система», «охрана права» и «защита права». **Методологическая основа:** основными методами исследования являются формально-юридический и системно-структурный. В дополнение к ним применяется деятельностный подход.

Результаты: предложено авторское понимание соотношения категорий «функция правоохраны государства», «правоохранительная система», «охрана права» и «защита права». **Выводы:** охрана государством общественных отношений осуществляется с момента начала их нормативного закрепления и приобретает различную форму в зависимости от качества и характера угроз (защита права или юридическая ответственность), способных нарушить нормальное функционирование социальных связей опосредованных правом, а также от характера и природы (публичных или частных) охраняемых общественных отношений.

Ключевые слова: функции государства, правоохранительная функция государства, охрана права, защита права.

O.V. Domnina

METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR THE STUDY OF THE FORMS AND MEANS OF IMPLEMENTING THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE

Background: in modern conditions, the law enforcement function of the state still retains its relevance and significance, since it is through its proper implementation that security and law and order in society are ensured, and the proper level of protection of citizens' rights and freedoms is guaranteed. **Objective:** to substantiate the author's choice of methodological guidelines in understanding the relationship and interrelation of the categories "function of state law enforcement", "law enforcement system", "protection of law" and "protection of law". **Methodology:** the main research methods are formal-legal and system-structural ones. In addition an activity - based approach is applied. **Results:** the author's understanding of the relationship between the categories "function of state

© Домнина Ольга Викторовна, 2020

Соискатель кафедры теории государства и права, старший преподаватель кафедры правовой психологии, судебной экспертизы и педагогики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_tgp@ssla.ru

© Domnina Olga Viktorovna, 2020

Degree-seeker student from Theory of state and law department, senior lecturer, Legal psychology, forensic science and pedagogy department (Saratov State Law Academy)

law enforcement”, “*law enforcement system*”, “*protection of law*” and “*protection of law*” is proposed. **Conclusions:** state protection of public relations is carried out from the beginning of their normative consolidation and takes a different form depending on the quality and nature of threats (protection of rights or legal liability) that can disrupt the normal functioning of social relations mediated by law, as well as on the character and nature (public or private) of protected public relations.

Key-words: functions of the state, law enforcement function of the state, protection of law, protection of law.

Зрелость, эффективность, степень оправданности структуры современной государственной организации общества определяются индексом нескольких показателей. В качестве таковых выступают, например, признание примата прав гражданина и личности, существование действенного механизма их обеспечения, института ответственности государства перед личностью и др. Этот далеко не исчерпывающий перечень критериев, которые демонстрируют качественное состояние государства и его перспективы.

Заметим, что стремление соответствовать статусу зрелого в правовом, социально-экономическом, идеологическом отношении образования требует от государства выполнения многочисленных функций, одна из которых предопределена необходимостью создания таких условий существования общества, которые бы обеспечивали бы его безопасность, привычный и основанный на признаваемых нормах и правилах порядок, предупреждали возникновение каких-либо негативных проявлений и в целом позволяли обществу развиваться. Традиционное направление деятельности государства по решению перечисленных задач называется «функцией правоохраны», и осуществляется она в рамках особого рода системы — правоохранительной.

Современное состояние сферы правоохраны, сложность и многоаспектность существующих проблем обуславливают невозможность обеспечения надлежащего ее уровня только силами и средствами государства и соответствующих государственных органов. Реальное положение дел свидетельствует о том, что в осуществлении деятельности, связанной с обеспечением правопорядка, защиты и восстановления права принимают участие институты гражданского общества, а отношения и связи в указанной сфере гораздо шире, сложнее и не охватываются категорией «система правоохранительных органов», а образуют систему более высокого порядка — механизм реализации правоохранительной функции государства.

Изучение функции правоохраны и правоохранительной системы в рамках общей теории государства и права началось сравнительно недавно. Первые работы монографического плана по этой тематике принадлежат А.Г. Братко [1; 2]. А далее интерес к этому вопросу в российской правовой науке не возникал вплоть до XXI столетия. В это время особое внимание уделяется механизмам защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, юрисдикционной и неюрисдикционной формам защиты, обеспечению безопасности граждан и наряду с этим отмечается возвращение к анализу правоохранительной системы [3; 4; 5]. Одной из поздних работ посвященных проблемам функционирования правоохранительной системы и степени ее адекватности по отношению к современным реалиям, является диссертационное исследование И.В. Правкина [6].

Наличие перечисленных разработок обязывает нас обратиться к ним и проводить анализ с учетом их выводов. Поэтому вполне объяснимо, что начало изложения своего видения механизма реализации правоохранительной функции государства мы связываем с существующими трактовками данного явления.

Отметим, что авторами в общем виде правоохранительная система понимается одинаково (как — сложное по элементному составу и структуре образования) имеющее свои специфические цели и функциональные характеристики. Однако единого определения природы правоохранительной системы не наблюдается.

Так, А.Г. Братко рассматривает правоохранительную систему в качестве составной части более масштабного и сложного образования — правовой системы; связывает правоохранительную систему в целом с одной из функций правовой системы. Которая, в свою очередь, имеет свои функции. Первая связана с практикой создания и реализации юридических норм, обеспечивает стимулирование социально-активной деятельности и активизирует индивидуальную инициативу. Вторая предполагает охрану общественных отношений, без которой позитивное регулирование становится малоэффективным, либо вообще невозможным [1, с. 11]. Кроме этого, правовая система проявляет себя через определенный функционал, например, можно выделить охранительную функцию. Именно ее (охранительную функцию) и призвана осуществлять правоохранительная система.

На основании этого автор делает вывод о том, что сущность правоохранительной системы состоит в том, насколько эффективно и последовательно осуществляется защита ею социальных ценностей, провозглашаемых Конституцией РФ и воплощаемых в правовой системе [1, с. 42]. С этой позицией трудно согласиться, поскольку сущность данного явления как и любого другого состоит в его наиболее устойчивом свойстве, которое предопределяет другие качества и связи между ними, его функции. В данном же случае речь идет не о сущности, а о действенности, эффективности правоохранительной системы.

И.В. Правкин указывает на важность рассмотрения правоохранительной системы в качестве части государственно-правовой системы: «По отношению к правоохранительной системе последняя выступает непосредственной средой ее функционирования. При этом контакты системы со средой (государственно-правовой системой) осуществляются только в рамках ее функционального назначения, что позволяет не смешиваться и не отождествляться с ней, и сохранять качественную обособленность» [6, с. 27].

Изучение работ последнего времени посвященных этой тематике, позволило говорить о том, что в некоторых из них отсутствует рассмотрение понятия «правоохранительная система» [5, с. 10], в других же встречаются необоснованно узкие ее трактовки. Например, правоохранительная система раскрывается через призму правоохранительных органов, тем самым, сводя ее к системе правоохранительных органов [3, с. 11–12; 4, с. 10–11].

Представленные варианты понимания данной категории свидетельствуют о недосказанности в раскрытии этого явления и о существовании нерешенных и требующих дальнейшего исследования вопросов. В начале необходимо охарактеризовать назначение правоохранительной системы, оно видится нам в осуществлении правовой охраны. Считаем, что это предопределяет свойства исследуемого нами явления как системного образования. Так, не касаясь понятия охраны в юридическом смысле, ее общеупотребительное значение отражает наличие взаимосвязанных элементов (системы).

Во-первых, это социально значимый интерес, связанный с необходимостью охраны социально важных и полезных для удовлетворения общественных потребностей явлений, процессов. Во-вторых, это субъекты охраны — лица и учреждения, которые на основе разделения труда постоянно или временно осуществляют действия, направленные на обеспечение нормального функционирования социально значимых явлений, процессов. В-третьих, это совокупность инструментов, использование которых позволяет достигать поставленные перед субъектами цели и реализовывать функции.

Государство призвано осуществлять правовую охрану (правоохранительную деятельность), которой можно дать следующее краткое определение: это вид социально полезной деятельности определенных субъектов, осуществляемой на основе принципов права и требований правовых норм, направленной на обеспечение состояния безопасности и защищенности отношений и явлений, находящихся в сфере правового воздействия, а также интересов общества, государства и личности от возможных аномалий путем использования всего арсенала правовых средств и гарантий.

«Правовая охрана выражается в закреплении комплекса правовых гарантий, создании институциональных механизмов обеспечения полноценной реализации права (оказание правовой помощи, создание специальных институтов и других условий защиты права), а также непосредственной деятельности уполномоченных субъектов по охране прав (обеспечению правопорядка в связи с охраной права)» [7, с. 180].

И все же считаем необходимым наиболее подробно остановиться на содержании понятия «охрана», поскольку именно оно формирует предикат исследуемой нами системы и довольно часто употребляется наряду или совместно с понятием «защита». Оставление этого вопроса без внимания, кажется, может создать определенные познавательные трудности.

Отметим, что законодатель активно использует эти понятия¹, но не создает их общеобязательных дефиниций, не проводит четкой границы между ними и не допускает их отождествления.

В работах по теории государства и права неоднократно велась речь о разграничении указанных понятий, чаще всего применительно к правам и свободам человека и гражданина [8; 9; 10; 11]. По настоящий момент все же исследователи не достигли консенсуса по данному вопросу. Анализируемые понятийные конструкции соотносятся в следующих вариантах:

рассматриваются в качестве самостоятельных понятий с различным содержанием [9, с. 111; 12, с. 11–15];

трактуются в качестве форм обеспечения прав и свобод личности [13, с. 39]; признаются тождественными [8, с. 95; 14, с. 61].

Представляется наиболее верной точка зрения исследователей, полагающих, что тесная связь охраны и защиты права не должна приводить к их отождествлению в юридической науке. Эти понятия подлежат отграничению друг от друга в зависимости от момента времени их применения по отношению к совершенному правонарушению или появлению «правовой аномалии» [15, с. 130–131]. До момента наступления указанных обстоятельств речь должна вестись об охране прав, свобод и законных интересов, а после — о защите как комплексе средств активного деятельностного вмешательства государства в процесс реализации права с целью предотвращения дальнейшего нарушения, возмещения вреда и т.п.

¹ Например, в Конституции РФ имеется достаточное количество статей, в которых используются указанные понятия (ст. 2, 23, 30, 35, 38, 41, 45, 55, 59, 61, 75, 82, 114).

Однако с тезисом о том, что защита всегда связана с нарушением права нам трудно согласиться, поскольку он не в полной мере учитывает особенности применения мер защиты в отдельных отраслях права.

Охранительная деятельность связана с осуществлением мер, обеспечивающих рациональное использование и сохранение чего-либо. Собственно говоря, она имеет своим нормативным началом само позитивное право, которое устанавливает правовой статус субъекта или правовой режим владения, пользования и распоряжения вещью, закрепляет определенный способ реализации субъективных прав и исполнения юридических обязанностей. Целью правовой охраны является предупреждение и недопущение возможных нарушений. Это указывает на верность мысли о том, что исходя из объема и числа имеющихся средств достижения этой цели, охрана трактуется шире чем защита, т.е. защита выступает моментом охраны.

Подобная трактовка рассматриваемых нами понятий встречается в отраслевых исследованиях. Так, система гражданско-правовых охранительных мер состоит из двух подсистем:

инструментов защиты права пресекающего, восстановительного, компенсационного и обеспечительного характера;

мер юридической ответственности, сгруппированных по критерию функциональной направленности на самого правонарушителя посредством наказания, штрафного воздействия в отношении него [16, с. 47–48]. Такое деление охранительных мер имело место еще в римском частном праве.

К первой группе охранительных мер относятся, например, правовые средства реагирования на недействительные сделки, т.е. заключенные с пороками формы, воли, содержания. Здесь в качестве меры пресечения выступает признание такой сделки недействительной, в качестве меры восстановления — реституция. Однако факты заключения сделок с правовыми пороками правонарушениями в традиционном для юриспруденции понимании правонарушениями не являются.

В сфере конституционных правоотношений также можно наблюдать похожую ситуацию, связанную с определением конституционности нормативного правового акта. В случае, когда акт не соответствует нормам Конституции РФ, применяется такое средство реагирования (меры защиты), как признание его неконституционным. Однако само издание такого акта правонарушением не признается. Это как раз и указывает на то, что меры защиты могут применяться не только после совершения правонарушения, но и без этого юридического основания.

В уголовном процессе также присутствует деление мер охраны на меры ответственности и меры защиты. При этом указывается, что целью ответственности является кара правонарушителя за содеянное, в то время, как целями мер защиты являются устранение препятствия в развитии отношений и восстановление определенного положения [17, с. 201; 18, с. 80].

Кроме этого, иные правовые средства, используемые в целях охраны общественных отношений, порой сложно отнести только к мерам охраны или мерам защиты. Например, такие меры принуждения, как подписка о невыезде или заключение под стражу, применяются в условиях совершенного правонарушения. По этому основанию их можно было бы считать мерами защиты. Но ведь они обеспечивают пресекающее и предупредительное воздействие как по отношению к случившейся правовой аномалии, так и по отношению к другой, возможной в

будущем. Поэтому рассмотрение указанных мер пресечения только в качестве мер защиты необоснованно сужает их значение и возможности в деле охраны правопорядка в целом.

Другой пример опять из гражданского права. Поскольку обращение заинтересованного лица в суд с заявлением о признании права собственности нельзя признать мерой защиты, т.к. нет правонарушения, то нельзя назвать только мерами охраны, поскольку отсутствие неопределенности создает правовую аномалию в общественных отношениях (ее не должно быть при охране) осуществляется при активном вмешательстве в процесс реализации права государственного органа.

С учетом изложенного получается, что охрана общественных отношений осуществляется всегда с момента их нормативного закрепления и лишь приобретает различную форму (защита или юридическая ответственность) в зависимости от качества и характера угроз, способных нарушить нормальное функционирование социальных связей, опосредованных правом, а также от характера и природы (публичных или частных) охраняемых общественных отношений. Так, в частноправовой сфере, как правило, охрана общественных отношений осуществляется в форме защиты, реализуемой по инициативе заинтересованных сторон — носителей субъективного интереса, в то время, как в сфере публичных отношений охрана не требует волеизъявления отдельных лиц и осуществляется определенным законом субъектами в соответствии с их функциями и полномочиями.

Для достижения защищенности и безопасности правовых ценностей применяется достаточно широкий набор правовых инструментов: от предупреждения нарушений установленного правовыми нормами порядка в общественных отношениях до мер юридической ответственности. Таковы общие методологические установки необходимые, на наш взгляд, для продолжения продуктивного исследования правовых форм реализации охранительной функции государства.

Библиографический список

1. *Братко А.Г.* Правоохранительная система (вопросы теории). М.: Юридическая литература, 1991. 206 с.
2. *Братко А.Г.* Правоохранительная система: вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. 350 с.
3. *Буганова М.А.* Правоохранительная система субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 203 с.
4. *Пиотровский В.Ю.* Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: Историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. 154 с.
5. *Сутурина М.Н.* Правоохранительная система государства: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 197 с.
6. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 165 с.
7. *Петров М.П.* Об объекте реформы правоохранительной системы // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1. С. 179–183.
8. *Боброва Н.А.* Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1984. 163 с.
9. *Воеводин Л.Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. М.: Изд-во МГУ, 1972. 300 с.
10. *Комкова Г.Н.* Запрет дискриминации в российском и международном праве / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: ПАГС, 2003. 122 с.

11. *Матейкович М.С.* Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2003. 304 с.
12. *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. 22 с.
13. *Шафиров В.М.* Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск: КГУ, 2005. 226 с.
14. *Ростовщиков И.В.* Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов: СГУ, 1988. 117 с.
15. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов: СГУ, 1987. 293 с.
16. *Илларионова Т.И.* Система гражданско-правовых охранительных мер. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1982. 168 с.
17. *Гришин С.П.* Ответственность и меры защиты в уголовном процессе // Нижегородские юридические записки. 1997. Вып. 3: Право. Власть. Законность. С. 200–202.
18. *Петрухин И.Л.* Уголовно-процессуальное принуждение и свобода личности // Советское гос-во и право. 1984. № 4. С. 77–84.

References

1. *Bratko A.G.* Law Enforcement System (theoretical questions). М.: Legal literature, 1991. 206 p.
2. *Bratko A.G.* Law Enforcement System: questions of theory: dis. ... Dr. of law. М., 1992. 350 p.
3. *Buganova M.A.* Law Enforcement System of the Constituent Entity of the Russian Federation: dis. ... cand. of law. М., 2002. 203 p.
4. *Piotrovsky V.Yu.* Law Enforcement System in the Conditions of the Formation of a Legal State in Russia: Historical and Legal and Theoretical and Legal Aspects: dis. ... cand. of law. SPb., 2003. 154 p.
5. *Suturina M.N.* Law Enforcement System of the State: Theoretical and Legal Aspect: dis. ... cand. of law. SPb., 2008. 197 p.
6. *Pravkin I.V.* Law Enforcement System in the Context of Reforming the Russian State: dis. ... cand. of law. М., 2011. 165 p.
7. *Petrov M.P.* On the Object of Reform of the Law Enforcement System // Legal Policy and Legal Life. 2010. No. 1. P. 179–183.
8. *Bobrova N.A.* Guarantees for the Implementation of State Legal Norms. Voronezh: Voronezh University Publishing House, 1984. 163 p.
9. *Voevodin L.D.* Constitutional Rights and Obligations of Soviet Citizens. Moscow: Moscow State University Publishing House, 1972. 300 p.
10. *Komkova G.N.* Prohibition of Discrimination in Russian and International Law / ed. V.T. Kabyshev. Saratov: PAGES, 2003. 122 p.
11. *Matejkovich M.S.* Protection of the Electoral Rights of Citizens in the Russian Federation. Moscow: MSU Publishing House, 2003. 304 p.
12. *Tikhonova B.Yu.* Subjective Rights of Soviet Citizens, Their Protection: extended abstract of dis. ... of cand. of law. М., 1972. 22 p.
13. *Shafirov V.M.* Enforcing the Law: A Human-Centered Approach. Krasnoyarsk: KSU, 2005. 226 p.
14. *Rostovshchikov I.V.* Ensuring the Rights and Freedoms of the Individual in the USSR. Saratov: SSU, 1988. 117 p.
15. *Matuzov N.I.* Legal System and Personality. Saratov: SSU, 1987. 293 p.
16. *Illarionova T.I.* The System of Civil Protection Measures. Tomsk: Publishing house of Tomsk University, 1982. 168 p.
17. *Grishin S.P.* Responsibility and Protection Measures in Criminal Proceedings // Nizhegorodskie juridical notes. 1997. Issue. 3: Law. Power. Legality. P. 200–202.
18. *Petrukhin I.L.* Criminal Procedure Coercion and Personal Freedom // Soviet State and Law. 1984. No. 4. P. 77–84.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10156

УДК 340.130.24

Д.А. Соколов

К ВОПРОСУ О САНКЦИИ ПРЕКРАЩЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ В ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОМ РАКУРСЕ ВИДЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Введение: отсутствие в общей теории права работ, посвященных категории «прекращение» в качестве правового средства, а также возможности использовать накопленный по этому вопросу теоретический материал отраслевыми юридическими науками делает актуальным и научно-практически значимым наше исследование института прекращения права по российскому законодательству. **Цель:** проведение общетеоретического исследования сложившихся в юридической науке позиций относительно прекращения права (или полномочий, деятельности и действия правовых актов). Выявление функциональной природы данного правового средства. **Методологическая основа:** представлена диалектическим, сравнительно-правовым, формально-юридическим методами и логическим приемом анализа, которые дали возможность сопоставить имеющиеся позиции относительно определения и функциональной природы прекращения в качестве инструмента механизма правового регулирования. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно представления прекращения как специфической санкции в российском законодательстве. **Выводы:** санкция прекращения в праве есть особая межотраслевая мера реагирования на нарушение предписаний права, представляющая собой прекращение права, действия индивидуального или нормативного акта, полномочий должностных лиц, определенной деятельности, правоотношений в целях пресечения дальнейшего нарушения права, защиты права и (или) наказания виновных лиц.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, средства правового регулирования, санкция нормы права, прекращение права.

D.A. Sokolov

ON THE ISSUE OF TERMINATION SANCTIONS IN RUSSIAN LAW WITHIN THE GENERAL THEORETICAL PERSPECTIVE OF THE PROBLEM

Background: the absence in the general theory of law of works devoted to the problem of termination as a legal means and the accumulated theoretical material on this issue by branch legal sciences makes the general theoretical study of the Institute of termination of law under Russian law relevant and scientifically significant. **Objective:** to conduct a general theoretical study of the existing positions in legal science regarding the termination of rights, powers, activities and actions of legal acts, to identify the functional nature of this legal tool. **Methodology:** presented by dialectical, comparative legal, formal legal methods and logical analysis techniques, which made it possible to compare the existing positions regarding the definition and functional nature of termination as a tool of the legal

© Соколов Дмитрий Александрович, 2020

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

© Sokolov Dmitry Aleksandrovich, 2020

Degree-seeker student from Theory of state and law department (Saratov State Law Academy)

regulation mechanism. Results: the author's position on the representation of termination as a specific sanction in the Russian legislation is reasoned. Conclusions: the sanction of termination in law is a special inter-sectoral measure of response to the violation of the prescriptions of law, which is the termination of the right, the actions of an individual or regulatory act, the powers of officials, certain activities, legal relations in order to prevent further violation of the right, protect the right and (or) punish the perpetrators.

Key-words: *mechanism of legal regulation, means of legal regulation, sanction of the rule of law, termination of the right.*

Механизм правового регулирования в современной России характеризуется особым динамизмом в отношении трансформации как его отдельных средств, так и целых блоков инструментов в его сложноорганизованной структуре. Регулятивно-охранительное действие права будет эффективным лишь в том случае, если оно будет поспевать за быстроменяющимися общественными отношениями, за актуальными потребностями общества в адекватных правовых инструментах позитивной регламентации и в надлежащих средствах охраны социальных связей от противоправных посягательств. В динамичном процессе эволюции механизма правового регулирования одни правовые средства вытесняются другими, но часть правового инструментария сохраняет свою актуальность в течение практически всей истории существования права как особого регулятора в обществе.

Думается, что к числу таких традиционно важных средств правового регулирования, которые имеются в арсенале права с момента его зарождения, относятся и прекращение права (или прекращение деятельности, полномочий, действия акта и т.д.).

Подчеркнем и то обстоятельство, что трудно переоценить роль прекращения в механизме правового регулирования, поскольку оно есть:

одна из стадий «жизненного» цикла нормативного правового акта наряду с введением его в действие и изменением;

соответствующий вид юридических фактов (правопрекращающие юридические факты);

стадия движения правоотношения;

инструмент пресечения противоправного поведения;

завершающая стадия функционирования юридического лица в виде его ликвидации или утрата правосубъектности физическим лицом ввиду смерти;

добровольное окончание юридически значимой деятельности или результат принудительного запрета на осуществление таковой;

средство превенции и ответственности за совершенное правонарушение.

Многогранность проявления прекращения в качестве средства правового регулирования, на наш взгляд, заслуживает самого пристального внимания в юридической науке. Особенно нуждается современная правовая доктрина в проведении общетеоретического исследования понятия и сущности прекращения в системе правовых средств. Отдельные аспекты правового прекращения нашли вполне детальное рассмотрение в рамках отраслевых юридических наук. Однако на уровне общей теории права ни прекращение права, ни прекращение юридически значимого действия или деятельности, ни правопрекращающие факты не стали объектом комплексного монографического исследования. Впрочем и

иные публикации специально посвященные обозначенным вопросам на уровне общей теории права практически отсутствуют.

Исключением на настоящий момент является лишь диссертационное исследование А.В. Апрыткина, посвященное общетеоретическим вопросам прекращения действия нормативных актов. Так, автор новаторски раскрывая обозначенную тематику, предлагает следующую дефиницию: «Прекращение действия нормативного правового акта — волеизъявление уполномоченного субъекта, легализованное в установленной законом правотворческой либо иной форме, о признании завершенности регулятивной функциональности акта и исключении его дальнейшей реализации либо отмене результатов предшествующей» [1, с. 7–8]. В данном случае мы видим лишь один из аспектов преломления инструмента прекращения в правовой сфере, который, безусловно, немаловажен, но не исчерпывает всех возможностей использования его в ходе юридической практики. К примеру, заслуживает отдельного внимания и проблема общетеоретического понимания прекращения действия правовых актов индивидуального характера — правоприменительного акта или индивидуального договора.

Не удастся обнаружить специализированных исследований и по вопросам правопрекращающего юридического факта на уровне общей теории, несмотря на всю очевидность и значимость подобных изыскания для правовой теории и практики.

Продолжая раскрытие степени разработанности заявленной проблемы, отметим еще раз, что инструмент правового прекращения несет на себе полифункциональную нагрузку в системе действующего российского законодательства и в механизме правового регулирования в целом. Термин «прекращение» используется законодателем в отношении целого ряда основополагающих правовых категорий: «субъективное право»; «договор»; «обязательство»; «деятельность»; «полномочия», «правовой статус», «производство по делу», «правоотношение», «действие нормативного правового акта», «наказание», «юридическая ответственность» и т.д. Любой из обозначенных ракурсов приложения прекращения в качестве правового средства заслуживает проведения, как минимум, одного специализированного исследования в рамках науки общей теории государства и права. Вызывает определенное недоумение настойчивое невнимание теоретиков права к анализируемому юридическому инструменту.

Отраслевая же юридическая литература, напротив, изобилует достаточно широким кругом работ [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11] по анализируемой проблематике, включая монографии, диссертации, статьи и иные публикации. В науках конституционного, гражданского, административного, уголовного, трудового права и ряда иных накоплен весьма интересный материал по правовому прекращению, что несомненно, требует критического анализа и общетеоретического обобщения.

В рамках отдельно взятой статьи не представляется возможным раскрыть все формы проявления инструмента прекращения в механизме правового регулирования. В связи с этим сконцентрируем свое внимание на одном из объектов столь широкой проблематики. В частности, вызывает особый интерес рассмотрение прекращения в качестве особого рода санкции в российском законодательстве. На саму возможность подобной постановки проблемы нас натолкнул ряд идей и положений, озвученных в ранее упомянутой работе А.В. Апрыткина.

Так, автор выдвигает следующие идеи, которые, на наш взгляд, прямо или косвенно служат обоснованию возможности трактовки прекращения в качестве санкции права:

наряду с другими юридическими основаниями прекращения действия нормативных актов, закрепленными в российском праве, называет: несоответствие большему по юридической силе нормативному правовому акту, существенное нарушение процедур принятия акта, а также злоупотребление полномочиями со стороны субъекта правотворчества в ходе разработки и принятия такого рода актов;

институт прекращения действия нормативного правового акта играет инструментальную роль в унификации и систематизации законодательства и гармонизирует механизм правового регулирования в целом;

одной из целей прекращения действия акта является устранение противоречий, коллизий и иных дефектов в системе нормативных правовых актов;

прекращение трактуется в качестве средства по защите, нейтрализации от негативного действия различного рода дефектных нормативных правовых актов;

один из распространенных вариантов прекращения связывается именно с установленным фактом нарушения порядка введения нормативного акта в действие [1, с. 7–9].

Таким образом, процитированные положения работы А.В. Апрыткина прямо и косвенно указывает на тот факт, что в целом ряде случаев прекращение действия нормативного правового акта осуществляется в качестве ответной меры, реакции на нарушение субъектом правотворчества процедуры его принятия, не соблюдения иерархии в системе нормативных актов, на злоупотребление полномочиями со стороны органов и должностных лиц, наделенных соответствующей компетенцией в сфере правотворчества. Одновременно А.В. Апрыткина вполне обоснованно неоднократно подчеркивает инструментальную роль прекращения в механизме правового регулирования и в деле систематизации и гармонизации системы российского законодательства.

Возможность общетеоретической трактовки прекращения в качестве санкции правовой нормы находит свое подтверждение и в ходе анализа целого ряда отраслевых работ по рассматриваемой тематике. В обоснование выдвигаемой нами гипотезы приведем наиболее яркие примеры трактовки прекращения в качестве санкции:

в науке конституционного права нередко исследователи досрочное прекращение полномочий должностных лиц рассматривают в качестве своеобразной меры конституционно-правовой ответственности [12, с. 73–79; 13, 182–184];

в доктрине гражданского права принудительное прекращение права собственности на имущество ввиду ненадлежащего поведения собственника относится к числу мер гражданско-правовой ответственности [14, с. 110–116], а также прекращение деятельности, создающей повышенную опасность, признается в качестве санкции в системе мер по предупреждению причинения вреда источником повышенной опасности [15, с. 64–66];

в теории экологического права ставится вопрос об отнесении прекращения экологически опасной хозяйственной деятельности к числу мер юридической ответственности или же к отдельному способу предупреждения причинения вреда [16, с. 305–309];

в науке земельного права прекращение права на земельный участок напрямую рассматривает как особый вид санкции за совершение ряда правонарушений и соответствующая мера юридической ответственности [17, с. 115; 18, с. 760–764];

в теории трудового права анализируется применение санкции прекращения на примере института увольнения руководителя и прекращения его полномочий [19, с. 4–5];

в доктринальных работах по образовательному праву досрочное прекращение образовательных отношений и отчисление обучающегося из вуза за виновно совершенное им нарушение по инициативе образовательной организации предлагается рассматривать в качестве меры ответственности [20, с. 117–130].

Предварительный анализ отраслевой юридической литературы демонстрирует с определенной долей уверенности межотраслевой характер прекращения в качестве своеобразной санкции в российском законодательстве. С учетом изложенных доводов предпримем попытку сформулировать собственное определение данного вида санкции в праве. Под санкцией прекращения в российском законодательстве следует понимать особую разновидность мер межотраслевого юридического реагирования на нарушение предписаний права, представляющую собой прекращение права, действия индивидуального или нормативного акта, полномочий должностных лиц, определенной деятельности, правоотношений в целях пресечения дальнейшего нарушения права, защиты права и (или) наказания виновных лиц.

В рамках представленной статьи мы лишь постарались обозначить общие контуры концепции прекращения в качестве правового средства, а также выдвинули ряд аргументов в пользу постановки в общетеоретическом ключе проблемы санкции прекращения в праве.

Библиографический список

1. *Апраткин А.В.* Прекращение действия нормативных правовых актов (теория, практика, техника): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 34 с.
2. *Агафонова Г.А.* Прекращение трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, не связанным с виной работника. М.: Проспект, 2011. 128 с.
3. *Бушкарев А.Н.* Возникновение и прекращение полномочий судьи // Современное право. 2017. № 1. С. 65–69.
4. *Гладков Н.Г.* К вопросу о соотношении понятий «прекращение», «расторжение трудового договора» и «увольнение работника» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 130–135.
5. *Дулатова Н.В.* Прекращение жилищных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 26 с.
6. *Егорова М.А.* Концепция реализации способов прекращения гражданско-правовых обязательств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 57 с.
7. *Кравцова Е.А.* К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 45–49.
8. *Кулаков В.В.* Прекращение обязательств по гражданскому законодательству России. М.: РГУП, 2015. 144 с.
9. *Мельников А.А.* Гражданско-правовое регулирование прекращения деятельности юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 168 с.
10. *Филлипов В.Г.* Прекращение коммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 28 с.

11. *Чубаров В.В.* Правопрекращающие юридические факты в советском жилищном праве: дис ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1985. 202 с.
12. *Копейкин И.В.* Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 73–79.
13. *Прохорова Е.Ю.* Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как форма конституционно-правовой ответственности // Научный альманах. 2019. № 5–1 (55). С. 182–184.
14. *Белова Т.В.* К вопросу о принудительном прекращении права частной собственности на имущество при ненадлежащем поведении собственника как особой мере гражданско-правовой ответственности // Юридическая ответственность в публично-правовых отношениях: сборник научных публикаций. М., 2016. С. 110–116.
15. *Поджорытов Н.С.* Приостановление и прекращение деятельности, создающей повышенную опасность, как санкции гражданско-правового института предупреждения причинения вреда // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2014. № 12(102). С. 64–66.
16. *Кичигин Н.В.* Приостановление, ограничение, прекращение экологически опасной хозяйственной деятельности: мера юридической ответственности или способ предупреждения причинения вреда? // Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии. Сборник материалов Международных научных конференций. 2019. С. 305–309.
17. *Русинова В.В.* Прекращение права на земельный участок как санкция за земельные правонарушения // Проблемы развития правовой системы России: история и современность: материалы межвузовской научно-практической конференции / отв. ред. В.И. Скрябин. Тула: Всероссийский государственный университет юстиции РПА Минюста России, Тульский филиал. 2015. С. 115–116.
18. *Сабитова А.Р., Ишембитова Г.Г.* Прекращение прав на землю как мера юридической ответственности // Аллея науки. 2017. Т. 4. № 16. С. 760–764.
19. *Кузнецова В.В.* Особенности прекращения трудового договора с руководителем организации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 30 с.
20. *Малеина М.Н.* Досрочное прекращение образовательных отношений по инициативе вуза (природа санкции, основания применения, порядок осуществления) // Lex Russica. 2018. № 5 (138). С. 117–130.

References

1. *Apryatkin A.V.* Termination of Validity of Normative Legal Acts (Theory, Practice, Technique): extended abstract. of dis. ... cand. of law. N. Novgorod, 2011. 34 p.
2. *Agafonova G.A.* Termination of an Employment Contract at the Initiative of the Employer on the Grounds not Related to the Fault of the Employee. Moscow: Prospect, 2011. 128 p.
3. *Bushkarev A.N.* The Emergence and Termination of the Powers of a Judge // Modern law. 2017. No. 1. P. 65–69.
4. *Gladkov N.G.* On the Question of the Relationship between the Concepts of “Termination”, “Termination of an Employment Contract” and “Dismissal of an Employee” // Actual problems of Russian law. 2015. No. 9. P. 130–135.
5. *Dulatova N.V.* Termination of Housing Legal Relations: extended abstract. dis. ... cand. of law. M., 2015. 26 p.
6. *Egorova M.A.* The Concept of Implementation of Methods of Termination of Civil Obligations: extended abstract. dis. ... doc. of law. M., 2013. 57 p.
7. *Kravtsova E.A.* On the Issue of the Participation of the President of the Russian Federation in the Procedure for Early Termination of the Powers of Senior Officials of

the Constituent Entities of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2017. No. 6. P. 45–49.

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

9. *Melnikov A.A.* Civil Regulation of the Termination of the Activities of Legal Entities: dis. ... cand. of law. M., 1997. 168 p.

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

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

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

13. *Prokhorova E.Yu.* Early Termination of Powers of a Senior Official, a Constituent Entity of the Russian Federation as a Form of Constitutional and Legal Responsibility // Scientific almanac. 2019. No. 5-1 (55). P. 182–184.

14. *Belova T.V.* On the Issue of Compulsory Termination of the Right of Private Ownership of Property in case of Improper Behavior of the Owner as a Special Measure of Civil Liability // Legal Responsibility in Public Relations: collection of scientific publications. M., 2016. P. 110–116.

15. *Podkorytov N.S.* Suspension and Termination of Activities that Create an Increased Danger, as a Sanction of the Civil-legal Institution for Preventing Harm // Journal of scientific publications of graduate students and doctoral students. 2014. No. 12 (102). P. 64–66.

16. *Kichigin N.V.* Suspension, Restriction, Termination of Environmentally Hazardous Economic Activity: a Measure of Legal Responsibility or a Way to Prevent Harm? // Constitutional and Legal Foundations of Responsibility in the Field of Ecology. Collection of materials of International scientific conferences. 2019. P. 305–309.

17. *Rusinova V.V.* Termination of the Right to a Land Plot as a Sanction for Land Offenses // Problems of the Development of the Legal System of Russia: History and Modernity: materials of the interuniversity scientific-practical conference / resp.. ed. V.I. Scryabin. Tula: All-Russian State University of Justice RPA of the Ministry of Justice of Russia, Tula branch. 2015. P. 115–116.

18. *Sabitova A.R., Ishembitova G.G.* Termination of Rights to Land as a Measure of Legal Responsibility // Alley of Science. 2017. T. 4. No. 16. P. 760–764.

19. *Kuznetsova V.V.* Features of Termination of an Employment Contract with the Head of the Organization: extended abstract. dis. ... doc. of law. M., 2015. 30 p.

20. *Maleina M.N.* Early Termination of Educational Relations at the Initiative of the University (Nature of the Sanction, Grounds for Application, procedure for Implementation) // Lex Russica. 2018. No. 5 (138). P. 117–130.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10157
УДК 342.511

В.И. Радченко, О.А. Угланова

ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РФ И УСТОЙЧИВОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

Введение: статья посвящена конституционным реалиям принятия и действия новой Конституции. **Цель:** установить задачи по оптимизации структуры власти и новое понимание принципа разделения властей через усиление роли Федерального Собрания и его палат. **Методологическая основа:** системный подход, методы сравнения, описания, интерпретации; теоретические методы формальный и диалектической логики. Применялись частнонаучные методы сравнительно-правовой и метод толкования правовых норм. **Результаты:** анализ позиций ученых и действующего конституционного права свидетельствует, что анализ всех поправок Конституции РФ — это широкое поле деятельности для многих ученых страны, а не только теоретиков права. **Вывод:** главная задача и цель поправок — это обеспечение устойчивого развития государства и общества, повышение эффективности публичной власти.

Ключевые слова: устойчивость, стабильность, Конституция Российской Федерации, поправки к конституции, референдум, конституционный статус личности, права и свободы человека и гражданина, общие принципы статуса личности, личность.

V.I. Radchenko, O.A. Uglanova

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND STABILITY OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF RUSSIA

Background: the article deals with the constitutional realities of the adoption and operation of the new Constitution. **Objective:** to set all tasks for optimizing the power structure and a new understanding of the principle of separation of powers through strengthening the role of the Federal Assembly and its chambers. **Methodology:** system approach, methods of

© Радченко Василий Иванович, 2020
Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия)
© Угланова Оксана Александровна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия)

© Radchenko Vasily Ivanovich, 2020
Doctor of law, Professor, Constitutional law department, named after Professor Isaac Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

© Uglanova Oksana Aleksandrovna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Constitutional law department, named after Professor Isaac Efimovich Farber (Saratov State law Academy)

comparison, description, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic as well as private scientific methods of comparative law and the method of interpretation of legal norms. Results: the analysis of the positions of scientists and the current constitutional law shows that the analysis of all amendments to the Constitution suggests a wide field of activity for many scientists of the country, not only legal theorists. Conclusion: the authors argue that the main task and goal of the amendments is to ensure the sustainable development of the state and society, and to increase the efficiency of public authorities.

Key-words: *steadiness, stability, Constitution of the Russian Federation, amendments to the Constitution, referendum, constitutional status of the individual, human and civil rights and freedoms, general principles of the status of the individual, personality.*

В юридической литературе по конституционному праву России есть множество определений сущности конституции, ее значения для развития государства как его экономической, политической, социальной, духовной, конфессиональной составляющей основы его бытия. При этом основополагающим остается одно: Конституция — это продукт национальной культуры государства, философия его бытия, в нашем случае, тысячелетней истории государства Российского, его становление и развитие, его победы и неудачи, понимания добра и справедливости, уважении и почитании прошлого и настоящего, духовности, любви и преданности к отечеству, патриотизму и сохранению самобытности многонационального народа страны.

В следовании Основному Закону страны заключается залог устойчивости и стабильности государства, его политической системы и институтов власти. Дефиниции «устойчивость» и «стабильность» не тождественны. Устойчивость государства предполагает дальнейшее развитие, тогда как стабильность — это незабываемость основополагающих институтов государственной власти, и что закреплено его в Основном Законе в качестве аксиомы.

Нам представляется, что устойчивость (в данном случае речь идет о нашем государстве и поправках к Конституции 1993 года, принятых на всенародном референдуме 1 июля 2020 года) определяют 3 аспекта: во-первых, экологический — охрану и защиту окружающей среды; во-вторых, гуманитарный (здоровье человека, медицина, демография, здоровье и развитие нации); и в-третьих, социально-экономическая (реализация национальных проектов, направленных на решение задач, обозначенных в рамках двух первых аспектов).

Эти выводы соотносятся с «Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹, которая определяет, что устойчивое развитие — это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы. Кстати, само определение «устойчивое развитие» было принято в решении Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро 1992 г.).

На протяжении более 20 лет мы можем наблюдать процессу запущенные принятием новой (на тот момент) Конституции РФ 1993 г.² Нельзя не отметить,

¹ См.: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15, ст. 1572.

² См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

что Основной Закон 1993 г. прервал прежнюю традицию конституционной организации государства. Россия отказалась от прежнего типа социального устройства, ставшего тормозом техногенного развития страны, и, сохраняя при этом собственную цивилизационную идентификацию, конституировала такие принципы взаимоотношения государства и личности, к восприятию которых общество было готово [1, с. 8].

Начало масштабного преобразования Конституции РФ 1993 г. было озвучено в послании Президента России В.В. Путина Федеральному собранию 15 января 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»³. Далее уже во втором чтении в Государственной Думе В.В. Путин добавил положения по внесению в целый ряд статей Основного Закона страны. Эти предложения Президента России возникли не 15 января 2020 г.: логика развития государства, его политической, экономической системы уже через 3 года после принятия Конституции 1993 г. были дополнены Указом Президента Б.Н. Ельцина от 9 января 1996 г. по изменению ст. 65 Конституции РФ (относительно названия двух республик Ингушетии и Северной Осетии-Алании)⁴. В дальнейшем в текст Конституции РФ внесено 11 поправок, касающихся как федеративного устройства России, так и совершенствования политической системы страны.

Если проанализировать суть предложений Президента РФ относительно поправок Конституции РФ 1993 г., то станет ясно, что перед Российской Федерацией стоят новые задачи, которые на десятилетия вперед определяют будущее Российского федерализма, на основе оптимизации структуры власти, нового понимания принципа разделения властей, через усиление роли Федерального Собрания и его палат, путем включения института местного самоуправления в единую систему исполнительной власти, посредством передачи части функций субъектам Федерации через повышение их роли в федеральных округах. Очевидно, что необходимо решать столь важный для государственного строительства вопрос, соблюдая принципы федеративного устройства РФ: права и свободы человека и гражданина, сохраняя сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, особенно их социально-экономические возможности [2, с. 120]. Со всей строгостью необходимо определить степень федеральной интервенции, через уточнение и определение функций Федерального собрания, повышение роли Президента РФ как института интегрирующего российскую государственность, определяющего эффективность и действенность всех институтов власти в России, упрочение суверенитета страны, приоритета Конституции РФ. Вопросы к поправкам Конституции РФ, внесение в нее изменений, как и принятие нового Основного Закона, неоднократно обсуждались конституционалистами страны. Наиболее радикально эти предложения вносились к 20-летию Конституции РФ 1993 г.

Так, например, известный конституционалист С.А. Авакьян [3, с. 1–16] отмечает, что исследуя проблемы теории и (особенно) практики действия и реализа-

³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 152.

ции в настоящее время Конституции РФ, необходимо обратить внимание на то, что общество в целом, основные социально-политические силы в стране приняли правила, установленные Конституцией РФ, тем не менее периодически возникают и вновь затухают споры о легитимности действующей Конституции РФ.

Достойный ответ на продолжающиеся попытки пересмотра Конституции, касающиеся конституционных основ, прав и свобод граждан России, дан Президентом РФ В.В. Путиным на встрече с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин в Ново-Огареве 7 ноября 2013 г.: «Любой закон в определенной степени — результат компромисса в обществе. Но Основной Закон претендует на то, чтобы быть самым стабильным... Как мы будем смотреть на стабильность конституционного строя, если будем менять сам текст?» [4, с. 43–54].

Концентрированы мнения о значении Конституции 1993 года и предложений по ее совершенствованию были высказаны многими учеными-конституционалистами и теоретиками права в сборнике «25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог» [5, с. 76–84]. Сборник вышел в виду значимости этого события и благодаря энтузиазму профессора В.Т. Кабышева, который привлек к конституционному диалогу выдающихся ученых-юристов. Говоря об определяющем значении Конституции 1993 г. В.Т. Кабышев подчеркивал ее определяющее значение для политической стабильности страны, предотвращения ее распада. В «диалоге...» профессоров А.Н. Кокотова, В.В. Мамонова [6, с. 39–53; 7, с. 47–53] подчеркивается роль Конституции РФ 1993 года, как основного вектора цивилизационного развития страны, как согласие, которое определяет развитие общества и достижение компромиссов. Ролью и особенностями конституционализма, его значением для устойчивого развития государства, по мнению профессора Н.А. Бобровой [8, с. 45–82], предопределяется персонифицированный режим политического властвования в России.

О проблемах реализации Конституции РФ 1993 года, и намеченных в ее тенденциях и будущего российского федерализма и парламентаризма, а также о принципе разделения властей в Российской Федерации шла речь в дискуссиях С.А. Авакьяна, С.В. Кабышева, А.А. Джингаряна, А.Р. Еремина, М.А. Липчанской [9, с. 133–155; 10, с. 155–167; 11, с. 167–179; 12, с. 179–192; 13, с. 192–207]. Видимо, после известной статьи С.А. Авакьяна авторы поставили конкретные вопросы отражающие различные позиции принятия нового Основного Закона страны, до убеждения о необходимости конкретных изменений его текст.

Подчеркнем, что до известного выступления Президента РФ В.В. Путина о поправках в Конституцию РФ, почти все указанные авторы конкретизировали ряд положений, которые сыграли известную роль при принятии и внесении изменений в Основной Закон страны. Мы привели столь подробный и исчерпывающий анализ этой дискуссии, поскольку не только ранее, начиная с 1996 г., но и за два года до принятия всенародным референдумом 1 июля 2020 года поправок к Конституции 1993 г.⁵ не только указанные авторы, но и целый ряд конституционалистов, теоретиков государства и права, философов, социологов, историков и др. были заинтересованы не только в то, чтобы показать значимость и величие сложного этапа становления новой российской государственности, но

⁵ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 27, ст. 4196.

и проявили искренний интерес к развитию нашего конституционного строя, его будущего и настоящего.

Все вопросы, которые были сформулированы в поправках к Основному Закону страны, одобрены решением Конституционного Суда РФ; они открывают новые возможности для обеспечения устойчивости конституционного строя России, который, как известно, есть: «особая система правовых отношений, закрепляющая соответствующий способ организации демократического государства».

На наш взгляд, конституционный строй любой страны с демократической, республиканской формой правления всегда отвечает на два вопроса; первый — кому принадлежит власть в государстве, и второй — каким образом эта власть осуществляется, т.е. каков механизм власти.

По сути дела, речь идет о народовласти, т.е. о рационализации политического процесса и, как следствие, обеспечении политического единства народа, многопартийности и плюрализма. Таким образом, демократия — это форма государства, от имени которого выступают все ветви власти, функционируя либо на основе представительного или прямого волеизъявления. Все это неоднократно было подтверждено и записано рабочей группой в ряде поправок в Конституцию РФ (ст. 67, 67(1), 69 (2), 75 (1) 95 (2, 3, б, в, 3, 4), 103 (а, а1) 118 ч. 3, 129 ч. 1, 131 ч. 1 1(1)).

В науке конституционного права есть несколько определений понятия «конституционный строй». Так, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин полагают, что конституционный строй — это определенная форма, способ организации государства, закрепленный в Конституции [14, с. 44]; М.В. Баглай дает определение конституционного строя, как порядка, при котором соблюдаются права человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией [15, с. 44]. Профессор Д.С. Велиева рассматривает конституционный строй в широком и узком понимании: как совокупность регулируемые нормами конституции экономических, социальных, политических, идеологических, правовых, духовно-культурных отношений в мировом понимании; в узком понимании это способ организации государства, закрепленный в конституции (эту точку зрения рассматривают и другие авторы) [16, с. 68].

Мы столь подробно дали различные на первый взгляд определения конституционного строя России, чтобы показать, что при различных трактовках рассматриваемой дефиниции суть остается неизменной: конституционный строй — это способ организации власти и управления и механизм их функционирования. Не случайно отцы основатели Конституции РФ 1993 г. дали 1-й главе название «Основы конституционного строя» тем самым подчеркнув базовые устои государства, его принципы, на основе которых должны работать все последующие главы и нормы Основного Закона, особенно закрепив, положение о том что они не могут быть изменены, иначе как в порядке, установленном самой Конституцией. Незыблемость этих основ для государства и общества (а речь идет об институтах власти, его носителях, политических партий и организаций и др.) есть гарантия государства в отношении того, что никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя, а любые попытки изменения этих основ есть узурпация власти и должны рассматриваться как государственное преступление. Сущность основ конституционного строя, закрепленная в первой главе Конституции, — это его (государства) подчинение праву, обеспечение реальных гарантий и основных правовых предписаний,

которые в совокупности обеспечивают стабильный способ организации государства, что дает законодательной, исполнительной, судебной власти и местному самоуправлению, должностным лицам и гражданам право определять его (государству) организацию и порядок.

Впервые новое видение основ конституционного строя страны было закреплено 12 июня 1990 г. в Декларации о государственном суверенитете (тогда еще РСФСР) принятой Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным советом РСФСР⁶; 15 статей этой Декларации не только провозгласили, но и закрепили задачи, программу и цели государства, его установление полного государственного суверенитета на всей территории страны, обеспечение каждому гражданину права на достойную жизнь; соблюдение и гарантию прав и свобод всех граждан России, равенство их прав; создание демократического правового государства; соблюдение общепризнанных норм международного права; источник государственной власти и форму их осуществления; разделение властей и политический плюрализм а так же ряд основополагающих принципов, закрепляющих отношение и подчинение государства, человеку и гражданину.

Минуло 30 лет с момента принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР и 27 лет со дня принятия общенародным референдумом Конституции РФ 1993 г. Страна прошла короткий по историческим меркам, но значительный период своей истории, который сделал ее сильным суверенным государством; расширена и укреплена политическая система страны, экономическая основа государства. Публичная власть, во главе с Президентом России сделала все для того, чтобы не только укрепить основы конституционного строя государства, но и наметить задачи по его устойчивому развитию. Все действия публичной власти были подчинены главной задаче и цели: сильное государство — это гарантии соблюдения и защиты прав и свобод граждан, наполнение этих гарантий социальным содержанием, совершенствование институтов власти: Президента РФ, Федерального Собрания, судебной системы, местного самоуправления, развития гражданского общества, межнациональному и межконфессиональному согласию, в целом стабильности страны [17].

Все эти достижения страны поставили перед ней новые задачи на длительную историческую перспективу, которые наполнили и дополнили основы конституционного строя суверенными правовыми гарантиями, делающим нашу страну еще более сильной и стабильной. Как отметил в своем заключении Конституционный Суд РФ — Закон Российской Федерации о поправках Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации функционирования публичной власти»⁷ соответствует положением глав 1, 2 и 9 Конституции России, по которым общероссийское голосование не проводится. Вместе с тем в заключении Конституционного Суда РФ указано, что поправки в главы 3–8 не должны противоречить 1, 2 и 9 главам Конституции РФ 1993 г.

Особый механизм внесения изменений в Конституцию РФ, принятием специального закона о поправках позволяет в допустимых ею пределах корректировать отдельные положения ее глав 3–8, не меняя в целом Конституцию

⁶ См.: Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

⁷ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации 2020. № 1–3. 16 марта.

Российской Федерации. Таким образом, являясь базовой основой Конституции РФ главы 1, 2 и 9 развивают, дополняют и гарантируют нормы последующих глав, наполняют Основной Закон страны реальным содержанием, что и было сделано в 206 поправках к Конституции РФ 1993 года. Мы не ставим своей целью комментировать и анализировать все 206 поправок Конституции РФ 1993 г. Наша задача показать и прокомментировать те дополнения к Основному Закону страны, которые затрагивают, укрепляют и гарантируют незыблемость норм, составляющих основу конституционного строя страны. Так, ст. 4 Конституции — о суверенитете Российской Федерации гарантирована положением ст. 63 п. 2⁸ о том, что действия, направленные на отчуждение части территории, или призывы к таким действиям не допускаются. Это норма прямого действия «Так, что разговоры, а тем более переговоры на эту тему теперь вне закона» [18]. Пожалуй, не случайно Государственная Дума Федерального Собрания РФ эти положения приняли в очередном порядке. Известно, что в марте 2018 г. кандидаты в президенты России К.А. Собчак и Г.А. Явлинский выступали за возвращение части территории России — Крыма в состав Украины. Теперь такие призывы (или даже публичные высказывания) будут преследоваться по закону. Статья 5 Конституции РФ дополнена положением о том, что Россия, является правопреемником и продолжателем Союза ССР в отношении международных обязательств и активов СССР за ее пределами. Государство, законодатель, развивая ст. 6 Основного Закона РФ гарантируют всем россиянам право на сохранение родного языка, создает условия для его развития, а культура является уникальным наследием всего нашего многонационального народа. Государство гарантирует права коренных малочисленных народов страны в соответствии с принципами международных договоров подписанных и ратифицированных Федерацией. Наибольшую поддержку населения страны получила реализация гарантированного государством ст. 7 Конституции РФ 1993 г. положение о социальной поддержке граждан России. До 1 июля 2020 г. эта норма имела прежде всего декларативный, программно-целевой характер. Теперь же, государство дополнением в Конституцию РФ (ст. 75 п. 6) что оно (государство) гарантирует адресную поддержку гражданам и индексацию социальных пособий и иных социальных выплат не менее 1 раза в год.

Поставлена точка в длительной дискуссии о месте и роли местного самоуправления, его статусе, как органа, входящего в единую систему исполнительной власти, ее четкой вертикали сверху донизу. Органы самоуправления являются самостоятельными в решении вопросов местного значения (ст. 131 п. 1 Конституции РФ). В свою очередь, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления и решать вопросы назначения и освобождения входящих в их состав должностных лиц в случаях, установленных федеральным законом.

Устойчивость и стабильность Конституционного строя Российской Федерации определяются не только политической, экономической системой страны, но и духовными, религиозными, межконфессиональными традициями нашего много-

⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. II, ст. 4397.

национального народа. Поэтому не случайно в ст. 67 п. 2 внесено положение о сохранении памяти предков, передавших нам идеалы и веру в бога. Речь идет о духовных скрепах нашего государства, тысячелетней истории, объединяющей все народы страны. Как мы уже отмечали выше, подчеркивая незыблемость суверенитета и территориальной целостности страны, считаем, что и ст. 79 поправок дополняет ст. 4 Конституции 1993 г., закрепляет нашу независимость и самостоятельность во внешних отношениях и соблюдении норм международного права. Вместе с тем поправки в Основной Закон делают упор на то, что если международный договор влечет за собой ограничение прав и свобод человека и гражданина и противоречит основам конституционного строя, противоречит Конституции Российской Федерации, то он не подлежит исполнению на территории нашей страны.

В 2000 г. одним из авторов этой статьи (В.И. Радченко) была издана монография «Президент в конституционном строе Российской Федерации» (под редакцией профессора Б.С. Эбзеева) [19], в которой аргументируется, что универсальной модели разделения властей не существует поскольку «...принцип разделения властей в различных государствах в зависимости от формы правления специфичен». Поэтому, объем полномочий Президента РФ, наличие у него самостоятельных, не зависящих от других ветвей власти функций и полномочий позволяют сделать вывод о наличии четвертой ветви власти — Президента Российской Федерации, что не укладывается в классическую теорию Ш.Л. Монтескье.

Нельзя не отметить, что Ш.Л. Монтескье, его взгляды и идеи, воплотившиеся в классический принцип разделения властей, были сформированы исходя из социально-исторических условий того времени, когда стоял вопрос о преодолении феодального абсолютизма и становления гуманистических ценностей периода становления прав личности. Главная идея его теории — это рационализация власти, что и реализовано в поправках к Конституции РФ 1993 г.

Статья 11 Конституции РФ 1993 г. определяет, что государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федераций и Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, Суды Российской Федерации), т.е. 4 ветви власти. Согласно поправкам к Конституции РФ за Президентом страны закрепляется право на основании Конституции РФ ст. 83 п. 6¹ определять органы государственной власти, деятельность которых осуществляет Президент РФ, он фактически контролирует всю исполнительную власть РФ, назначает на должность после консультаций с Советом Федераций и Государственной Думой и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, общественной безопасности [19, с. 20].

Более того, гл. 6 Конституции дополнена положение в п. 3 о том, что Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Президентом Российской Федерации. Считаем, что для стабильности и устойчивости конституционного строя страны справедливо было внесено в гл. 4 то, что Президент Российской Федерации (в п. 3¹) может занимать должность, не только в течение оговоренных в п. 3 более

2 сроков подряд, но и без учета числа сроков, в течение которых он ее занимал. Нам представляется, что это принципиальная поправка, которая не только стабилизирует устойчивость всей политической системы страны, но и гарантирует его (Президента РФ) правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с российским государством.

Значительно расширены полномочия и функции Федерального Собрания РФ — Государственной Думы и Совета Федерации. Изменена формулировка ст. 95 п. 2 вместо определения «член Совета Федерации» заменено на статус «сенатор Российской Федерации», вместо ч. 2 ст. 95, которая давала Президенту РФ возможность назначать не более 10% представителей Российской Федерации в состав сенаторов, стало внесение изменений о том, что 30 представителей Российской Федерации, из которых 7 могут быть сенаторами пожизненно. Внесены значительные изменения в положение о функциях Государственной Думы РФ и депутатов Государственной Думы РФ: Сенаторы не должны иметь двойного гражданства, конституционно узаконен запрет на открытие счетов в иностранных банках и наличия на них денежных средств. Совету Федераций также предоставлено право после проведения консультаций с Президентом РФ предлагать кандидатуры на должность федеральных министров, включая 5 кандидатур, которые указаны в пункте «д» ст. 83 Конституции РФ. Некоторые предложения внесены в компетенцию Правительства Российской Федерации, касающиеся развития социально ориентированной государственной политики в области культуры и науки, образования, семьи, научно-технического развития страны, социальной защиты инвалидов, институтов гражданского общества, волонтерского движения, развития предпринимательства и т.д. Значительные дополнения внесены в гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть и прокуратура». Как известно, эта глава до 5 февраля 2014 г. называлась «Судебная власть» и предлагала усеченные полномочиям и статус субъектов власти. Сегодня четко и ясно определена роль судебных органов и прокуратуры, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, роль Президента РФ от предложения на эти высокие должности всего корпуса судебной системы и прокуратуры. Сокращен до 11 человек количественный состав судей Конституционного Суда РФ, профессионалов высокого уровня, которые могли бы оперативно решать вопросы Конституционного контроля и надзора, окончательного толкования норм Конституции Российской Федерации.

Вопросы к поправкам гл. 8 Конституции РФ мы осветили ранее. Однако следует еще раз подчеркнуть, что поправки не ставят под сомнение ст. 12 Конституции 1993 года о его самостоятельности, но не исключают форм и порядка особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Исходя из вышеизложенного, еще раз подчеркнем, что мы не ставили задачи дать анализ всех поправок Конституции РФ 1993 г. — это широкое поле деятельности для многих ученых страны, не только теоретиков права. Главная задача и цель Президента РФ, рабочей группы по внесению поправок в Основной Закон страны, ученых, многих россиян сделать Конституцию страны реально действующей, чтобы правоотношения государства и всего общества, гражданина и власти стали не только конституционной нормой, но и реально действующим законом. В конечном итоге, главная задача и цель поправок — это обеспечение устойчивого развития государства и общества, повышение эффективности публичной власти.

Библиографический список

1. *Эбзеев Б.С.* Актуализация конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 8.
2. *Углонова О.А.* Конституционные основы регулирования субъектного состава Российской Федерации: теория и практика / под ред. В.И. Радченко; ГОУ ВПО «СГАП». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. С. 120.
3. *Авакьян С.А.* Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004. Т. 1. С. 11–16.
4. *Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.
5. *Кабышев В.Т.* 25 лет Конституции Российской Федерации: итоги конституционного диалога // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2. С. 76–84.
6. *Кокотов А.Н.* «Конституция России и «болезнь самоотречения» // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 39–46.
7. *Мамонов В.В.* Конституционное согласие в России // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 47–53.
8. *Боброва Н.А.* «Особенности российского конституционализма» // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 75–82.
9. *Авакьян С.А.* Разделение властей: для каких уровней применять // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 133–155.
10. *Кабышев С.В.* Диалог в конституционной системе власти // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 155–167.
11. *Джагарян А.А.* Местное самоуправление: между конституционным идеалом и реальностью // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 167–179.
12. *Еремин А.Р.* Конституционная регламентация соотношения местного самоуправления и публичной власти // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 179–192.
13. *Липчанская М.А.* Осуществление муниципальных полномочий органами государственной власти: конституционные параметры и современная практика // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 192–207.
14. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 592 с.

15. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. 2 изд. и доп. М.: Норма-Инфра М, 1999.
16. *Велиева Д.С., Воронкова М.Л., Кузнецова О.В.* и др. Конституционное право. Саратов, 2017. С. 68.
17. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы. Саратов. 2003. 317 с.
18. *Крашенинников П.В.* // Российская газета. 8 июля.
19. *Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2000. 184 с.

References

1. *Ebzeev B.S.* Actualization of the Constitution of Russia: Collective Image of Amendments of the President of the Russian Federation V.V. Putin and New Meanings of the Basic Law // State and law. 2020. No. 4. P. 8.
2. *Uglanova O.A.* Constitutional Bases of Regulation of the Subject Structure of the Russian Federation: Theory and practice / ed. Saratov: Publishing house of GOU HPE «SGAP», 2009. P. 120.
3. *Avakyan S.A.* Constitution as a Symbol of the Era // Constitution as a Symbol of the Epoch: in 2 vols. / ed. by S. A. Avakyan. M.: MSU Publishing House, 2004. Vol. 1. P. 11–16.
4. *Avakian S.A.* Political Relations and Constitutional Regulation in Modern Russia: Problems and Prospects // Journal of Russian law. 2003. No. 11. P. 43–54.
5. *Kabyshev V.T.* 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Results of the Constitutional Dialogue // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2019. No. 2. P. 76–84.
6. *Kokotov A.N.* «The Constitution of Russia and the Disease of Self-denial» // 25 years of the Constitution of the Russian Federation: constitutional dialogue / ed. by V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 39–46.
7. *Mamonov V.* In Constitutional Consent in Russia // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. by V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 47–53.
8. *Bobrova N.A.* «Features of Russian constitutionalism» // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional dialogue / ed. By V.T. Kabyshev; Saratov state law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 75–82.
9. *Akavyan S.A.* Separation of Powers: for which Levels to Apply // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. by V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 133–155.
10. *Kabyshev S.V.* Dialog in the Constitutional System of Power // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. By V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State law Academy, 2019. P. 155–167.
11. *Dzhagaryan A.A.* Local Self-government: between the Constitutional Ideal and Reality // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. by V.T. Kabyshev; Saratov State law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State law Academy, 2019. P. 167–179.
12. *Eremin A.R.* Constitutional Regulation of the Ratio of Local Self-government and Public power // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. by V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 179–192.

13. *Lipchanskaya M.A.* Implementation of Municipal Powers by State Authorities: Constitutional Parameters and Modern Practice // 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue / ed. By V.T. Kabyshev; Saratov State Law Academy. Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2019. P. 192–207.
14. *Kozlova E.I., Kutafin O.E.* Constitutional Law of Russia: textbook. 5th ed., reprint. and suppl. M.: Prospect, 2015. 592 p.
15. *Baglay M.V.* Constitutional Law of the Russian Federation: textbook for law schools and faculties. 2 ed. and suppl. M.: Norma-infra M, 1999.
16. *Velieva D.S., Voronkova M.L., Kuznetsova O.V.* et al. Constitutional Law. Saratov, 2017. P. 68.
17. *Radchenko V.I.* Public Power and Ensuring the State integrity of the Russian Federation: Constitutional and Legal Problems. Saratov. 2003. 317 p.
18. *Krashenninikov P.V.* // Rossiyskaya Gazeta. July 8.
19. *Radchenko V.I.* The President in the Constitutional System of the Russian Federation / under the editorship of B.S. Ebzeev. Saratov: Publishing house of the Saratov State Academy of Law, 2000. 184 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10158

УДК 342

З.Г. Пенжалиев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ

Введение: систематическая необходимость в защите прав и интересов граждан за пределами территории Российской Федерации предопределяет существование международно-правовых основ и конституционно-правовой механизм использования Вооруженных сил РФ за границами страны. **Цель:** установление причин использования Вооруженных сил РФ за пределами страны на основе анализа международно-правовых и конституционно-правовых норм. **Методологическая основа:** исследование проведено на основе сравнительного анализа норм международного права и российского законодательства, а также обобщенного исторического опыта в области использования Вооруженных сил РФ за пределами страны. **Результаты:** факты использования Вооруженных сил РФ за пределами национальной территории де-юре соответствуют предъявляемым мировым сообществам нормам. **Выводы:** автор сформулировал свою собственную позицию относительно значимости применения Вооруженных сил РФ.

Ключевые слова: международно-правовая политика, национальные интересы, интернациональные интересы, международное право, международные отношения, стратегия национальной безопасности, военная доктрина, внешняя политика.

Z.G. Penzhaliev

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AND CONSTITUTIONAL LEGAL MECHANISM FOR THE USE OF THE RUSSIAN ARMED FORCES OUTSIDE THE COUNTRY

Background: the systematic need of the Russian state to protect the rights and interests of citizens outside the territory of the Russian Federation determines the existence of an international legal framework and a constitutional and legal mechanism for the use of Armed Forces outside the country's borders. **Objective:** to determine the reasons for the use of the Russian armed forces outside the country based on the analysis of international legal and constitutional norms. **Methodology:** the research is based on a comparative analysis of international law and Russian legislation, as well as generalized historical experience in the use of the Russian armed forces outside the country. **Results:** the facts of the use of the Armed Forces of the Russian Federation outside the national territory de jure meet the standards imposed by the world community. **Conclusions:** the author formulated his own position on the significance of the use of armed forces.

Key-words: international legal policy, national interests, international interests, international law, international relations, national security strategy, military doctrine, foreign policy.

© Пенжалиев Залумхан Гюлбалаевич, 2020
Аспирант кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия)
© Penzhaliev Zalumkhan Gyulbalaevich, 2020
Post-graduate student, Constitutional law department, named after Professor Isaac Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

Современные геополитические реалии могут, к сожалению, привести к необходимости отстаивания своих интересов за пределами государства, в т.ч. при помощи военной силы, поэтому важно дать своевременный консолидированный отпор внешнему противнику посягающему на безопасность и спокойствие страны. Новейшая история знает множества подобных случаев. Известно, что формально находясь в состоянии мира, СССР и Россия в разное время участвовали в военных действиях на территории более тридцати стран. Россия за новейшую историю (равно как и другие государства) применяла вооруженные силы порядка 17 раз в различных горячих точках [1, с. 4].

Есть все основания предполагать, что необходимость применения Вооруженных сил РФ за пределами границ государства будет только возрастать. Данное обстоятельство детерминирует необходимость анализа правовых основ такого применения и совершенствования соответствующих механизмов.

Применение вооруженной силы, с точки зрения международного права, представляет собой международно-правовой режим, состоящий из двух частей: «1) основания обращения к силе, которые определяются правом войны (*jus ad bellum*)» и «2) отношения между воюющими сторонами, которые определяются международным гуманитарным правом (*jus in bello*)». Первое основано на идее обеспечения международной безопасности, второе — на идее гуманности [2, с. 616].

Международное право как инструмент обеспечения мирного сосуществования мирового сообщества прошло достаточно длительный путь своего становления, который постепенно привел к тому, что был установлен общий запрет на применение силы.

Статья 2 (4) Устава ООН устанавливает, что: «Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций». В механизм обеспечения данного запрета входит «система коллективной безопасности» (гл. 7) и «право на самооборону» (ст. 51). А общий контроль над положением лежит на Совете Безопасности ООН.

Таким образом, при возникновении ситуации, угрожающей международному миру и безопасности, СБ ООН предпринимает все необходимые меры (вплоть до военных) для нейтрализации угрозы и восстановления мира.

Запрет на применение силы также не распространяется на случаи индивидуальной и коллективной самообороны: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности» (ст. 51).

Анализ норм международного права показывает, что применение силы разрешено только в состоянии войны, при условии соблюдения основополагающего принципа пропорциональности [3, р. 224; 4, с. 238–241; 5, с. 28, 159].

В международном праве распространилось представление о праве войны как о «праве, основанном на компромиссе между двумя антагонистическими социально значимыми ценностями — соображениями военной необходимости, с одной стороны, и требованиями гуманности, с другой» [6, р. 392–394, 683–685; 7, р. 522–523; 8, с. 99].

Следует особо подчеркнуть, что неотъемлемой частью «права войны» является общая конвенционная база по защите прав человека¹ и специальные акты международного права².

Так, Европейский Суд по правам человека признал нарушение требований ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в действиях английских военнослужащих в период оккупации Ирака, поскольку расследование об убийстве иракских военных было проведено с очевидными нарушениями³.

Таким образом, личный состав Вооруженных Сил обязан добросовестно исполнять правовые предписания, связанные с международно-правовым статусом и конституционным режимом их пребывания на территории иностранного государства, с учетом не только норм международного гуманитарного права, но и конвенций о защите прав человека.

Кроме того, сегодня можно с уверенностью указать на возрастание числа случаев применения военной силы на территории иностранных государств, в связи с необходимостью защиты граждан [9, с. 124–130; 10; 11, с. 2–10].

Ключевое значение в данном случае имеет следующий фактор: государство, защищая собственных граждан на территории другой страны, использует право на самооборону, причем чаще всего речь идет о небольшом количестве граждан, находящихся на иностранной территории [12].

В исторической ретроспективе, начиная с XIX в., такое положение не вызывало вопросов, поскольку «правомерность применения силы в целях защиты собственных граждан на иностранной территории было общепризнано» [13].

Мировая практика знает достаточно случаев применения вооруженных сил на территории иностранных государств, в связи с необходимостью их защиты, например:

бельгийские десантники в 1965 году совершили вооруженную операцию по защите и спасению двух тысяч граждан в Заире;

более двухсот французских десантников прибыли в 1978 г. для спасения граждан Франции в Центральноафриканскую страну — Чад;

в 2008 г. Россия применила формирования Вооруженных Сил для защиты российских граждан-миротворцев на территории Южной Осетии» и т.д. [14]

Таким образом, следует отметить, что с точки зрения международного права — защита граждан на территории иностранного государства является частью права на самооборону государства. Национальное законодательство Российской Федерации содержит механизмы реализации данного вида самообороны. Вместе с тем актуальным и достаточно спорным остается вопрос о том: в каких именно случаях возможно применение вооруженных сил на территории иностранного государства для защиты собственных граждан?

Наиболее последовательной нам представляется позиция Н.Б. Крылова, который выделил следующие критерии [15, с. 117–118]:

¹ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

² См.: Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 258–279.

³ См.: Постановление ЕСПЧ от 7 июля 2011 г. Аль-Скейни и другие (Al-Skeini and Others) против Соединенного Королевства» (жалоба № 55721/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 1.

- 1) наличие угрозы жизни или систематическое и грубое нарушение прав человека;
- 2) наличие реальной необходимости применения вооруженных сил, которая складывается, как минимум из двух элементов: а) наличие реальной угрозы; б) отсутствие мирных средств разрешения споров между государствами.
- 3) наличие гуманитарных целей при совершении вооруженной операции;
- 4) соблюдение принципа пропорциональности.

У термина «гуманитарная интервенция» достаточно много толкований, однако, наиболее распространенным будет следующее определение: «гуманитарное или силовое вмешательство в дела другого государства, в том числе путем применения вооруженных сил для предотвращения массового нарушения прав человека и посягательства на нормы международного гуманитарного права» [16, р. 12].

Концепция «Ответственности за защиту» была разработана в начале XXI столетия и представлена в одноименном докладе, подготовленном Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета под эгидой ООН.

Автор данной концепции (Гаррет Эванс) исходил из необходимости того, что имеющий место быть институт «права на вмешательство», необходимо переименовать и использовать формулировку «ответственность за защиту» («responsibility to protect») [17, р. 11]. Ключевая идея концепции заключается в том, что суверенитет государства не привилегия, но — ответственность [18, р. 102].

Российская Федерация не в полной мере восприняла данную концепцию, что вызывает некоторые опасения. Как уместно отмечает В.С. Котляр: «российская негативная позиция в вопросе об ее принятии может стать очередным обвинением в ... безразличном отношении к массовым нарушениям прав человека и гуманитарным катастрофам» [19, с. 44–48].

С точки зрения национального права соответствующие правоотношения регулируются нормами достаточно лаконичного Федерального закона от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности»⁴, который состоит из 5 глав и 18 статей.

Таким образом, в международном праве получает развитие новая концепция «ответственности за защиту», которая пришла на смену «праву на вмешательство» и имеет своей целью предоставление исключительных полномочий СБ ООН определять возможность силового и гуманитарного вмешательства в дела того или иного государства.

Оказание гуманитарной и военной помощи может быть закреплено на уровне договора между государствами. В пункте 2.1 ст. 10-ФЗ «Об обороне» указано, что: «...формирования Вооруженных Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации... для решения следующих задач:

- 1) отражение вооруженного нападения на формирования Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 26, ст. 2401.

- 2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой;
- 3) защита граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них;
- 4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства).

Из подп. 2 вытекает еще одно основание для использования Вооруженных сил РФ за пределами национальной территории, а именно — «обращение с просьбой» со стороны другого государства. Иными словами, государства должны выразить согласие и подписать соответствующее соглашение.

Соглашений о применении военной помощи в мировой истории было заключено достаточно много. В марте 2014 г. отстраненный от власти в результате национального переворота и укrywшийся на территории нашей страны украинский президент В.Ф. Янукович, заключил соглашение и дал согласие на использование формирований Вооруженных сил для восстановления законности и защиты населения Украины.

Наши страны действовали очень открыто и не скрывали намерений. Глава МИД Сирии Валид аль-Муаллем признал, что «страна может обратиться за военной помощью к России, в том числе попросить ввести российскую армию на территорию ближневосточного государства, для предотвращения развала сирийского государства и стабилизации обстановки в регионе»⁵.

26 августа 2015 г. между Россией и САР было заключено «Соглашение о размещении», по просьбе правительства Сирии, авиагруппы Вооруженных сил России на их территории бессрочно на аэродроме Хмеймим. А позднее в начале 2017 года — «О расширении территории пункта материально-технического обеспечения ВМФ в районе порта Тартус и о заходах военных кораблей России в территориальное море, внутренние воды и порты САР»⁶.

События, произошедшие в период участия наших военнослужащих в операциях на территории Сирии свидетельствуют о том, что «впервые был дан отпор тем, кто, используя технологию «цветных революций», а затем, напуская банды наемников, уничтожает национальные государства. ... Операция российских ВКС в Сирии не только спасла от неминуемого падения Дамаск, а сотни тысяч сирийских христиан, алавитов, друзов, шиитов, простых мусульман-суннитов от физического истребления или изгнания из своих домов. Россия многим подарила надежду на то, что эпохе, когда в мире все должны были признавать всевластие и вседозволенность «исключительной нации» пришел конец»⁷.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что Россия входит в состав стран ОДКБ, где она занимает одно из ведущих мест, т.к. согласно Указу Президента Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № 343 «О порядке реализации в Российской Федерации Протокола о механизме оказания военно-технической помощи государствам-членам Организации Договора о коллективной безопасности в случаях возникновения угрозы агрессии, или совершения акта агрессии» уста-

⁵ МИД Сирии допустил обращение к России за военной поддержкой в борьбе с ИГ // Информ. Агентство REGNUM. 2015. 18 сент.

⁶ См.: Федеральный закон от 14 октября 2016 г. № 376-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 42, ст. 5889.

⁷ URL: <http://rusprav.tv/siriya-100-dnej-operacii-vks-rf-v-sirii-68566/> (дата обращения: 12.11.2020).

новлен порядок реализации в Российской Федерации Протокола о механизме оказания военно-технической помощи государствам-членам Организации Договора о коллективной безопасности в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии⁸.

В силу чего, Россия при использовании Вооруженных сил РФ в рамках стран ОДКБ, обязана оказывать военную поддержку, то иным странам помощь оказывается по своему усмотрению (например, для поддержки правопорядка в каком-то регионе мира, противодействию терроризму и т.п.).

По нашему мнению, подобный подход является целесообразным, т.к. страны ОДКБ — это бывшие республики, входящие в состав СССР, соответственно, на протяжении нескольких десятилетий наши страны объединяли единые вооруженные силы, в то время как иные страны исторически не имеют таких тесных связей с нашим государством, поэтому в военной помощи им может быть отказано.

Между тем, необходимо отметить, что в ОДКБ входят не все страны постсоветского пространства. Это страны: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Также в последнее время обострился конфликт в Нагорном Карабахе между двумя республиками, входящими в состав СССР, а в настоящее время — в СНГ. И, если Армения входит в состав ОДКБ, то Азербайджан — нет, поэтому, в силу обязательств, страны ОДКБ при первом запросе Армении должны оказать ей поддержку, выступив тем самым против одной из стран СНГ, что, по нашему мнению, является, с одной стороны, логически правильным, а с иной стороны — государства ОДКБ выступают против дружественной страны СНГ. Поэтому мы считаем необходимым более детально отразить особенности урегулирования межреспубликанских вооруженных конфликтов среди стран, входящих в ОДКБ и СНГ, т.к. в этом случае обостряются межгосударственные (дипломатические) отношения между странами СНГ, в силу чего, по нашему суждению, использовать в подобных конфликтах вооруженные силы ОДКБ необходимо только при крайней необходимости, например, при явном вмешательстве третьих сторон.

Резюмируя исследования, полагаем целесообразным несколько расширить приведенную ранее нормативную базу национальным законодательством.

Проведенное исследование показало, что вооруженные формирования нашего государства могут быть использованы за пределами национальной территории в следующих случаях:

1) агрессии против России со стороны иностранного государства в рамках реализации неотъемлемого права на индивидуальную и коллективную самооборону (ст. 51 Устава ООН и статья 22 «Военной доктрины»). При этом защита наших соотечественников за рубежом от вооруженного нападения также является актом самообороны, по смыслу ст. 51 Устава ООН, в национальном законодательстве такой вариант применения закреплен в п. «к» ст. 31 «Военной доктрины»;

2) необходимости отражения или предотвращения вооруженного нападения на другое государство, которое обратилось к нашей стране с соответствующей просьбой (п. 2.1 ст. 10-ФЗ «Об обороне», ст. 24, 25 «Военной доктрины»). Между нашими странами должен быть заключен договор (например, «Договор о коллективной безопасности» от 15 мая 1992 г., подписанный государствами бывшего СССР и т.д.);

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 15, ст. 1774.

3) участие в миротворческих и гуманитарных операциях, санкционированных СБ ООН или иных аналогичных структур организаций коллективной безопасности (ст. 29–30, 32 «Военной доктрины»).

4) при необходимости пресечения актов терроризма и экстремизма (п. «о» ст. 32 «Военной доктрины»), а также борьбы с пиратством (п. «м» ст. 32 Военной доктрины).

Таким образом, следует констатировать, что использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами национальной территории представляет собой «неотъемлемое право суверенной России, основанное на нормах Устава ООН и национальном законодательстве, позволяющее в случае проведения надлежащей процедуры, использовать контингент отечественных Вооруженных Сил:

- 1) для защиты собственных граждан за пределами страны;
- 2) для участия в гуманитарных и военных операциях, санкционированных СБ ООН;
- 3) для исполнения международных соглашений об оказании помощи»;
- 4) борьбы с террористическими организациями и пиратством.

По нашему суждению, необходимо дифференцировать использование вооруженных сил России относительно стран СНГ и ОДКБ и других стран. В первом случае — страны исторически взаимосвязаны, а вооруженную помощь иным странам Россия должна осуществлять на основе особенных позиций, например, при борьбе с терроризмом и т.п.

Библиографический список

1. *Багреев В.Р.* Развитие теории применения формирований вооруженных сил за пределами Российской Федерации в основных документах стратегического планирования // Наука. Общество. Оборона. 2016. № 1 (6). С. 4–12.
2. *Толстых В.Л.* Курс международного права. М.: Проспект, 2019. 736 с.
3. *Bothe M., Partsch K.J., Solf W.A.* New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949. 2nd ed. Leiden; Boston. 2013. P. 224.
4. Курс международного права: в 7 т. Отрасли международного права / И.Н. Арцибасов, Б.М. Ашавский, Г.В. Игнатенко, Н.Б. Крылов и др. М.: Наука, 1992. Т. 6. 312 с.
5. *Русинова В.Н.* Права человека в вооруженных конфликтах: проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека. М.: Статут, 2017. 382 с.
6. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Ed. by Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann. Geneva, 1987. P. 392–394, 683–685.
7. *McDougal M., Feliciano F.* Law and Minimum World Public Order. NewHaven, 1961. P. 522–523.
8. *Блищенко И.П.* Обычное оружие и международное право. М.: Международные отношения, 1984. 216 с.
9. *Крылов Н.Б.* Защита сограждан, находящихся в опасности за рубежом // Международная жизнь. 1995. № 1. С. 124–130.
10. Круглый стол «Проблемы гуманитарной интервенции и защиты граждан за рубежом» (Москва, 26 марта 2009 г.). М.: Проспект, 2009.
11. *Карташкин В.А.* Гуманитарная интервенция в глобализирующемся мире // Юристмеждународник – InternationalLawyer. 2003. № 3. С. 2–10.
12. *Schachter O.* The Right of States To Use Armed Force, 82 MICH. L. REV. 1620, 1620 (1984).

13. *Krylov N.* Humanitarian Intervention: Pros and Cons, 17 LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV. 365 (1995).
14. *Brownlie I.* International Law and the Use of Force by States.L., 1963. P. 283.
15. *Крылов Н.Б.* Международно-правовые вопросы защиты государством своих граждан за рубежом // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 5. С. 117–118.
16. Ramsbotham Oliver, Woodhouse Tom. Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict. London: A Reconceptualization Polity Press., 1996. P. 12; Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs. 1999. P. 11.
17. *Evans G., Sahnoun M.* The Responsibility to Protect // Foreign Affairs. 2002. Vol. 81. N 6. Nov.–Dec. P. 102.
18. *Thakur R.* The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect. 2006. P. 34.
19. *Котляр В.С.* Концепция ответственности за защиту как проект кодекса проведения гуманитарных интервенций // Международное публичное и частное право. 2005. № 3. С. 44–48.

References

1. *Bagreev V.R.* Development of the Theory of Application of Armed Forces Formations outside the Russian Federation in the Main Documents of Strategic Planning. Nauka. Society. Defense. 2016. No. 1 (6). P. 4–12.
2. *Tolstykh V.L.* Course of International Law. Moscow: Prospect, 2019. 736 p.
3. *Bothe M., Partsch K.J., Solf W.A.* New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949. 2nd ed. Leiden; Boston. 2013. P. 224.
4. Course of International Law: in 7 vols. Branch of International Law / I.N. Artsybasov, B.M. Elavsky, G.V. Ignatenko, N.B. Krylov and others. Moscow: Nauka, 1992. Vol. 6. 312 p.
5. *Rusinov V.N.* Human Rights in Armed Conflict: Problems of Correlation of the Norms of International Humanitarian Law and International Human Rights Law. M.: Statut, 2017. 382 p
6. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Ed. by Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann. Geneva, 1987. P. 392–394, 683–685.
7. *McDougal M., Feliciano F.* Law and Minimum World Public Order. NewHaven, 1961. P. 522–523.
8. *Blishchenko I.P.* Conventional Weapons and International Law. Moscow: International relations, 1984. 216 p.
9. *Krylov N.B.* Protection of Fellow Citizens in Danger Abroad // International life. 1995. No. 1. P. 124–130.
10. Round table «Problems of Humanitarian Intervention and Protection of Nationals Abroad» (Moscow, March 26, 2009). M.: Prospect, 2009.
11. *Kartashkin V.A.* Humanitarian Intervention in the Globalizing World // Westmidlands – International Lawyer. 2003. No. 3. P. 2–10.
12. *Schachter O.* The Right of States To Use Armed Force, 82 MICH. L. Rev. 1620, 1620 (1984).
13. *Krylov N.* Humanitarian Intervention: Pros and Cons, 17 LOY. L. A. INT'L & COMP. L. Rev. 365 (1995).
14. *Brownlie I.* International Law and the Use of Force by States.L., 1963. P. 283.
15. *Krylov N.B.* International Legal Issues the State Must Protect Its Citizens Abroad // Proceedings of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences. 2012. No. 5. P. 117–118.

16. Ramsbotham Oliver, Woodhouse Tom. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. London: A Reconceptualization Polity Press., 1996. P. 12; *Humanitarian Intervention-Legal and Political Aspects*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs. 1999. P. 11.

17. *Evans G., Sahnoun M. The Responsibility to Protect // Foreign Af-fairs*. 2002. Vol. 81. N 6. Nov.–Dec. P. 102.

18. *Thakur R. The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. 2006. P. 34.

19. *Kotlyar V.S. the Concept of Responsibility for Protection as a Draft Code of Humanitarian Interventions // International Public and Private Law*. 2005. No. 3. P. 44–48.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10159
УДК 341.1/8

Д.В. Красиков

ПРИМЕНИМОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА К ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ КОНСЕНСУСА*

Введение: определение параметров применимости международного права в киберпространстве является одной из приоритетных задач межгосударственного диалога, посвященного достижению в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. **Цель:** выявление различий и общих позиций в представлениях государств по вопросам применения международного права в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, содержащихся в комментариях государств к предварительному проекту доклада Рабочей группы открытого состава ООН 2020 года. **Методологическая основа:** в основу исследования положены методы анализа и синтеза, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. **Результаты:** выявлены и изучены подходы государств к разрешению вопросов применимости международного права в киберпространстве. **Выводы:** лишь отдельные государства высказывают сомнения в применимости международного права в киберпространстве; основные различия в позициях государств состоят в несовпадении представлений относительно применения отдельных комплексов норм к поведению государств, связанного с использованием ИКТ; государства в основном сходятся во взглядах относительно дальнейшей совместной работы в рассматриваемой области; позиции России и США имеют больший потенциал для сближения в будущем, чем категоричные заявления других государств, усиливающие существующие разногласия.

Ключевые слова: рабочая группа открытого состава ООН, достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, Группа правительственных экспертов ООН, международное право в киберпространстве.

© Красиков Дмитрий Владимирович, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: krasikovdv@list.ru
© Krasikov Dmitry Vladimirovich, 2020
Candidate of law, associate Professor, International law department (Saratov State Law Academy)

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 20-011-00806 «Теоретико-практическая модель утверждения территориального суверенитета и делимитации юрисдикций государств в киберпространстве».

D. V. Krasikov

APPLICABILITY OF INTERNATIONAL LAW
TO THE CONDUCT OF STATES IN CYBERSPACE:
PROBLEMS OF CONSENSUS-BUILDING

Background: determining the parameters of the applicability of international law in cyberspace is one of the priority tasks of the interstate dialogue dedicated to the achievements in the field of information and telecommunications in the context of international security. **Objective:** to identify differences and common points in the positions of states on the application of international law in the field of informatization and telecommunications in the context of international security, contained in the states' comments on the preliminary draft report of the 2020 UN Open-ended working group. **Methodology:** the research is based on methods of analysis and synthesis, formal legal and comparative legal methods. **Results:** the approaches of states to resolving the issues of applicability of international law in cyberspace were revealed and studied. **Conclusions:** only a few states express doubts about the applicability of international law in cyberspace; the main differences in the positions of states concern the mismatch of ideas regarding the application of certain sets of norms to the behavior of states related to the use of ICT; states generally agree on the further joint work in this area; the positions of Russia and the United States leave a greater potential for rapprochement in the future than the categorical statements of many other states that reinforce existing differences.

Key-words: UN Open-ended working group, developments in the field of information and telecommunications in the context of international security, UN Group of governmental experts, international law in cyberspace.

Вопросы международно-правового регулирования отношений, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в настоящее время стали неотъемлемой частью международной повестки. Еще в 2004 г. по инициативе Генеральной Ассамблеи ООН Генеральным секретарем ООН была впервые учреждена Группа правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности¹ (далее — ГПЭ), которая функционировала в 2004–2005 гг., и работа которой впоследствии возобновлялась в формате еще пяти соответствующих экспертных групп, включая действующую в настоящее время². Лишь три из них

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №58/32 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 8 декабря 2003 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/58/32> (дата обращения: 01.09.2020).

² См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №60/45 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 8 декабря 2005 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/60/45> (дата обращения: 01.09.2020); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №66/24 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 2 декабря 2011 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/66/24> (дата обращения: 01.09.2020); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №68/243 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 27 декабря 2013 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/68/243> (дата обращения: 01.09.2020); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №70/237 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 23 декабря 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/237> (дата обращения: 01.09.2020); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №73/266 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 22 декабря 2018 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/266> (дата обращения: 01.09.2020).

завершили свою работу принятием итоговых докладов³, по которым участники смогли прийти к консенсусу, они и получили высокую оценку в Генеральной Ассамблее ООН, остальные же группы не получили столь значимого результата [1, р. 1–9]. При этом особенностью всех составов ГПЭ была и остается ограниченность круга представленных государств, поскольку в основу их формирования был положен принцип справедливого географического распределения. Среди наиболее значимых из согласованных результатов работы ГПЭ — поддержанные на высшем уровне в различных международных форматах вывод о применимости международного права к поведению государств в киберпространстве и 11 согласованных «норм, правил и принципов ответственного поведения государств»⁴.

В 2018 г. также по инициативе Генеральной Ассамблеи ООН была создана Рабочая группа ООН открытого состава по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности (далее — РГОС)⁵, имеющая мандат, схожий с мандатами ГПЭ, однако принцип ее формирования иной: она открыта для участия всех заинтересованных государств-членов ООН. Кроме того, иные лица: коммерческие организации, неправительственные организации и ученые, получили возможность внести свой вклад в обсуждение стоящих перед РГОС вопросов в рамках специально организуемых для этой цели консультаций.

Сосуществование и одновременное функционирование на базе ООН двух площадок, на которых обсуждаются схожие вопросы, в целом проблем не вызывает: диалог с участием представителей государств и экспертов о проблемах правового регулирования отношений в киберпространстве параллельно ведется и в рамках иных органов и процессов в системе ООН⁶, и подобные усилия не могут восприниматься как взаимоисключающие. Вместе с тем некоторые государства настаивают на большей легитимности формата РГОС в сравнении с ГПЭ⁷. При

³ См.: Доклад правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности № А/65/201 2010 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/65/201> (дата обращения: 01.09.2020); Доклад правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности № А/68/98 2013 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/68/98> (дата обращения: 01.09.2020); Доклад правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности № А/70/174 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/70/174> (дата обращения: 01.09.2020).

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №70/237 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 23 декабря 2015 г URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/237> (дата обращения: 01.09.2020); Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталье (Турция), 15–16 ноября 2015 г. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5037> (дата обращения: 01.09.2020); Commonwealth Cyber Declaration (2018). URL: <https://www.chogm2018.org.uk/sites/default/files/Commonwealth%20Cyber%20Declaration%20pdf.pdf> (дата обращения: 01.09.2020); Joint Statement on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace (2019). URL: <https://www.state.gov/joint-statement-on-advancing-responsible-state-behavior-in-cyberspace/> (дата обращения: 01.09.2020).

⁵ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №73/27 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 5 декабря 2018 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/27> (дата обращения: 01.09.2020).

⁶ О существующих в рамках ООН форматах, в которых ведется работа в сфере кибербезопасности, см.: An initial overview of UN system actors, processes and activities on ICT-related issues of interest to the OEWG, by theme. URL: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-existing-un-bodies-processes-related-to-mandate.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

⁷ Так, Никарагуа рассматривает ГПЭ, в состав которой она никогда не входила, как закрытую платформу экспертов, предложения которой не рассматривались всеми членами ООН, и которые должны быть скорректированы в формате открытой группы (см.: Nicaragua's considerations on the initial document of the Open-Ended Working Group on progress in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/>

этом как показала дискуссия в рамках РГОС, отдельные государства ставят под сомнение некоторые позиции, которые были приняты консенсусом в ГПЭ и восприняты в качестве таковых Генеральным Секретарем ООН и Генеральной Ассамблеей ООН⁸.

27 апреля 2020 г. был опубликован предварительный проект доклада РГОС⁹ (спустя месяц была обнародована пересмотренная версия данного проекта¹⁰), в котором изложены основные выводы, сделанные в ходе ее работы, и который был предложен для обсуждения государствами-участниками и иными заинтересованными лицами. Комментарии государств к этому проекту, содержащие замечания и предложения по тексту, призванному отражать согласованные позиции по результатам их совместной работы, представляют значительный исследовательский интерес. Свои комментарии представили 44 государства, их ценность состоит не столько в качестве формы выражения взглядов для целей разработки доклада РГОС, сколько в качестве представленного уполномоченными органами от имени государств источника их официальных позиций по вопросам правового регулирования поведения, связанного с использованием ИКТ. Как справедливо отмечают специалисты, изучение проблем реализации международного права в киберпространстве осложнено тем, что государства нечасто публично высказывают свои позиции в этом отношении, и это затрудняет подтверждение и развитие международных обычно-правовых норм в связи с отсутствием необходимой для этого общей и согласованной практики государств и *opinio juris* [2, p. 171; 3, p. 3–4]. В литературе высказываются мнения исследователей в адрес государств относительно активного выражения своих представлений о необходимости применить действующее международное право к поведению в киберпространстве не только в контексте отдельных инцидентов, но и абстрактно, что может породить более устойчивые ожидания в отношении поведения государств и, соответственно, повысить уровень предсказуемости и стабильности в киберпространстве [2, p. 172; 4, p. 230–231; 5, p. 214–215].

[wp-content/uploads/2020/04/minic-mis-143-04-2020-permanent-mission-of-switzerland.pdf](https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/minic-mis-143-04-2020-permanent-mission-of-switzerland.pdf) (дата обращения: 01.09.2020)). Россия заявляет о категорической неприемлемости попытки увязать работу РГОС и ГПЭ, ставящей «полноценный переговорный механизм в рамках ООН в зависимости от узкоформатной, «элитарной» экспертной площадки», называя такой «подрыв статуса РГОС... оскорбительным для 119 стран-членов ООН, поддержавших ее создание» (см.: Commentary of the Russian Federation on the initial “Pre-Draft” of the Final Report of the United Nations Open-Ended Working Group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/russian-commentary-on-oweg-zero-draft-report-eng.pdf> (дата обращения: 01.09.2020)). Венесуэла указывает на то, что ГПЭ является ограниченной по своему составу и не отражает все возможные взгляды государств – членов ООН (см.: Preliminary considerations of Venezuela to the initial Pre-Draft of the Report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/nv-00069-annex.pdf> (дата обращения: 01.09.2020)).

⁸ Так, кубинские власти подчеркивают, что ГПЭ имели выборочный состав, и, следовательно, их рекомендации не включают все возможные взгляды государств-членов ООН, поэтому результаты их работы могут быть пересмотрены и усовершенствованы РГОС. См.: Considerations on the initial Pre-Draft of the Open-Ended Working Group (OEWG) on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/considerations-on-the-initial-pre-draft-of-the-oweg-cybersecurity-cuba-15-april.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

⁹ См.: Initial “Pre-draft” of the report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/03/200311-Pre-Draft-OEWG-ICT.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

¹⁰ См.: Second “Pre-draft” of the report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/05/200527-oweg-ict-revised-pre-draft.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

В связи с этим комментарии государств к предварительному проекту доклада РГОС не утратят свое значение вне зависимости от итогов его обсуждения, а останутся в международной практике как свидетельства мнений, имеющих значение для выявления *opinio juris*, а также для толкования международно-правовых норм. Представляется актуальным проанализировать комплекс этих комментариев на этапе проектирования доклада, а не по итогам его согласования.

Ниже представлены результаты выявления различий и общих позиций в представлениях государств по вопросам применения международного права в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. Для достижения данной цели были изучены все комментарии государств, представленные в порядке обсуждения предварительного проекта доклада РГОС, опубликованного в апреле 2020 года¹¹. По результатам изучения представленных комментариев были проанализированы и выбраны для обобщения и сопоставления позиции тех государств, которые высказались по данному вопросу.

Предварительный проект доклада РГОС включает вводную часть и 7 основных разделов — «Существующие и потенциальные угрозы», «Международное право», «Правила, нормы и принципы ответственного поведения государств», «Меры укрепления доверия», «Наращивание потенциала», «Регулярный институциональный диалог» и «Выводы и рекомендации». В разделе «Международное право» подчеркивается, что существующие обязательства по международному праву, в частности, по Уставу ООН, применимы к использованию государствами ИКТ, и что содействие формированию общего для государств понимания того, как международное право применяется в данной сфере, имеет основополагающее значение для международной безопасности и стабильности (п. 22). Также в этом разделе приводятся различные позиции государств, высказанные в порядке обмена мнениями по поводу применимости конкретных отраслей и иных комплексов норм международного права к сфере ИКТ, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека, международное уголовное право, международное обычное право, право международной ответственности: ряд государств настаивали на достаточности действующего международного права для регулирования отношений в рассматриваемой сфере, отдельные государства высказывались в пользу необходимости выработки соответствующих специальных правовых норм. Соответствующие разногласия государств нашли свое отражение и были конкретизированы в комментариях государств к предварительному проекту докладу РГОС.

Подавляющее большинство государств в своих комментариях подчеркивают значимость очередного подтверждения в предварительном проекте доклада РГОС позиции о применимости международного права к поведению государств в киберпространстве. При этом многие государства стремятся подчеркнуть консенсуальный характер данной позиции¹², очевидно предпринимая попытку утвердить общую для всего международного сообщества точку зрения, позволяющую дискуссии развиваться в едином для ее участников направлении.

¹¹ Комментарии государств к предварительному проекту доклада РГОС опубликованы на официальном сайте ООН (на странице Управления ООН по вопросам разоружения). URL: <https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/> (дата обращения: 01.09.2020).

¹² См., в частности: Initial “Pre-draft” of the report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security: Comments by Argentina. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/oewg-ict-comments-argentina-3.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

Вместе с тем изучение всего комплекса комментариев позволяет обратить внимание на два обстоятельства, которые осложняют понимание указанного тезиса как четкой и согласованной отправной точки.

Первым обстоятельством является то, что в действительности соответствующий консенсус *stricto sensu* отсутствует. Несмотря на широкую международную практику утверждения позиции о применимости международного права к общественным отношениям с участием государств в киберпространстве, отдельные государства в своих комментариях к рассматриваемому предварительному проекту доклада РГОС высказывают возражения на этот счет. Так, власти Венесуэлы отмечают невозможность прямого применения международного публичного права к таким отношениям¹³. Индонезия выступает против автоматического применения действующего права без изучения контекста и уникального характера деятельности в киберпространстве¹⁴. Хотя соответствующая позиция Венесуэлы не сопровождается аргументацией и выглядит явно необоснованной (либо некорректно сформулированной), позиция Индонезии более понятна в контексте второго обстоятельства, на которое следует обратить внимание: вопрос о применимости (или неприменимости) международного права к поведению государств в киберпространстве не всеми государствами воспринимается одинаково.

Во-первых, вопрос применимости международного права к отношениям в данной сфере может восприниматься как вопрос принципа (т.е., по существу, как вопрос о наличии или отсутствии препятствий для применения к отношениям, связанным с использованием ИКТ, международно-правовых норм, изначально не рассчитанных на их регулирование). В комментариях Норвегии отмечено: хотя международное право уходит корнями в эпоху, предшествовавшую развитию киберпространства, нет ничего нового или уникального в применении норм международного права к новым областям после технологических достижений¹⁵. Эта позиция близка большинству, а вот Индонезия именно с ней, очевидно, не согласна.

Во-вторых, международно-правовое регулятивное воздействие на поведение государств в киберпространстве обсуждается в контексте вопроса о том, применим ли в данной сфере весь спектр норм и отраслей международного права. Мнения государств в этом отношении разнятся (и невозможность выработки согласованной позиции на этот счет стало одной из причин несостоятельности попытки ГПЭ принять доклад в 2017 году [1, р. 3]), при этом большинство настаивает на положительном ответе на данный вопрос. Наглядной иллюстрацией к дискуссии в этом отношении является различие в видении государствами применимости всего комплекса положений Устава ООН 1945 г.¹⁶: многие участвующие в работе РГОС страны настаивают на его применимости «в полном

¹³ См.: Preliminary considerations of Venezuela to the initial Pre-Draft of the Report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/nv-00069-annex.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

¹⁴ См.: Indonesia's Response on the Pre-Draft Report of the UN OEWG on the developments in the field of ICT in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/indonesia-respose-to-oewg-ict-initial-pre-draft.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

¹⁵ См.: Comments by the Norwegian Delegation on the "Pre-draft" of the report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/comments-by-norwegian-delegation-to-oewg-pre-draft-report.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

¹⁶ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. XII. С. 14–47.

объеме» (Австрия, Лихтенштейн, США, Чили, Швейцария, Япония и др.), в то время как некоторые государства выступают категорически против признания применимости к киберотношениям его ст. 51, закрепляющей право государств на самооборону (Венесуэла, Зимбабве, Куба). В комментарии Кубы отмечается озабоченность констатацией в предварительном проекте признания автоматической применимости Устава ООН в целом и выражается уверенность, что хотя принципы и цели, закрепленные в нем, действительно применимы к измерению безопасности в сфере ИКТ, его ст. 51 не может автоматически применяться в случае инцидента в сфере кибербезопасности или использоваться для оправдания ответного нападения в традиционной форме¹⁷.

Дискуссию вызывает также вопрос о полной и автоматической применимости к отношениям в киберпространстве норм международного гуманитарного права (в пользу такой применимости выступают, в частности, Австрия, Ирландия, Колумбия, Франция, Швейцария, Швеция, Эстония, а против — Венесуэла, Куба, Иран, Россия), а также о применимости норм о присвоении поведения в качестве элемента международно-противоправного деяния¹⁸.

Если относительно применимости международного права к отношениям в рассматриваемой сфере в принципе в сообществе государств сложилась в значительной степени приближенная к консенсусу позиция, то значительные разногласия вызывает вопрос о достаточности действующего комплекса международно-правовых норм для противостояния совершаемым или санкционируемым государствами действиям в киберпространстве. Большинство государств не считают необходимым выработку каких-либо новых норм, специально рассчитанных на регулирование отношений, связанных с использованием ИКТ, и высказывают возражения против соответствующих инициатив. К числу таких государств относятся, в частности, Австралия, Австрия, Германия Дания, Канада, Чили, Италия Колумбия, Чехия, Ирландия, Нидерланды, Новая Зеландия, ФРГ, Швеция, Норвегия, Эстония, Япония. Комментируя предварительный проект доклада РГОС, эти страны призывают сосредоточиться на обсуждении того, как действующие нормы имплементируются, как они толкуются и применяются.

Как утверждает Австрия, именно быстро эволюционирующая природа угрозы, исходящей из использования ИКТ в злонамеренных целях, означает, что подлинно универсальная архитектура кибербезопасности может быть основана лишь на уже существующем международном праве¹⁹. В позиции Австрии объясняются подлинные опасения государств, выступающих против обсуждения и выработки новых норм: признание необходимости адаптации существующих или разработки новых правовых инструментов может быть опасным, поскольку это открывает возможность для *argumentum e contrario*, ставящую под сомнение применимость и юридически обязательный характер международного обычного права, общих принципов права и договорных обязательств в отношении

¹⁷ См.: Considerations on the initial Pre-Draft of the Open-Ended Working Group (OEWG) on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/considerations-on-the-initial-pre-draft-of-the-oewg-cybersecurity-cuba-15-april.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

¹⁸ Категорически возражают против применимости права международной ответственности к поведению государств в киберпространстве выступают КНР и Иран, ставя под сомнение общепризнанность обычно-правовых норм об ответственности даже вне контекста отношений в киберпространстве.

¹⁹ См.: Pre-Draft Report of the OEWG – ICT: Comments by Austria. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/comments-by-austria.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

использования ИКТ, а кроме того для выработки новых норм потребовалось бы потратить много времени на многонациональных форумах, рискуя тем, что результаты соответствующих процессов принятия решения быстро устареют. Схожая позиция изложена в комментариях Италии²⁰ и Новой Зеландии²¹. Некоторые специалисты оценивают такую позицию как основанную на стремлении государств, обладающих преимуществами в развитии сферы ИКТ, сохранить и укрепить их [6, р. 404].

Небольшая группа государств, включая Российскую Федерацию, высказывает диаметрально противоположную позицию по вопросу о необходимости и целесообразности разработки новых международно-правовых инструментов обязывающего характера в рассматриваемой сфере.

В российском комментарии подчеркивается, что в предварительном проекте доклада РГОС делается чрезмерный акцент на применимость действующих норм к сфере ИКТ и не уделяется внимание «модальностям» такой применимости: тому, кем, каким образом и в каких условиях они применимы²². Российские власти отмечают сложившуюся ситуацию де-факто «правового вакуума» в регулировании использования ИКТ и указывают на необходимость регулирования практических аспектов применимости действующих норм международного права «специальным универсальным международно-правовым инструментом». То есть речь идет не об отрицании применимости действующих норм или об их замене новыми нормами, а о принятии таких новых норм, которые обеспечивали бы согласованное и адаптированное применение существующих правил общего характера. Схожее мнение изложено в комментарии Никарагуа²³. О «правовом вакууме» также заявляют Индонезия²⁴ и Куба²⁵.

КНР занимает позицию, согласно которой, построению международного порядка в киберпространстве будут способствовать подтверждение применения

²⁰ См.: Comments from Italy on the initial 'Pre-Draft' Report of the Open-Ended Working Group on developments in the field of information and telecommunication in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-16-italy-comments-on-the-oweg-pre-draft.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²¹ См.: Initial "Pre-draft" of the report of the OEWG on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/oweg-pre-draft-new-zealand-comments.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²² См.: Commentary of the Russian Federation on the initial "Pre-Draft" of the Final Report of the United Nations Open-Ended Working Group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/russian-commentary-on-oweg-zero-draft-report-eng.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²³ См.: Nicaragua's considerations on the initial document of the Open-Ended Working Group on progress in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/minic-mis-143-04-2020-permanent-mission-of-switzerland.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²⁴ Власти Индонезии предупреждают от «автоматического» применения действующего права без изучения контекста и уникального характера деятельности в киберпространстве, отмечая, что необходимы практические корректировки норм и их новые интерпретации. См.: Indonesia's Response on the Pre-Draft Report of the UN OEWG on the developments in the field of ICT in the context of international security URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/indonesia-respose-to-oweg-ict-initial-pre-draft.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²⁵ Как следует из комментария Кубы, единственным возможным способом заполнить соответствующий «правовой вакуум» является инициирование всеобщего и демократического переговорного процесса, который приведет к принятию нового юридически обязательного документа, дополняющего существующее международное право. См.: Considerations on the initial Pre-Draft of the Open-Ended Working Group (OEWG) on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/considerations-on-the-initial-pre-draft-of-the-oweg-cybersecurity-cuba-15-april.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

соответствующих действующих международных норм и разработка новых международно-правовых инструментов с учетом характеристик и развития киберпространства²⁶. В комментарии КНР отмечается: мнение о достаточности существующего международного права, дополненного добровольными, необязательными нормами, отражающими консенсус между государствами, очевидно, несовместимо со сложившейся ситуацией и существующим консенсусом; многие государства считают, что наилучшим средством поддержания мира в киберпространстве является разработка новых международно-правовых актов, соответствующих его характеристикам, вместо того, чтобы использовать право в качестве инструмента для возложения ответственности и назначения наказания в одностороннем порядке. Аналогичным образом в пользу выработки нового международно-правового инструмента выступают Египет, Иран, Пакистан, Венесуэла, Зимбабве.

В ответ на аргументы, лежащие в основе позиции ряда государств относительно необходимости принятия новых специальных норм, регулирующих их поведение в рассматриваемой сфере, некоторые государства обращают внимание на потенциал действующего международного права, позволяющий ему адаптироваться к меняющимся условиям: так, например, в комментарии Франции указывается на возможность эволютивного толкования норм международного права²⁷, власти Австрии и Чехии ссылаются в этом контексте на подп. b п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.²⁸, позволяющий учитывать практику применения международного договора при толковании его положений²⁹.

В целом государства — приверженцы различных взглядов на целесообразность выработки соответствующих новых международно-правовых норм сходятся во мнении о необходимости дальнейшего диалога о том, как именно действующее международное право применяется в киберпространстве. Нидерланды заявляют о существовании явного пробела в этом отношении и в качестве примера ссылаются на отсутствие ясности относительно международно-правовой квалификации киберопераций против сектора здравоохранения³⁰. В позиции США наряду с критикой предложений о разработке юридически обязательного акта содержится и объяснение преждевременности таких предложений: в комментарии американских властей отмечается, что без четкого понимания взглядов государств на то, как действующее международное право применяется к сфере

²⁶ См.: China's Contribution to the Initial Pre-Draft of OEWG Report. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/china-contribution-to-oewg-pre-draft-report-final.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²⁷ См.: Reponse de la France au projet de rapport de la Présidence de l'OEWG. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/contribution-fr-oewg-fr-vf.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

²⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37, ст. 772.

²⁹ См.: Pre-Draft Report of the OEWG – ICT: Comments by Austria. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/comments-by-austria.pdf> (дата обращения: 01.09.2020); Comments submitted by the Czech Republic in reaction to the initial “pre-draft” report of the Open-Ended Working Group on developments in the field of information and telecommunications in the context of international security. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/czech-republic-oewg-pre-draft-suggestions.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

³⁰ The Kingdom of the Netherlands' response to the pre-draft report of the OEWG. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/kingdom-of-the-netherlands-response-pre-draft-oewg.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

ИКТ, преждевременно предполагать, что международное право нуждается в изменении или дальнейшем развитии³¹.

Такое объяснение видится более разумным, чем настойчивое воспроизведение многими государствами тезиса о «достаточности» международного права и «отсутствии пробелов» в нем. Лежащие в основе данного тезиса правовые аргументы ясны, как ясны политические и идеологические его предпосылки, однако безапелляционные утверждения о достаточности международного права, по существу, могут восприниматься как заявления о его совершенстве. Как отмечал Х. Лаутерпахт, если неверным является предположение о том, что существует пробел в том смысле, что правовой порядок вовсе не содержит какого-либо решения соответствующего вопроса, в равной степени неверным будет предположение о том, что не существует какого-либо пробела вообще [7, р. 94].

Учитывая, что против прояснения и обсуждения взглядов государств и иных участников международных отношений на то, каким образом международное право применяется в киберпространстве (в терминологии российского комментатора — каковы «модальности» его применимости), не возражает ни одно государство (и, в том числе, на это направлены совместно разрабатываемые государствами меры по укреплению доверия и формы регулярного институционального диалога), вопрос о наличии или отсутствии пробелов в международном праве в рассматриваемой сфере не может быть разрешен окончательно. Более того, вряд ли какое-либо из государств взялось бы утверждать, что международное право не нуждается в усовершенствовании в принципе, и позиция о преждевременности инициирования процесса выработки новых правовых норм видится более взвешенной, чем абстрактное отрицание потребности в этом. В условиях сохранения принципиальных разногласий государств относительно того, каким образом международное право применяется к поведению государств в киберпространстве, позиции России и США оставляют большой потенциал для сближения в будущем, чем категоричные заявления других государств, усиливающие существующие разногласия.

References

1. *Henriksen A.* The End of the Road for the UN GGE Process: The future Regulation of Cyberspace // *Journal of Cybersecurity*. 2019. Vol. 5. No. 1. P. 1–9.
2. *Egan B.J.* International Law and Stability in Cyberspace // *Berkeley Journal of International Law*. 2017. Vol. 35. Issue 1. P. 169–180.
3. *Moynihan H.* The Application of International Law to State Cyberattacks: Sovereignty and Non-intervention, Royal Institute of International Affairs Chatham House, 2019. 60 p.
4. *Schmitt M.N., Watts S.* The Decline of International Humanitarian Law *Opinio Juris* and the Law of Cyber Warfare // *Texas international law journal*. 2015. Vol. 50. Symposium issue 2. P. 189–231.
5. *Schmitt M.N., Watts S.* State *Opinio Juris* and International Humanitarian Law Pluralism // *International law studies*. 2015. Vol. 91. P. 171–215.
6. *Eilstrup-Sangiovanni M.* Why the World Needs an International Cyberwar Convention // *Philosophy & Technology*. 2018. Vol. 31. P. 379–407.
7. *Lauterpacht H.* The Function of Law in the International Community. Oxford: Oxford University Press, 2011. 528 p.

³¹ См.: United States Comments on the Chair's Pre-draft of the Report of the UN Open Ended Working Group (OEWG). URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/04/oewg-pre-draft-usg-comments-4-6-2020.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10160

УДК 341.231.14

О.Ю. Ситкова

ЗНАЧЕНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА РЕБЕНКА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ*

Введение: актуальность исследования обусловлена необходимостью выявления проблем, возникающих в связи с реализацией права ребенка на получение информации и правового механизма его ограничения в целях защиты от вредной информации, поступающей через источники массовой информации в детско-подростковую среду. **Цель:** определение роли средств массовой информации в процессе реализации права ребенка на доступ к информации, а также выявление роли государства, общественных сил и семьи в процессе ограничения доступа ребенка к информации, поступающей из СМИ. **Методологическая основа:** поставленные цели реализовывались при помощи базовых методов: общенаучного диалектического метода познания, индуктивной и дедуктивной логики. **Результаты:** анализируя положения Конвенции ООН о правах ребенка, автор определяет механизм взаимодействия государства и семьи в процессе обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. **Выводы:** сделан вывод о том, что родители (опекуны) несут основную ответственность за использование информации из СМИ их ребенком. Государство же должно оказывать поддержку родителям в обеспечении доступа к адекватной информации для ребенка, предоставляя, например, информацию о содержании телевизионных программ, видеороликов, компьютерных играх, использовании Интернета и т.д. Правовой механизм, включающий в себя меры согласованного взаимодействия семьи и государства, наилучшим образом способствует реализации мер по защите детей от вредной информации в сочетании с сохранностью права ребенка на доступ к информации.

Ключевые слова: информация, ребенок, защита, механизм, баланс интересов, международное сотрудничество, право на информацию, правовое регулирование.

O.Yu. Sitkova

THE IMPORTANCE OF THE MEDIA IN THE CONTEXT OF REALIZING THE CHILD'S RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION

Background: the relevance of the research is due to the need to identify problems arising in connection with exercising the child's right to receive information and the legal mechanism for limiting it in order to protect children and adolescents from harmful information coming through mass media sources. **Objective:** to determine the role of the media in the process of realizing the child's right to access information, as well as to identify the role of the state, social forces and the family in the process of restricting a child's access to

© Ситкова Ольга Юрьевна, 2020

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

© Sitkova Olga Yuryevna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Professor, International law department (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00570\20.

*information coming from the media. **Methodology:** the goals set were realized using basic methods: the general scientific dialectical method of cognition, inductive and deductive logic. **Results:** analyzing the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child, the author defines the mechanism of interaction between the state and the family in the process of ensuring information security of minors. **Conclusions:** it is concluded that parents (guardians) are primarily responsible for the use of information from the media by their child. The state, however, should support parents in ensuring access to adequate information for the child, providing, for example, information on the content of television programs, videos, computer games, Internet use, etc. The legal mechanism, which includes measures for coordinated interaction between the family and the state, best contributes to the implementation of measures to protect children from harmful information, combined with the preservation of the child's right to access information.*

Key-words: *information, child, protection, mechanism, balance of interests, international cooperation, right to information, legal regulation.*

Развитие высоких технологий, открытость страны мировому сообществу привели к незащищенности детей от противоправного контента в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, усугубили вопросы, связанные с торговлей детьми, детской порнографией и проституцией. По сведениям МВД России, число сайтов, содержащих материалы с детской порнографией, увеличилось почти на треть, а количество самих Интернет-материалов — в 25 раз. Значительное число сайтов, посвященных суицидам, доступно подросткам в любое время. В связи с этим стратегической целью государственной политики в области информационной безопасности детей, обозначенной в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. объявлено обеспечение гармоничного развития молодого поколения при условии минимизации всех негативных факторов, связанных с формированием гиперинформационного общества в России. Актуальность этой проблемы повышается в условиях нарастающей напряженности между реализацией права ребенка на получение информации, гарантированного на международном и федеральном уровне, и необходимостью защиты детей от информации, наносящей вред психическому здоровью и развитию несовершеннолетних.

Дебаты о свободе информации, начавшиеся в 1946 г. в связи с принятием Генеральной Ассамблеей ООН Резолюции о проведении всемирной конференции по вопросам свободы информации, имели своей целью выявить и описать существенные особенности информационного процесса (процесса обмена информацией). Эта цель в дальнейшем реализовывалась международным сообществом, вопросы об информационном процессе неоднократно обсуждались в рамках ЮНЕСКО, а также в различных органах Совета Европы. Концепция свободы информации была заменена понятиями «свободный поток информации» и «свободный и сбалансированный поток информации», которые стали одним из приоритетов ЮНЕСКО в середине 1970-х гг. В 1978 г. комиссии, возглавляемой Ш. Мак Брайдом, было поручено изучить совокупность коммуникативных проблем в современном мире. Одним из результатов работы Комиссии, стало отнесение информации (коммуникации) к разряду фундаментальных индивидуальных и коллективных прав [1, р. 26]. Категория «свобода информации» включает в себя свободу искать и получать информацию, которую также часто называют «правом знать», т.е. запрашивать и получать информацию по запросу, сделан-

ному физическим лицом. При этом праву искать информацию корреспондирует соответствующая обязанность государств предоставлять информацию лицам, имеющим такое право.

Во многих странах законы о свободе информации включают право на информацию и право на доступ к государственным и административным документам, т.е. внутренние национальные законы придерживаются дуалистической природы права на информацию. Так, например, в Шотландии детям отдельно предоставлено право на свободу информации, которое установлено в специальном положении Закона о свободе информации. Это положение требует от государственных органов реагирования на все информационные запросы, которые они получают в течение 20 рабочих дней. Закон прямо устанавливает право доступа к информации для лиц в возрасте от 12 лет и старше, но дети моложе этого возраста также могут воспользоваться этим правом при условии, что у них есть необходимость в получении такой информации¹.

В соответствии со ст. 17 Конвенции ООН о правах ребенка (далее – КПР) государства-участники обязуются признавать важную роль СМИ и обеспечивать условия для того, чтобы ребенок имел доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и таким материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. Концепция КПР такова: детям необходимо предоставить доступ к большому количеству материалов по мере их (детей) созревания и взросления, но в равной степени их следует защищать от информации которая не просто мешает, а наносит вред духовному и нравственному развитию несовершеннолетних. Комитет по правам ребенка рекомендовал государствам-участникам инициировать общенациональную дискуссию о средствах продвижения позитивных альтернатив негативным тенденциям медиа-рынка, поощрения знаний о СМИ и поддержки родителей в осуществлении защиты своих детей от вредной информации, поступающей из СМИ [2, р. 244].

Статья 17 КПР делает акцент на роли СМИ в обеспечении права ребенка на доступ к информации. Это обязательство государств тесно связано с обеспечением права ребенка на свободу выражения мнения (ст. 13 КПР). Государствам-участникам следует поощрять деятельность СМИ по распространению полезных материалов для целей образования, указанных в ст. 29 КПР. Предполагается, что СМИ должны быть доступны для ребенка в контексте ст. 12 КПР, которая обязывает государства-участников обеспечить ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим его интересы. Комитет по правам ребенка отметил ключевую роль, которую СМИ могут играть в информировании о содержании гарантированных КПР прав и свобод во исполнение ст. 42 КПР. СМИ также имеют решающее значение для выявления и сообщения о нарушениях прав ребенка.

Следует констатировать, что транснациональный характер цифровых медиа, а также распространение разнообразных форм контента облегчают реализацию

¹Freedom of Information (Scotland) Act 2002. URL: <https://www.ed.ac.uk/records-management/guidance/information-legislation/foi/main-strands> (дата обращения: 20.07.2020).

права ребенка на доступ к социально-культурной полезной информации и материалам, как того требует ст. 17 КПР.

Необходимо учитывать, что при разработке КПР ст. 17 задумывалась как мера защиты ребенка «против любого вредного влияния СМИ». При этом имелись ввиду разные источники информации: радио, кино, телевидение, печатные материалы, выставки и пр. Но в начале обсуждения один из членов Рабочей группы предположил, что СМИ приносят больше пользы, чем вреда и что статья должна быть сформулирована в положительном ключе [3, р. 179]. В окончательной версии статьи установлено пять мероприятий, которые государства-участники должны выполнять для достижения общей цели ст. 17 и только одно из них направлено собственно на защиту права ребенка от вредных материалов, хотя именно этому мероприятию, как правило, уделяется наибольшее внимание при рассмотрении Комитетом Отчетов государств об исполнении обязательств, взятых ими на себя в связи с подписанием КПР.

КПР допускает возможность ограничения права ребенка на доступ к информации, однако, в КПР речь идет о возможных ограничениях этого права исключительно на законодательном уровне, т.е. право ребенка на доступ к информации может быть ограничено только органами власти, путем издания соответствующего закона. При этом огромная роль в осуществлении контроля за этим процессом отводится родителям, законным представителям, опекунам согласно ст. 5 КПР. Комитет по правам ребенка неоднократно высказывался о необходимости поиска баланса между правом ребенка на доступ к информации и родительской властью, которая проявляется в т.ч. в установлении ограничений при реализации этого права ребенка: «Гражданские права ребенка начинаются в семье ... Семья является важным звеном для обеспечения осведомленности о правах ребенка, сохранения прав и обеспечения уважения к человеческим ценностям, культурной идентичности и наследию. Существует необходимость считать целесообразными способы обеспечения баланса между родительской властью и реализацией права ребенка, включая право на свободу выражения. Требуют обсуждения меры, предпринимаемые для предотвращения нарушения этого права в семье»².

В рамках осуществления защиты ребенка от вредной информации положения ст. 17 КПР поощряют разработку надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию. При этом при разработке этих принципов государства-участники должны учитывать ряд положений, содержащихся в других статьях КПР, а именно:

1) право ребенка на свободу выражения мнения может быть предметом только определенных ограничений, изложенных в п. 2 ст. 13 КПР;

2) основная ответственность за воспитание и развитие ребенка возлагается на родителей. Наилучшие интересы ребенка являются предметом основной заботы родителей и обязанность государства заключается в оказании соответствующей помощи (ст. 18 КПР). Также следует учитывать положения ст. 5 КПР, требующие уважения права родителей на осуществление управления и руководства в соответствии с развивающимися способностями ребенка. Следовательно, именно родители (опекуны) несут основную ответственность за использование

² См.: Комитет по правам ребенка. Доклад на пятой сессии. Январь 1994 года. CRC / C / 24. Приложение V. С. 63.

информации из СМИ ребенком. Государство же должно помогать родителям в обеспечении доступа к адекватной информации для ребенка, предоставляя, например, информацию о содержании телевизионных программ, видеороликов, компьютерных игр, об использовании Интернета и мобильных технологиях и т.д.

Комитетом по правам ребенка сформулированы рекомендации [3, р. 183–184] по деятельности СМИ и их роли в обеспечении для защиты ребенка от вредной информации. В частности, Комитет по правам ребенка рекомендует государствам составить досье о положительном практическом опыте детей в работе со СМИ. В части медиаобразования Комитет рекомендовал информировать детей о влиянии средств массовой информации. Комитет рекомендует обеспечивать учащимся и студентам возможность общаться в СМИ. Положительный опыт отдельных государств в этой сфере должен быть доступен для других государств-участников. Также Комитет указал на необходимость государственной поддержки СМИ для детей, а именно на необходимость бюджетной поддержки производства и распространения детских книг, журналов и газет, музыки, театра и др.

Таким образом, правовой механизм, включающий в себя меры согласованного взаимодействия семьи и государства, наилучшим образом способствует реализации мер по защите детей от вредной информации в сочетании с сохранностью права ребенка на доступ к информации. Государственные органы, образовательные и общественные организации, родители не должны недооценивать положительную роль средств массовой информации в процессе личного и социального развития ребенка, контролируя при этом в рамках своей компетенции и возможностей, содержание информационного потока.

References

1. *Thorgeirsdóttir H.* Article 13. The Right to Freedom of Expression Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 2006. 65 p.
2. Regulation, Awareness, Empowerment Young People and Harmful Media Content in the Digital Age / Editor Carlsson. U. NORDICOM. Göteborg University, 2006. 287 p.
3. *Hodgkin R. and Newell P.* Implementation handbook for the convention on the rights of the child. URL: [http // www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child_Part_1_of_3.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child_Part_1_of_3.pdf) (дата обращения: 12.06.2020).

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10161
УДК 342.951

С.Б. Аникин, А.И. Пермяков

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ

***Введение:** организация административно-правового регулирования обеспечения санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в России представляет собой сложную организационно-правовую конструкцию. Санитарно-эпидемиологическое благополучие охватывается понятиями «безопасность» и «национальная безопасность» и ее обеспечение осуществляется на основе централизации, т.к. ст. 71 Конституции РФ вопросы обеспечения безопасности относит к исключительному ведению Российской Федерации. В то же время, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ координация вопросов здравоохранения и осуществление мер по борьбе с эпидемиями относится к совместному ведению России и ее субъектов. При возникновении угроз в области санитарно-эпидемиологического благополучия это положение предполагает принятие комплекса нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней. Однако для принятия эффективных мер по оперативному реагированию на угрозы в данной области, необходим оптимально короткий юридический алгоритм действий органов государственного управления. **Цель:** оптимизация правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам здравоохранения и осуществления мер по борьбе с эпидемиями. **Методологическая основа:** общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания, позволяющие раскрыть некоторые проблемы административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России. **Результаты:** сложность организационно-правовой конструкции обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России не создает условий для своевременного и эффективно-*

© Аникин Сергей Борисович, 2020
Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_ap@ssla.ru
© Пермяков Александр Игоревич, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: apermykov@sgar.ru

© Anikin Sergey Borisovich, 2020
Doctor of law, associate Professor, Professor. Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)
© Permyakov Aleksandr Igorevich, 2020
Candidate of law, associate Professor, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

го реагирования уполномоченными органами исполнительной власти на возникающие угрозы, выработаны некоторые рекомендации по изменению такого положения. **Выводы:** организационно-правовые ресурсы по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России целесообразно максимально возможно приблизить к местам возникновения угроз эпидемий, сосредоточив их в органах государственной власти субъектов Российской Федерации в виде полномочий субъектов Федерации или федеральных полномочий, делегированных субъектам Федерации.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, санитарно-эпидемиологическое благополучие, эпидемия, пандемия, национальная безопасность, органы исполнительной власти, централизованная система, режим повышенной готовности.

S.B. Anikin, A.I. Permyakov

CERTAIN ASPECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL WELFARE OF THE POPULATION IN RUSSIA

Background: the organization of administrative and legal regulation of providing sanitary and epidemiological welfare of the population in Russia is a complex organizational and legal structure. Sanitary-and-epidemiologic well-being covered by the notion of "security" and "national security" and its security is based on centralization, as article 71 of the Constitution of the security issues referred to the exclusive jurisdiction of the Russian Federation. At the same time, in accordance with article 72 of the Constitution of the Russian Federation, coordination of health issues and implementation of measures to combat epidemics is the joint responsibility of Russia and its subjects. If there are threats in the field of sanitary and epidemiological well-being, this situation requires the adoption of a set of regulatory legal acts at the Federal, regional and municipal levels. However, in order to take effective measures to promptly respond to threats in this area, an optimally short legal algorithm of actions of public administration bodies is necessary. **Objective:** to optimize the legal regulation of the activities of Federal Executive authorities and Executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation on health issues and to implement measures to combat epidemics. **Methodology:** general scientific (analysis, synthesis, system-structural) and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition, allowing to reveal some problems of administrative and legal support of sanitary and epidemiological welfare of the population in Russia. **Results:** the complexity of the organizational and legal structure of ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population in Russia does not create conditions for a timely and effective response by authorized Executive authorities to emerging threats, and some recommendations have been developed to change this situation. **Conclusions:** the organizational and legal resources on ensuring sanitary and epidemiological welfare of the population in Russia, it is advisable to zoom in to the threats of epidemics with a focus in the bodies of state power of subjects of the Russian Federation in the form of powers of the Federation or the Federal authority delegated to the regions.

Key-words: administrative and legal support, sanitary and epidemiological welfare, epidemic, pandemic, national security, Executive authorities, centralized system, high-alert mode.

Административно-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации представляет собой ком-

плексный институт административного права. Комплексность данного института проявляется в том, что практическая реализация мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия предусматривает использование определенной совокупности правовых средств, находящихся с одной стороны в непосредственной правовой связи с понятиями «безопасность», «национальная безопасность», а с другой, с такими юридическими терминами как «санитарно-эпидемиологическое благополучие», «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное положение».

Безопасность, как объект правового регулирования, в соответствии с п. «м» ст. 71 Конституции РФ¹ относится к вопросам исключительного ведения Российской Федерации. В то же время координация вопросов здравоохранения и осуществление мер по борьбе с эпидемиями отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 п. «ж», «з» Конституции). В свою очередь возникновение неблагоприятной обстановки в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения может послужить, основанием для введения на определенной территории России чрезвычайного положения (ст. 3 Закона «О чрезвычайном положении»²).

Таким образом, в условиях современного федеративного устройства России, обеспечение координации вопросов здравоохранения и осуществление мер по борьбе с эпидемиями основывается на единстве системной организации исполнительной власти (централизация), с одной стороны, с организационной самостоятельностью органов государственной власти субъектов Федерации (децентрализация), с другой.

В соответствии с Федеральным Законом «О безопасности»³ (далее — Закон «О безопасности») предметное содержание понятия «безопасность» представляет собой открытый перечень направлений деятельности уполномоченных органов государственной власти по обеспечению государственной, общественной, экологической безопасности, безопасности личности и иных, закрепленных нормами российского законодательства, видов безопасности. В обобщенном понимании все виды безопасности охватываются понятием «национальная безопасность», которое сформулировано и закреплено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия)⁴. В Стратегии указывается, что в современном мире получают распространение эпидемии, многие из которых вызваны новыми, неизвестными ранее вирусами. В этой связи здравоохранение и здоровье населения рассматривается в качестве одного из важнейших направлений обеспечения национальной безопасности, а факты возникновения эпидемий и пандемий, соответственно, квалифицируются как угроза национальной безопасности.

Право граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду обеспечивается путем реализации мер санитарно-эпидемиологического бла-

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398; Российская газета. 2020. 4 июля.

² См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 23, ст. 2277; 2016. № 27, ч. I, ст. 4153.

³ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 6 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2; 2020. № 6, ст. 585.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

гополучия. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ⁵ (далее — Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии...») санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, главной задачей которого является установление санитарно-эпидемиологических требований, соответствующих условиям безопасности для здоровья человека среды его обитания. За нарушение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения установлена административная ответственность (ст. 6.3 КоАП РФ⁶).

Практическая деятельность по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия предусматривает проведение профилактических (санитарно-противоэпидемических) и ограничительных (карантин) мероприятий. Первые — включают меры по устранению или минимизации вредного воздействия на человека внешних факторов, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию. Вторые — направлены на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и в этих целях допускается введение особого режима хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств.

Полномочия органов государственной власти в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия подразделяются по уровням государственного управления на: а) федеральные полномочия; б) федеральные полномочия, делегированные органам государственной власти субъектов Федерации; и в) собственные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации.

Федеральные полномочия охватывают такие ключевые вопросы как: формирование и реализацию основных направлений государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия; нормативное регулирование в данной области; координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации; федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и нормирование; контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой и т.д.

В целях оперативного реагирования на сложившуюся обстановку в конкретном субъекте Федерации, федеральные полномочия по данным вопросам могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Федерации постановлениями Правительства РФ. Данный вопрос решается в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷. Таким же образом, могут передаваться полномочия федеральных органов исполнительной власти, которые не переданы органам государственной власти субъектов Федерации в соответствии с федеральными законами.

⁵ См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999 г. № 14, ст. 1650; 2020. № 29, ст. 4504.

⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2020. № 11, ст. 1577.

⁷ См.: Собр. законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2020. № 29, ст. 4504.

Полномочия органов исполнительной власти субъекта Федерации в данной области охарактеризуются как ограниченные, т.е. как полномочия второго плана по сравнению с полномочиями федерального уровня правового регулирования. К полномочиям субъектов Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся:

принятие в соответствии с федеральными законами нормативных правовых актов субъекта Федерации и их исполнение;

разработка, утверждения и реализации программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории субъекта Федерации, согласованных с территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

введение и отмена в субъекте Федерации ограничительных мероприятий (карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей. И другие полномочия образовательного, информационного характера.

Организационно-правовые основы в области защиты населения и территории России, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций определены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁸ (далее — Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций...»). Нормы данного Закона регулируют отношения, возникающие в процессе деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Закон определяет чрезвычайную ситуацию как обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате: а) аварии, опасного природного явления или катастрофы; б) распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих; в) стихийного или иного бедствия. Чрезвычайная ситуация характеризуется такими материальными признаками как: наличие человеческих жертв; ущерб здоровью людей или окружающей среде; значительные материальные потери; нарушения условий жизнедеятельности людей.

11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) официально заявила о том, что ситуация связанная с распространением нового вида инфекции — коронавирусной инфекцией может характеризоваться как пандемия⁹. Территория России также стала местом распространения коронавирусной инфекции, в связи с чем актуализируются вопросы связанные с административно-правовым обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъектах РФ введен режим повышенной готовности, который предусматривает совокупность организационных мероприятий, проводимых органами управления в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций¹⁰.

⁸ См.: Собр. законодательства РФ. 1994. № 35, ст. 3648; 2020. № 26, ст. 3999.

⁹ ВОЗ объявила о пандемии коронавируса. РБК. URL.: <https://www.rbc.ru/society/11/03/2020/5e6912ac9a794726b69d8ea7> (дата обращения: 23.10.2020).

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. №794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 12 октября 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 2, ст. 121; 2020. № 42, ч. III, ст. 6634.

В Российской Федерации на федеральном уровне в целях борьбы с пандемией были приняты ряд организационно-правовых шагов. В частности, Правительством РФ был утвержден «План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции»¹¹. В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Правительством РФ утверждены «Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»¹².

Указом Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 был определен порядок действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в субъектах Российской Федерации в связи с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19)¹³. Во исполнении данного Указа Президента РФ Федеральным Правительством утверждены правила согласования проектов решений высших должностных лиц субъектов Федерации о приостановлении деятельности находящихся на определенной в границах соответствующего субъекта Федерации территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей, ограничения, в т.ч. путем определения особенностей режима работы работников¹⁴.

Таким образом, приведенные выше Акты Президента РФ и Правительства РФ говорят об отсутствии единого скоординированного нормативного подхода по вопросу применяемых для принятия неотложных мер в целях ликвидации угроз в области санитарно-эпидемиологического благополучия связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). Это связано с тем, что в качестве законодательной основы для принятия мер для устранения угроз санитарно-эпидемиологическому благополучию задействованы два закона. Во-первых, это Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций...», который содержит общие организационно-правовые нормы в области защиты населения и территории страны от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Во-вторых, Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии...», который по отношению к указанному выше Закону выступает в качестве специальной нормы, так как регулирует более узкое направление — обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий охраны здоровья граждан и благоприятной окружающей среды. Исследователями данной проблемы также отмечается, что центр тяжести по совершенствованию нормативно-правового урегулирования общественных отношений в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения должен быть перемещен в сферу действия Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии...» [1; 2; 3].

Российская Федерация, как и многие другие страны мирового сообщества, столкнулись в 20-х годах текущего тысячелетия с новыми серьезными вызовами

¹¹ URL: <http://static.government.ru/> (дата обращения: 23.10.2020).

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собр. законодательства РФ. 2020. № 15, ч. IV, ст. 2274.

¹³ См.: Собр. законодательства РФ. 2020. № 20. ст. 3157.

¹⁴ См.: Собр. законодательства РФ. 2020. № 21. ст. 3275.

и угрозами человечеству планетарного масштаба. Пандемия, связанная с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19) продолжает лихорадить общественную жизнь многих государств, унося жизни людей, ставя новые проблемы в области экономики и права. 22 октября 2020 г. Президент РФ, выступая по видеосвязи на пленарном заседании дискуссионного клуба «Валдай», заявил, что коронавирус COVID-19 не отступил и до сих пор представляет серьезную угрозу¹⁵. По его словам, это заставляет думать о предстоящих кардинальных переменах в жизни, в т.ч. в правовой сфере. Для российской модели федеративных отношений, тяготеющих к централизованным связям в системе исполнительной власти, в т.ч. и по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологическом благополучия населения, встала реальная проблема эффективности концентрации на федеральном уровне, практически всего объема компетенции в данной области. В этой связи представляется целесообразным максимально приблизить и сосредоточить организационно-правовые ресурсы по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения к местам возникновения угроз эпидемий, сконцентрировав их в компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в виде полномочий субъектов Федерации или федеральных полномочий, делегированных субъектам Федерации.

Библиографический список

1. *Винокуров В.А.* Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и новая коронавирусная инфекция: проблемы правового регулирования // *Медицинское право.* 2020. № 4. С. 9–19.
2. *Дубровина М., Комбарова Е.* Режим социальной изоляции — конституционно-правовой режим в Российской Федерации // *Danish Scientific Journal.* 2020. № 41–2. С. 41–46.
3. *Пьянкова А.Ф.* Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих, распространению новой коронавирусной инфекции // *Закон.* 2020. № 5. С. 53–59.

References

1. *Vinokurov V.A.* Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population and New Coronavirus Infection: Problems of Legal Regulation // *Medical law.* 2020. No. 4. P. 9–19.
2. *Dubrovina M., Kombarova E.* Regime of Social Isolation — Constitutional Legal Regime in the Russian Federation // *Danish Scientific Journal.* 2020. No. 41–2. P. 41–46.
3. *Pyanikova A.F.* Legal Grounds for Introducing Measures in the Regions of Russia that Prevent the Spread of a New Coronavirus Infection // *Law.* 2020. No. 5. P. 53–59.

¹⁵ Путин: коронавирус продолжает представлять серьезную угрозу // *Российская газета.* URL: <https://rg.ru/2020/10/22/putin-koronavirus-ne-otstupil-i-do-sih-por-predstavliaet-ugrozu.html> (дата обращения: 29.10.2020).

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10162

УДК 342.922

Н.М. Конин, Е.И. Маторина, Т.С. Мангушева

К ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ОБНОВЛЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: принятые поправки к Конституции РФ еще ярче высветили вопросы, изучение которых только объективно подтверждает потребность органов государственной власти субъекта РФ, а также федеральных органов власти во взаимодействии с органами местного самоуправления. В статье рассматриваются вопросы современного состояния фундаментальных ценностей тех положений, где общество выступает в качестве юридического лица, а также при доминировании существования частных расчетов оказывается на основе достаточно высокого уровня общественного согласия самой сущностью государства. **Цель:** рассмотрение и попытка выработки наиболее адекватного подхода к самому процессу познания функционирования и сущности публичной власти в государстве, исходя из того, что наряду с гражданским обществом в целом, местное самоуправление, являясь коллективной формой реализации населением права решать вопросы местного значения и формой, в которой выражена власть местного сообщества, не только интегрировано в общую систему на соответствующей территории для реализации функций демократического правового социального государства, но и выполняет взаимосвязанные публичные функции и задачи совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также основывается на взаимодействии с федеральными органами государственной власти, проявляя единство публичной власти. **Методологическая основа:** анализ подходов к категории «сущность публичной власти» в совокупности диалектического и системного методов исследования, а также статистических подходов. В соответствии с логикой такого рассмотрения, все предметы и явления объективного мира содержат в себе потенциальную, внутренне присущую им цель их существования, взаимосвязанность и стремление к реализации в процессе своего развития. **Результаты:** авторская позиция аргументируется примерами, подтверждающими необходимость поиска путей и направлений взаимодействия и взаимослияния отдельных сторон и элементов публичной власти, способствующих достижению целей общества и государства относительно целей его существования, призванных

© Конин Николай Михайлович, 2020

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права, (Саратовская государственная юридическая академия)

© Маторина Елена Ильинична, 2020

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: matorina47@mail.ru

© Мангушева Тамара Сергеевна, 2020

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

© Konin Nikolay Mikhailovich, 2020

Doctor of law, Professor, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

© Matorina Elena Ilinichna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

© Mangusheva Tamara Sergeevna, 2020

Candidate of law, associate Professor Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

служить в процессе своего существования и развития. **Выводы:** основной акцент в статье сделан на правовом анализе местного самоуправления как политико-социального института и с учетом его государственно-правовой природы и взаимодействия с региональными органами власти. Основным субъектом местного самоуправления является население, выражающее свою волю посредством различных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Ключевые слова: государственное и общественное устройство, общественное согласие, публичная власть, гражданское общество, сбалансированность социальных сил, политических институтов и векторов интересов.

N.M. Konin, E.I. Matorina, T.S. Mangusheva

TOWARDS THE LEGALIZATION OF PUBLIC POWER IN THE UPDATED CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the adopted amendments to the Constitution even brighter highlighted the issues, the study of which only objectively confirms the need of interaction with bodies of local self-government bodies of state authority of the Russian Federation and Federal authorities. The issues of the current state of the fundamental values of those positions where society acts as a legal entity, as well as when the existence of private settlements dominates, it turns out to be the very essence of the state on the basis of a sufficiently high level of public consent. **Objective:** to review and attempt to develop the most appropriate approach to the process of understanding the functioning and nature of public power in the state, based on the fact that, along with the civil society in General, not just local government, as a collective form of implementation of a population the right to decide local issues and the form in which is expressed the power of the local community integrated into the general system in their respective areas for implementing the functions of the democratic legal social state, but it performs interrelated functions and public tasks by bodies of state power of subjects of the Russian Federation and also based on interaction with Federal public authorities, showing clearly the unity of public authority. **Methodology:** analysis of approaches to the category “the essence of public power” in the combination of dialectical and systematic research methods, as well as statistical approaches. In accordance with it, all objects and phenomena of the objective world contain a potential, intrinsic purpose of their existence, interconnectedness and the desire to realize in the process of their development. **Results:** the author’s position is argued for with examples of the need of finding the ways and directions of interaction and coherence of separate parts and elements of public authority contributing to the objectives of society and state in relation to the objectives of its existence called to serve in the course of its existence and development. **Conclusions:** the article focuses on the legal analysis of local self-government from the point of view of the political and social institution and the state-legal nature and its interaction with regional authorities. The main subject of local self-government is the population, which expresses its will through various forms of direct expression of will, through elected and other local self-government bodies.

Key-words: state and social structure, public consent, public power, civil society, balance of social forces, political institutions and vectors of interests.

Высказываясь по наиболее общим, принципиальным вопросам развития российской государственности в связи с 20-летием реализации Основного Закона страны, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин весьма емко охарактеризовал этот важнейший правовой документ как «формализо-

ванный общественный договор о принципах государственного и общественного устройства», где в основе « должен быть реальный общественный договор между основными социальными слоями и группами нашего общества» [1, с. 8].

Здесь же, наш взгляд, акцентируется внимание не на возможности (в чем-то представлении) рефлексии относительно общественного договора по Гроцию или Руссо с его жесткими рамками конкретно-исторической классовой ограниченности, а на фундаментальных ценностях тех положений, где а) общество *ipso facto* рассматривается в качестве «лица юридического» и б) при доминировании «существования частных „расчетов” оказывается „искажена” сама сущность государства» [2, с. 23, 55].

В свою очередь, основываться такой договор может только на достаточно высоком уровне общественного согласия, ключ к пониманию принципов которого дает преамбула Основного Закона РФ, где говорится о гражданском мире и согласии, вере в добро и справедливость.

Общественное согласие имеет своеобразный эквивалент в виде взаимного общественного доверия: между отдельными людьми, а также социальными группами, которые они образуют, слоями, классами, социальными институтами, организующими человеческую деятельность, и в целом между властью и обществом. Указанное общественное согласие, доверие, включая и реальную легитимизацию власти, как показывает социально-политическая и экономическая практика, могут быть обеспечены лишь достижением сбалансированности (подвижной, динамической сбалансированности) в развитии самых различных социальных сил, политических институтов и векторов интересов.

Ряд поправок в одной из последних редакций Конституции Российской Федерации, внесенных в соответствии с Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, в контексте рассматриваемой проблематики нашел свое отражение, в частности, в ст. 71, 75.1, 80, 114, 131, 132 Основного Закона РФ.

Законодательной новеллой, в которой присутствует серьезнейший потенциал дальнейшего законодательного развития и совершенствования, является введение в текст Основного Закона терминов «публичная власть» и «гражданское общество», многовекторное содержание которых (в т.ч. и в рамках понятийного аппарата) еще предстоит раскрывать, изучать и углублять представителям отраслевых направлений юридической науки.

В работе «Логические основания общей теории права» академиком В.М. Сырых [3] обоснованно был поставлен вопрос, связанный с целесообразностью закрепления в Конституции РФ правовых оснований взаимодействия общества (гражданского общества) и государства, закрепляющих на условиях взаимной ответственности права и обязанности государства перед обществом и общества перед государством [4].

Принятые вышеуказанные конституционные поправки представляются первым (и важным в плане легитимации) шагом в этом направлении, поскольку дают определенные ориентиры в сфере взаимодействия между различными уровнями власти, касаясь характера их отношений, компетенционного содержания, ресурсного обеспечения и др.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

В ст. 146 Конституции Союза ССР 1977 г. устанавливалось: «Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета...»². Они же (местные Советы) входили в единую систему органов государственной власти (ст. 89 Конституции РФ).

Представлялось бы логичным соответствующее положение в «консенсусном» режиме функционирования публичной власти учесть в Конституции постсоветской России. Тем более, что в проекте Конституции Российской Федерации, предложенном в 1990 г. в качестве рабочей основы Съезду народных депутатов России Конституционной комиссией РСФСР во главе с Б.Н. Ельциным, сохранились такие концептуальные понятия, как «народовластие» (ст. 1.2 так и называлась — «Народовластие») и «гражданское общество» (название целого Раздела III названного проекта). Однако в противоречие с этим в ст. 5.8.2. проекта была предложена подчеркнута дисбалансная формула: «Органы местного самоуправления в пределах к своей компетенции действуют самостоятельно, независимо от государственной власти в рамках Конституции и законов Российской Федерации»³.

В ретроспективной оценке некоторыми исследователями усматривается в этом — то следование либеральным реформам Александра II, а то не очень удачное и поспешное разрушение единой «вертикали» власти, приведшее, как показала жизнь, к серьезным издержкам и разбалансировкам по многим направлениям.

Сам принцип обеспечения баланса интересов вне характера субъектов соответствующих отношений, тем более когда речь идет о взаимодействии таких генеральных общностей, как публичная власть (в лице органов государственной власти и местного самоуправления) и гражданское общество с имманентной встроенностью его элементов в самые разные структуры и институты (от простейших самоорганизующихся ячеек, начинающихся с взаимодействия двух индивидов до глобального их взаимодействия в публичных структурах государства), подразумевает, как минимум, пять позиций:

- процедурное обеспечение прозрачности в решении любого вопроса (process);
- демократичность решения (с учетом мнения большинства — majority opinion);
- утилитарность, необходимость компромисса — utilitarian;
- наличие совокупности общих для всех потребностей — common interest;
- наличие совокупности общих ценностей или нормативных принципов — shared value⁴.

Принципиально важным моментом является и конституционная легитимация функционального и содержательного единства в реализации ключевого закона: человек, его права и свободы являются высшей ценностью права и свободы человека и гражданина — определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправ-

² См.: Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

³ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). Т. 5. Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.). М.: Фонд конституционных реформ, 2009. С. 115.

⁴ См.: Pal Leslie A., Maxwell Judith. Assessing the Public Interest in the 21st Century: A Framework. Canadian Policy Research Networks. 2004. URL: http://www.cprn.org/documents/25967_en.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

ления (ст. 2, 18 Конституции РФ), что предполагает наличие согласованных действий различных уровней публичной власти.

Конституционным Судом РФ неоднократно указывалось на наличие определенной основы, обеспечивающей гармонию между единством публичной власти в Российской Федерации и объективными потребностями в осуществлении взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, принятых конституционно и призванных для создания условий, позволяющих обеспечивать устойчивость и комплексность в социально-экономическом развитии в масштабе территории определенного субъекта РФ, выступающих в качестве веской основы для участия органов государственной власти в регулировании законодательного порядка формирования органов местного самоуправления, а также участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П⁵ и от 1 декабря 2015 г. № 30-П⁶).

Местному самоуправлению, выступающему в качестве коллективной формы, посредством которой осуществляется реализация населением права решать вопросы местного уровня и одновременно выражается власть местного населения, вместе с тем, требуется интегрироваться в единую институциональную конфигурацию, для реализации на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и (в первую очередь) с региональными и муниципальными органами власти, выполняющими публичные функции и задачи в тесной взаимосвязи и во взаимодействии.

Возложение именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ) не служит препятствием конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, а также не является препятствием при выполнении органами МСУ тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 132, ч. 2 Конституции РФ), так

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов государственной думы». URL: <https://zakonbase.ru/> (дата обращения: 11.09.2020).

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/674538/> (дата обращения: 11.09.2020).

и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П)⁷.

Достаточно четко просматривается, что понятие «единство системы публичной власти», включая в себя функциональное единство, является в определенном смысле многогранным, но несмотря на это, не выступающее препятствием взаимодействию, возникающему в организационных целях между органами государственной власти и органами местного самоуправления в тех случаях, которые требуют принятия решения на определенной территории. Такой подход не противоречит самостоятельности, ограниченной пределами полномочий местного самоуправления, но и его не следует рассматривать в качестве постулата, о том что органы местного самоуправления входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституция РФ).

В качестве примера можно говорить об изменениях, произошедших в период эпидемии коронавируса, когда и возрос интерес россиян к деятельности властей в основном на региональном уровне (на который, была сброшена львиная доля ответственности за происходящее — и не везде главы регионов проявили готовность).

«В условиях быстрой смены привычных ролей и статусов отношения личной зависимости, угодничества и покровительства остаются основным принципом социального поведения, что проявляется во взлетах и крушениях карьер, в политических и личностных конфликтах внутри элиты» [5].

Самые радикальные прогнозы сводятся к тому, что хорошо известные большие данные (big data), как и уже отлаженные властные механизмы, могут привести к постепенному вымиранию не только таких профессий как социолог или политолог, основной задачей которых сегодня является попытка объяснить поведение людей, но и представителей власти (включая и журналистов).

Например, если вы располагаете механизмами, помогающими решить ваши проблемы, то, следовательно, чиновник становится ненужным, т.к. чиновник олицетворяет программу, нацеленную на выполнение определенных функций. В настоящее время демократия ощущается особенно остро, т.к. практически большинство из нас являются ее носителями и принимают решения.

Конечно, это пока лишь взгляд в будущее, на деле же (и на это обращают внимание многие исследователи) у более половины руководителей муниципалитетов России отсутствуют даже аккаунты в Инстаграм. Большинство даже прогрессивных чиновников воспринимают «цифровизацию» как госуслуги, переведенные всего лишь в цифровую форму, а ведь речь должна идти о «принципиально иной организации жизни»⁸. Так, сегодня все больше россиян предпочитают электронное голосование. Но с этой моделью приходят и проблемы: если учесть вероятное существование моделей, которые сегодня могут предсказать поведение пользователя соцсетей, составить его психологический портрет, спрогнозировать какой выбор он сделает.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа „город Чита”». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1208339/> (дата обращения: 02.09.2020).

⁸ *Афанасьев С. У* Татарстана один из самых передовых опытов по коммуникации власти и населения. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/181171-federaly-obsudili-v-kazani-souchastie-lyudey-v-razvitii-regionov> (дата обращения: 29.08.2020).

Власть и государство сегодня не более чем инструмент. И мы должны сделать так, чтобы власть выполняла функции платформы. Пока же у нас отсутствует необходимая для этого нормативная база и алгоритмы. Кроме того, постепенно вымывается функционал политических партий и популистов. Если власть будет построена так, что и реактивные, и активные запросы граждан будут решаться, то что останется для партий и политики?⁹ Имеются опасения, что тотальная цифровизация, «подход к власти как сервисной функции» могут породить еще большее отчуждение. Снова хочется заострить внимание на том, как активно в период пандемии возрос запрос граждан к власти «как опорной точке».

Во власти, по мнению большинства граждан, должны быть сильные, уверенные в себе люди, которые вселяли бы уверенность и в население, чтобы вместе с ним прилагать усилия и совместно выбираться из сложной ситуации.

Нет худа без добра. Локаут и пандемия привели к тому, что сегодня, например, в Саратовской области более двух десятков глав районов регулярно обновляют в социальных сетях свои личные страницы, а всего существует уже около ста аккаунтов муниципальных властей. Растет и число подписчиков на них. Все это позволяет вести с людьми конструктивный диалог, иметь позитивную обратную связь.

Широкое обсуждение вызвали поправки, привнесшие в Конституцию два новых понятия: «публичная власть» и «федеральные территории».

«Публичная власть» — термин раскрывается в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»¹⁰.

«Публичная власть» — понятие больше из юридической теории, чем из практики. Но в том, что его решили ввести в Конституцию РФ, есть своя логика. В качестве подтверждения приведем слова В.Е. Чиркина — советского и российского ученого-правоведа, виднейшего специалиста по теории государства и права, который, в своей работе «Государствоведение» писал: «Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной. Это — власть, действующая от имени всего общества» [6, с. 81].

В нашем государстве публичная власть существует давно. Это Президент, Правительство, различные министерства и ведомства, Госдума и Совет Федерации, региональные и муниципальные органы власти. Все они составляют единую систему органов публичной власти. Публичная власть точно так же существовала в СССР и в Российской империи.

Что касается федеральных территорий, то это понятие действительно новое. В существующем законодательстве термин «федеральные территории» не раскрывается.

⁹ Афанасьев С. У Татарстана один из самых передовых опытов по коммуникации власти и населения. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/181171-federaly-obsudili-v-kazani-souchastie-lyudey-v-razvitii-regionov> (дата обращения: 29.08.2020).

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398; Российская газета. 2020. 4 июля.

В новой редакции ст. 67 Конституции РФ сказано, что федеральные территории создаются специальным законом. Самого закона пока нет, однако есть пояснения инициаторов этой поправки.

Подразумевается, что это будут территории с неким особым статусом. Например, звучало предположение, что статус федеральной территории может получить Арктическая зона. По замыслу авторов поправки, федеральные территории не будут входить в состав ни одного из существующих регионов.

Но вся территория страны уже поделена между регионами — «ничейной» земли у нас нет, каждый кусочек входит в тот или иной регион.

Тогда, если мыслить логически, федеральные территории заберут в свой состав часть территорий уже существующих регионов — одного или нескольких. По типу, например, ТОРов или ТОСЭРов¹¹.

Органы власти на таких территориях будут созданы в особом порядке. На наш взгляд, это может означать следующее: привычных нам органов региональной власти (губернаторов, областных правительств и т.д.) у таких территорий не будет. Они будут напрямую управляться из федерального центра, путем создания профильных министерств.

Например, если мы говорим о выделении такой федеральной территории, как Арктическая зона, то созданное Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики¹² (Минвостокразвития России), и будет напрямую решать все вопросы управления территорией, без посредников в виде региональных и муниципальных властей.

Понятие «федеральные территории» оказалось достаточно важным и значимым, чтобы внести его в Конституцию. Но, кроме самого названия, как уже говорилось, о федеральных территориях пока ничего точно не известно¹³.

Новые внесенные в Конституцию Российской Федерации, поправки опять вынужденно возвращают исследователей к анализу проблем, в той или иной мере связанных с публичной властью, ее понятием и особенностями, состоящими из социальных и психологических элементов, с заложенными в их основу определенных интересов — публичных и частных.

Среди первых исследователей вопросов, связанных с публичным интересом, следует назвать академика Ю.А. Тихомирова, предложившего понимать публичные интересы как «... общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это — официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития» [7, с. 54–55].

¹¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 26; 2020. № 2, ст. 4504.

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» (вместе с «Положением о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики») (в ред. от 28 августа 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3898; 2020. № 36, ст. 5616.

¹³ URL: <https://zen.yandex.ru/media/furin/chto-takoe-publichnaia-vlast-i-federalnye-territorii-v-popravkah-v-konstituciiu-5ef502d89cb6f2137d478297> (дата обращения: 01.09.2020).

Известный исследователь В.Е. Чиркин, считал, что публичную власть следует представлять как разновидность социальной власти, создаваемой в «территориальных объединениях людей», носящей «общий, общественный, а не частный характер. Это — территориальные публичные коллективы... Власть в таком коллективе предназначена сохранять и охранять коллектив» [8, с. 9]. Более кратко и обоснованно сформулировал рассматриваемое понятие известный ученый В.И. Савин: «Публичная власть — это суверенная власть, представляющая способность народа, а также юридически закрепленное право (возможность) лиц, замещающих должности в государственных или муниципальных органах, воздействовать от имени государства на его население либо население государственных или муниципальных образований в той или иной сфере общественной жизни с целью осуществления общегосударственной политики» [9, с. 8].

В то же время следует отметить, что несмотря на наличие большого числа поправок, которые были внесены в последний вариант Конституции РФ, в ее тексте не раскрывается содержание понятия «публичная власть», а делается акцент на том, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (п. 2 ст. 3 Конституции РФ). Такая точка зрения на проблему позволяет утверждать, что только народ должен являться высшим органом публичной власти, потому что именно воля народа, а не какого-то органа государственной власти или высшего должностного лица и есть выражение единства публичной власти. Поэтому можно считать важным сделанный ранее вывод о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ).

Функциональное единство, характеризующее систему публичной власти, не предполагает наличия обязательного организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в случае возникновения необходимости решения проблем на соответствующей территории.

Местное самоуправление, являясь не только коллективной формой реализации населением права решать вопросы местного значения и формой, в которой выражена власть местного сообщества, в то же время интегрировано в общую систему на соответствующей территории для реализации функций демократического правового социального государства, основываясь на взаимодействии, как с федеральными органами государственной власти, так и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Библиографический список

1. Зорькин В.Д. Конституционный вектор России // Российская газета. 2013. 21 нояб.
2. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права / пер. с франц. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. По изд.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с.
3. Сырых В.М. Логические основания общей теории права: Логика правового исследования (как написать диссертацию): в 2-х т. М.: Юстицинформ, 2004. Т. 2. 560 с.
4. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. М.: РАП, 2007. Т. 3: Современное правопонимание. 512 с.
5. Идиатуллина К.С. Региональное политическое лидерство в России: пути эволюции. Казань: Карпол, 1997. 148 с.

6. *Чиркин В.Е.* Государствоведение: учебник. М.: Юрист 2000. 400 с.
7. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: БЕК, 1995. 496 с.
8. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 9.
9. *Савин В.И.* Муниципальное право России: учебно-методическое пособие. М.: Формула права, 1997. 283 с.

References

1. *Zorkin V.D.* Constitutional Vector of Russia // Rossiyskaya Gazeta-Nedelya. 2013. 21. 11.
2. *Rousseau J.J.* On the Social Contract, or Principles of Political Law. Transl. from Fr. by A.D. Khayutin and V. S. Alekseev-Popov. Ed.: Rousseau J.J. On the social contract. Treatises. М.: "CANON-press", "Kuchkovo field", 1998. 416 p.
3. Logical Foundations of the General Theory of Law: Logic of Legal Research. (How to write a dissertation). In 2 volumes. Vol. 2 / Syrykh V. M.-M.: Justicinform, 2004. 560 p.
4. *Syrykh V.M.* In 3 vols. 3. Modern Legal Understanding. М.: RAP, 2007. 512 p.
5. *Idiatullina K.S.* Regional Political Leadership in Russia: Ways of Evolution. Kazan: Karpol, 1997. 148 p.
6. *Chirkin V.E.* The Constitutional Law. Textbook. Moscow: Lawyer 2000. 400 p.
7. *Tikhomirov Yu.A.* Public Law. Moscow: BEK Publishing house, 1995. 496 p.
8. *Chirkin V.E.* Public Power in Modern Society//Journal of Russian law. 2009. No. 7. P. 9.
9. *Savin V.I.* The Municipal Law of Russia. Educational and methodical manual. М.: «Formula of law», 1997. 283 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10163

УДК 343.85

Е.В. Ильгова, С.Н. Зайкова, Н.В. Спесивов

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОИЗВОДСТВА ПО МАТЕРИАЛАМ
О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ,
НЕ ПОДЛЕЖАЩИХ УГОЛОВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ, В СПЕЦИАЛЬНЫЕ
УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ
ЗАКРЫТОГО ТИПА***

***Введение:** в статье рассмотрены последовательность и сроки выполнения комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их права обязательных административных процедур, проведена их классификация в зависимости от стадий рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Особое внимание уделено изучению правовых оснований для межведомственного взаимодействия при рассмотрении указанных вопросов. **Цель:** разработка предложений по повышению эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по рассмотрению вопросов о возможности применения к несовершеннолетним, не подлежащим уголовной ответственности, мер воздействия или возбуждения перед судом ходатайства о помещении таких несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». **Методологическая основа:** представлены совокупностью общенаучных методов, формально-юридическим методом, методом системного анализа. **Результаты:** настоящее исследование имеет возможность практического применения при организации производства по указанным материалам. **Выводы:** от правильной и своевременной организации работы органов, участвующих в помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ, зависит многое,*

© Ильгова Екатерина Владимировна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права, ректор (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_ilgova@mail.ru

© Зайкова Светлана Николаевна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: snzaikova@rambler.ru

© Спесивов Никита Владимирович, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nikita_spesivov@bk.ru

© Ilgova Ekaterina Vladimirovna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Professor Administrative and municipal law department, Rector (Saratov State Law Academy)

© Zaikova Svetlana Nikolaevna, 2020
Candidate of law, associate Professor, associate Professor, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

© Spesivov Nikita Vladimirovich, 2020
Candidate of law, associate Professor, associate Professor, Criminal procedure department (Saratov State Law Academy)

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

в ряде случаев — жизнь и судьба детей. Правоприменительная практика субъектов Российской Федерации показывает, что на местах возникает множество проблем, вызванных отсутствием оперативного обмена информацией между субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, несоблюдением сроков и некачественным оформлением процессуальных документов.

Ключевые слова: профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав, специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

E.V. Ilgova, S.N. Zaikova, N.V. Spesivov

LEGAL BASIS FOR ORGANIZING PROCEEDINGS BASED ON MATERIALS ON THE PLACEMENT OF MINORS WHO ARE NOT SUBJECT TO CRIMINAL LIABILITY IN SPECIAL EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF A CLOSED TYPE

Background: the article considers the sequence and timing of mandatory administrative procedures carried out by the commissions for minors' affairs and protection of their rights, and classifies them depending on the stages of consideration of materials on placement of minors who are not subject to criminal liability in special educational institutions of a closed type. Special attention is paid to the study of the legal grounds for interdepartmental interaction when considering these issues. **Objective:** to develop proposals to improve the effectiveness of the commissions on minors' affairs and protection of their rights in considering the possibility of applying measures to minors who are not subject to criminal liability or initiating a petition before the court to place such minors in special educational institutions of a closed type in accordance with Federal law No. 273-FL of December 29, 2012 "On Education in the Russian Federation". **Methodology:** represented by a set of general scientific methods, formal legal method, system analysis one. **Results:** the present study has the possibility of practical application when organizing production based on the specified materials. **Conclusions:** much depends on the correct and timely organization of the work of the bodies participating in the placement of minors who are not subject to criminal responsibility in the SUVU ZT, in some cases — the life and fate of children. The law enforcement practice of the constituent entities of the Russian Federation shows that there are still many problems caused by the lack of prompt exchange of information between the subjects of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, violation of deadlines and poor execution of procedural documents.

Key-words: commissions for juvenile affairs and protection of their rights, prevention of neglect and juvenile delinquency, special educational institutions of a closed type.

Действующее правовое регулирование общественных отношений, возникающих между органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами в сфере профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних и защиты их прав, формировалось в период с 1996 по 2016 год и представлено большим количеством законодательных и иных нормативных правовых актов. К числу федеральных нормативных правовых источников относятся более 15 законодательных актов, более 60 подзаконных нормативных правовых актов, включая постановления Правительства РФ и акты федеральных органов государственной власти, более 100 правовых актов ненормативного характера.

Прежде всего, отношения, возникающие в связи с деятельностью системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в своей основе регулируются Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее — Федеральный закон).

Федеральный закон предусматривает множественность субъектов системы профилактики с учетом их компетенционных различий, коллегиальность принятия решений КДНиЗП, участие в профилактической деятельности различных органов и учреждений, что влечет за собой возникновение разнообразных информационных потоков и необходимость организации эффективного межведомственного взаимодействия.

Производство по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее — СУВУ ЗТ), не является исключением и отражает все особенности Федерального закона: множественность органов управления, коллегиальность принятия решений, межведомственный характер, взаимодействия между субъектами профилактики правонарушений среди несовершеннолетних потребность в координации совместных действий.

От правильной и своевременной организации работы органов, участвующих в рассмотрении вопросов о помещении не подлежащих уголовной ответственности несовершеннолетних в СУВУ ЗТ, зависит многое [1, с. 12; 2, с. 141; 3, с. 45; 4, с. 36], в ряде случаев — жизнь и судьба детей [5, с. 57; 6, с. 204].

Правоприменительная практика субъектов Российской Федерации показывает, что еще встречается множество проблем, вызванных отсутствием оперативного обмена информацией между субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, несоблюдением сроков и некачественным оформлением процессуальных документов.

Правовыми основаниями для указанного производства являются ст. 26–31 Федерального закона, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»², постановления Правительства РФ³ и ведомственные правовые акты⁴.

Для организации эффективного межведомственного взаимодействия в рамках производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

² См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 518 «Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2873; Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5829.

⁴ См.: Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

уголовной ответственности, в СУВУ ЗТ целесообразно использовать действующие ведомственные правовые акты⁵ и рекомендации⁶.

Производство по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, начинается с момента поступления в КДНиЗП решений и материалов (копий) об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела в отношении данных несовершеннолетних.

В течение десяти суток со дня получения вышеуказанных материалов КДНиЗП необходимо выполнить ряд обязательных процедур.

Во-первых, оценить полноту и достаточность поступивших материалов. Такая оценка проводится ответственным секретарем КДНиЗП и предусматривает следующие условия:

проверку надлежащего заверения копий поступивших материалов. В случае поступления в КДНиЗП копий вышеуказанных материалов, они должны быть заверены в установленном порядке органом, который принял данное процессуальное решение, или прокурором. Требования к заверению материалов установлены в ГОСТ Р 7.0.97-2016 (п. 5.26 разд. 5 «Оформление реквизитов документов»);

проверку основания прекращения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела, в отношении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности.

В соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 24 УПК РФ уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное уголовное дело подлежит прекращению в связи с отсутствием в деянии состава преступления⁷.

По этому основанию уголовное преследование подлежит прекращению (п. 3 ст. 27 УПК РФ) в отношении следующих лиц:

в отношении лица, которое не достигло к моменту совершения деяния, предусмотренного уголовным законом возраста, с которого наступает уголовная ответственность;

в отношении несовершеннолетнего, который хотя и достиг возраста, с которого наступает уголовная ответственность, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, не мог в полной мере

⁵ См.: Приказ Минпросвещения России от 17 июля 2019 г. № 381 «Об утверждении Порядка организации и осуществления деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2012 г. № 481н «Об утверждении формы медицинского заключения о наличии (отсутствии) у несовершеннолетнего заболевания, включенного в перечень заболеваний, препятствующих содержанию и обучению несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органа управления образованием» // Российская газета. 2012. 13 июня; Приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2012 г. № 480н «Об утверждении формы, порядка ведения и хранения журнала регистрации медицинских освидетельствований несовершеннолетних на наличие или отсутствие у них заболеваний, препятствующих их содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа органа управления образованием» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36; Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» // Российская газета. 2012. 17 дек.

⁶ См.: Письмо Минобрнауки России от 20 марта 2013 г. № 07-340 «О направлении Перечня основных документов, приобщаемых к личным делам несовершеннолетних, помещаемых по решению суда в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921.

осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) и руководить ими в момент совершения деяния, предусмотренного уголовным законом.

Именно вышеуказанные основания являются процессуальными основаниями для возбуждения КДНиЗП производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУ ЗТ.

В том случае, если уголовное преследование прекращено по иным основаниям, не связанным с недостижением возраста уголовной ответственности или психическим развитием несовершеннолетнего, поступившие материалы не рассматриваются на заседании КДНиЗП и возвращаются в орган, принявший соответствующее процессуальное решение, или прокурору с указанием причин возврата.

Во-вторых, необходимо подготовить материалы к рассмотрению на заседании КДНиЗП. Подготовка материалов проводится ответственным секретарем КДНиЗП и включает в себя ряд последовательных действий:

1. Уточнение обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения материалов.

Подлежат выяснению следующие вопросы: нуждается ли несовершеннолетний, в отношении которого поступил материал, в особых условиях воспитания, обучения; требуется ли несовершеннолетнему специальный педагогический подход; имеются ли обстоятельства, подтверждающие возможность перевоспитания несовершеннолетнего без его помещения в СУВУ ЗТ; имеются ли причины препятствующие помещению несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ; имеются ли сведения о месте жительства (пребывания), материалы характеризующие несовершеннолетнего и его родителей (законных представителей).

2. Приглашение участников производства на заседание КДНиЗП.

В обязательном порядке на заседание приглашаются следующие лица: несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности; его родители или иные законные представители; адвокат (при наличии).

По решению председателя КДНиЗП на заседание могут приглашаться другие лица, если их показания имеют значение для правильного рассмотрения материалов.

О дате, времени и месте заседания КДНиЗП информируется прокурор.

3. Подготовка проекта решения КДНиЗП.

При подготовке проекта решения следует учитывать, что по результатам рассмотрения поступивших материалов КДНиЗП вправе принять одно из следующих постановлений:

о возможности применения к несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, мер воздействия;

о возбуждении перед судом ходатайства о помещении несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

В обоих случаях постановление КДНиЗП должно отражать анализ поступивших материалов; анализ материалов, имеющихся в распоряжении КДНиЗП, в отношении несовершеннолетнего и его семьи; выводы относительно необходимости (отсутствия необходимости) помещения несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ.

Срок пребывания несовершеннолетнего в учреждении КДНиЗП не определяется, если перед судом возбуждается ходатайство о помещении несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ.

В-третьих, КДНиЗП необходимо рассмотреть материалы на заседании и принять решение.

В начале заседания КДНиЗП председательствующий объявляет, какие материалы подлежат рассмотрению, кто их рассматривает, а также представляет участников рассмотрения, разъясняет их права и обязанности. Устанавливается факт явки несовершеннолетнего, в отношении которого поступили материалы, его родителей или иных законных представителей и иных лиц, приглашенных на заседание.

В случае неявки на заседание вышеперечисленных лиц проверяется их надлежащее извещение о дате, времени и месте проведения заседания КДНиЗП.

При наличии надлежащего извещения несовершеннолетнего, в отношении которого поступили материалы, его родителей или иных законных представителей продолжается рассмотрение поступивших материалов. (В случае отсутствия надлежащего извещения, рассмотрение материалов откладывается для надлежащего извещения несовершеннолетнего, в отношении которого поступили материалы, его родителей или иных законных представителей).

Далее исследуются и оглашаются поступившие материалы и материалы, имеющиеся в распоряжении КДНиЗП в отношении несовершеннолетнего и его семьи. Выясняются обстоятельства, имеющие значение для принятия обоснованного решения, в т.ч. возраст несовершеннолетнего, условия его жизни и воспитания, содержания и обучения, уровень его психического развития и иные особенности его личности, влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц, причины и условия, способствующие противоправному поведению несовершеннолетнего.

Заслушиваются выступления несовершеннолетнего, в отношении которого поступили материалы, его родителей или иных законных представителей, иных лиц.

На основании исследованных материалов КДНиЗП принимает решение, которое должно быть обоснованным.

Недопустимо принятие решения о применении мер воздействия к не подлежащему уголовной ответственности несовершеннолетнему при наличии совокупности следующих условий:

более 1 года несовершеннолетний и его семья находились в социально опасном положении;

несовершеннолетний более 3 раз совершал правонарушение или антиобщественные действия, о чем имеются соответствующие постановления КДНиЗП;

несовершеннолетний и его родители или иные законные представители более 3 раз не являлись по приглашению КДНиЗП;

проведенная в отношении несовершеннолетнего и его семьи индивидуальная профилактическая, разъяснительная работа не привела к перевоспитанию несовершеннолетнего;

несовершеннолетний не раскаивается в содеянном.

В случае принятия решения о возбуждении перед судом ходатайства о помещении несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» в целях обоснования в тексте постановления КДНиЗТ следует отразить позитивные результаты, подтверждающие необходимость такой меры: получение несовершеннолетним психолого-медико-педагогической помощи, его перевоспитание, социализация, обучение, в т.ч.

получение профессии, а также предотвращение совершения им повторного общественно опасного деяния и др.

Что касается голосования, то оно проводится в отсутствие лиц, приглашенных для рассмотрения указанных материалов. Голосование осуществляется каждым членом КДНиЗП лично. Кроме того, он имеет право на заседании до сведения остальных членов КДНиЗП довести свое особое мнение на заседании, которое в письменной форме должно быть приложено к протоколу заседания.

Принятые решения определяются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов решающее значение имеет голос председательствующего на заседании.

При принятии решения КДНиЗП оценивает личность несовершеннолетнего, его возраст, круг общения, характер совершенного преступления, ранее проводимую в отношении него профилактическую работу и другие обстоятельства.

Результаты голосования оглашаются председателем (заместителем председателя) КДНиЗП в присутствии лиц, приглашенных для рассмотрения указанных материалов.

При выявлении вновь открывшихся обстоятельств и поступление в КДНиЗП соответствующих материалов их рассмотрение производится аналогичным способом:

в порядке, предусмотренном п. 4 ст. 26 Федерального закона, если во время медицинского освидетельствования выявлены заболевания, препятствующие содержанию и обучению несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ;

в порядке, предусмотренном подп. 2 п. 5 ст. 28 Федерального закона, если судом установлены обстоятельства, подтверждающие возможность перевоспитания указанного несовершеннолетнего без его помещения в СУВУ ЗТ, либо выявлены причины, препятствующие его помещению в указанное учреждение.

Указанные материалы также рассматриваются в течение десяти суток со дня их получения.

В-четвертых, КДНиЗП необходимо обратить к исполнению принятое решение.

Если КДНиЗП принимает решение ходатайствовать перед судом о помещении в СУВУ ЗТ не подлежащего уголовной ответственности несовершеннолетнего, то оформляется оно постановлением, которое вместе с материалами незамедлительно направляется в орган внутренних дел и прокурору. Кроме того, экземпляр постановления направляется (вручается) несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, его родителям или иным законным представителям⁸.

Термин «незамедлительно» означает направление (вручение) постановления в день его принятия, не позднее десяти суток с момента поступления на рассмотрение в КДНиЗП материалов в отношении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности.

Орган внутренних дел направляет материалы в суд. Следует отметить, что представители КДНиЗП могут участвовать в рассмотрении материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУ ЗТ по решению судьи (п. 2 ст. 28 Федерального закона). При этом председатель КДНиЗП может ходатайствовать перед судом об участии представителя КДНиЗП в рассмотрении материалов для более полного и объективного их анализа.

⁸ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

В случае принятия КДНиЗП решения о возможности применения к несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, мер воздействия, соответствующее постановление КДНиЗП не позднее следующих суток после дня его принятия и в пределах десяти суток с момента поступления на рассмотрение в КДНиЗП материалов в отношении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, также оно направляется в орган внутренних дел и прокурору; направляется (вручается) несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, его родителям или иным законным представителям.

Таким образом, четкое выполнение КДНиЗП административных процедур в указанные сроки позволит не допустить нарушения прав несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, при его помещении в СУВУ ЗТ.

Библиографический список

1. *Аносов А.В.* Проблемы организационного обеспечения реализации мероприятий общей профилактики правонарушений несовершеннолетних // Академическая мысль. 2018. № 4. С. 11–14.
2. *Кочеткова Н.Д.* Особенности административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации (на примере Орловской области) // Закон и право. 2019. № 3. С. 140–143.
3. *Митягин Ю.В., Яшина А.А.* Актуальные проблемы рассмотрения судами дел о помещении лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, в спецучреждение // Российский судья. 2018. № 8. С. 44–48.
4. *Трухин С.А.* Помещение лица в специальное учреждение для несовершеннолетних правонарушителей: вопросы доказанности совершения им общественно опасного деяния // Судья. 2018. № 11. С. 35–38.
5. *Андрюхин Н.Г.* Особые условия воспитания несовершеннолетних правонарушителей нуждаются в качественном нормативно-правовом регулировании // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 55–58.
6. *Богданов А.В., Комахин Б.Н., Хазов Е.Н.* Профилактические мероприятия, проводимые полицейскими подразделениями, по пресечению правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4. С. 202–208.

References

1. *Anosov A.V.* Problems of Organizational Support for the Implementation of Measures for the General Prevention of Juvenile Delinquency // Academic thought. 2018. No. 4. P. 11–14.
2. *Kochetkova N.D.* Features of the Administrative Activities of Units for Minors of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation (on the example of the Oryol region) // Legality and Law. 2019. No. 3. P. 140–143.
3. *Mityagin Yu.V., Yashina A.A.* Actual Problems of Court Consideration of Cases on Placing a Person under the Age of Criminal Responsibility in a Special Institution // Russian judge. 2018. No. 8. P. 44–48.
4. *Trukhin S.A.* Placement of a Person in a Special Institution for Juvenile Offenders: Issues of Proof of the Commission of a Socially Dangerous Act // Judge. 2018. No. 11. P. 35–38.
5. *Andryukhin N.G.* Special Conditions for Upbringing Juvenile Offenders Need High-quality Legal Regulation // Administrative law and process. 2018. No. 5. P. 55–58.
6. *Bogdanov A.V., Komakhin B.N., Khazov E.N.* Preventive Measures Carried out by Police units to Suppress Delinquency and Crime among Minors // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. No. 4. P. 202–208.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10164

УДК 342

Е.В. Ильгова, Т.А. Смагина, М.А. Ерёмкина

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЫ ИХ ПРАВ В США: СТАНОВЛЕНИЕ, ВИДЫ, НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА*

Введение: развитие высоких технологий в современном мире способствовало их внедрению в межведомственный информационный обмен органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних США (далее — Система профилактики) для координации борьбы с последствиями растущей подростковой преступности и созданию в этой связи обширной законодательной базы.

Цель: анализ законодательства США о государственных информационных системах (ГИС) органов и учреждений системы профилактики для рассмотрения возможности использования опыта в России. **Методологическая основа:** использованы общенаучные (анализа, синтеза, аналогии, системный) и частнонаучные методы юриспруденции; формально-юридический метод обеспечил выяснение содержания законов США, выявление особенностей правовой регламентации в заявленной области. **Результаты:** изучение законодательства США о ГИС органами системы профилактики выявило связь между спецификой нормативно-правового регулирования использования ИС в штатах с архитектурой системы органов профилактики, обусловленной федеративным устройством. **Выводы:** степень проработанности нормативной базы в области ГИС в США относительно высока, а практика правоприменения обширна за счет возможности участия штатов в организации органов Системы профилактики, что во многом достигается благодаря гибкости федерального законодательства.

Ключевые слова: органы профилактики преступлений несовершеннолетних и защиты их прав, интегрированные информационные системы органов ювенальной юстиции США.

© Ильгова Екатерина Владимировна, 2020

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

© Смагина Тамара Алексеевна, 2020

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

© Ерёмкина Мария Александровна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ema_85@list.ru

© Ilgova Ekaterina Vladimirovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Professor Administrative and municipal law department, Rector (Saratov State Law Academy)

© Smagina Tamara Alekseevna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Administrative law department (Saratov State Law Academy)

© Eremina Maria Aleksandrovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Constitutional law department named after Isaak Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

E.V. Ilgova, T.A. Smagina, M.A. Eremina

**STATE INFORMATION BODIES' SYSTEMS FOR
THE PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY AND CRIME
AND THE PROTECTION OF THEIR RIGHTS IN THE UNITED
STATES: FORMATION, TYPES, REGULATORY FRAMEWORK**

Background: the development of high technologies in the modern world has contributed to their introduction into the interdepartmental information exchange of agencies and institutions for the prevention of neglect and delinquency of minors in the United States (hereinafter referred to as the Prevention System) to coordinate the fight against the consequences of growing juvenile delinquency and to create an extensive legislative framework in this regard. **Objective:** analysis of the US legislation on state information systems (GIS) of the bodies and institutions of the prevention system to consider the possibility of using the experience in Russia. **Methodology:** general scientific (analysis, synthesis, analogies, systematic) and private scientific methods of jurisprudence were used; the formal legal method provided of U.S. laws content clarification, revealing the peculiarities of legal regulation. **Results:** a study of U.S. legislation on GIS by prevention system bodies revealed a connection between the specifics of GIS use legal regulation in the states with the architecture of the prevention system bodies due to the federal structure. **Conclusions:** the degree of elaboration of the regulatory framework in the field of GIS in the United States is relatively high, and the practice of law enforcement is extensive due to the possibility of state participation in organizing the bodies of the prevention system, which is largely achieved due to the flexibility of federal legislation.

Key-words: child neglect, juvenile delinquency, state information system, integrated information system of child welfare and juvenile justice authorities of the USA.

Борьба с преступностью — одна из актуальнейших проблем современности. Среди доминирующих тенденций в преступном мире за последние столетие, помимо интенсивного роста, расширения сфер преступной деятельности и повышения организованности, отмечается повышающаяся вовлеченность подростков и молодежи в криминальные органы. Вместе с тем будущее любой страны зависит от молодого поколения, от его поведения, образа жизни, личностных качеств.

В связи с этим профилактике подростково-молодежной преступности уделяется огромное внимание со стороны государств. Совершенствуя уже существующие подходы к профилактике преступлений среди несовершеннолетних, разрабатываются новые способы остановки криминальных увлечений подростков, усиливается взаимодействие между органами власти в борьбе с этим негативным явлением. Современный мир претерпевает значительные изменения в силу активно развивающихся информационных технологий. Быстрое и эффективное взаимодействие органов власти, общественных организаций, вовлеченных в мероприятия по профилактике преступности несовершеннолетних, сегодня осуществляется через информационные системы, внедрение и эксплуатация которых невозможна без соответствующего правового обеспечения.

Большой интерес в этом отношении представляют США — государство со стабильными и сильными геополитическими позициями, играющее весьма существенную роль на международной арене, с высокими экономическими показателями. Специфика территориальной организации власти привлекает особое внимание к объекту исследования.

В рамках изучения заявленной темы был изучен значительный объем американских нормативных и научных источников. Результаты поиска и анализа источников США позволили прийти к выводу о репрезентативности материала по теме исследования. Взаимодействию органов опеки и попечительства, учреждений здравоохранения и ювенальной юстиции США посвящены многие исследования [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Особенности правового регулирования использования информационных систем органами профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних детально изучены в работах американских исследователей [7; 8; 9; 10; 11; 12].

Органами системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних (далее — Система профилактики), защиты их прав, прав их семей в США являются органы опеки, образования, медицинские органы и учреждения, правоохранительные органы, органы уголовно-исполнительной системы (специальные суды для рассмотрения дел с участием несовершеннолетних (органы ювенальной юстиции)) и иные органы. Наряду с этим, делами о несовершеннолетних специализированно занимается Управление ювенальной юстиции и профилактики правонарушений (Управление правосудия в отношении несовершеннолетних) Департамента юстиции США и аналогичные подразделения на уровне штатов и на местном уровне.

Развитие информационных систем в сфере профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних началось в 1990-е гг. с внедрения в 1993 г. в штате Аризона системы сбора и обработки информации о несовершеннолетних, находящихся на испытательном сроке после совершения общественно опасного деяния (JOLTS¹).

Сегодня каждое ведомство Системы профилактики в США активно использует информационные системы в своей повседневной деятельности², а с 2015 г. в большинстве штатов перешли на использование интегрированной Комплексной информационной системы (CCWIS)³.

Процесс внедрения и использования интегрированных информационных систем (ИИС, или ИСС) начался в 2002 г. в рамках совместного проекта Федерального Управления ювенальной юстиции и предупреждения преступлений несовершеннолетних, Департамента образования США и Управления по проблемам токсикомании и психического здоровья, позволяющие обрабатывать данные различных ведомств по делам о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних⁴.

Практика американских штатов в области внедрения и использования ИИС разнообразна в силу того, что в каждом конкретном штате количество и компетенция органов, занимающихся вопросами преступности среди несовершеннолетних и защитой их прав, различны. В связи с этим количество используемых информационных систем и объем данных для обмена различны. Наибольший интерес представляют штаты, в которых интегрированные информационные системы были созданы для упрощения взаимодействия между всеми подразделениями органов системы ювенальной юстиции на территории штата и всеми

¹ URL: <https://www.azcourts.gov/jjsd/Automation/JOLTS> (дата обращения: 15.11.2020).

² URL: http://www.icjia.state.il.us/assets/pdf/ResearchReports/IL_Juvenile_Justice_System_Walkthrough_0810.pdf (дата обращения: 15.11.2020).

³ URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/45/1355.51> (дата обращения: 15.11.2020).

⁴ URL: https://clarola.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=402:projects-integrated-juvenile-justice-integrated-information-system-ijis&Itemid=116 (дата обращения: 15.11.2020).

территориальными подразделениями органов системы опеки. О них и пойдет речь далее.

Все штаты, в зависимости от архитектуры органов системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних, можно условно разделить на четыре группы:

1) штаты (например: Делавер, Нью-Гэмпшир, Нью Мексико, Род Айленд и Вермонт), где сфера профилактики преступности среди несовершеннолетних и защита их прав находится в компетенции одного агентства, выполняющего одновременно функции органов ювенальной юстиции и органов опеки — внедрена единая автоматизированная интегрированная ИС для всех территориальных подразделений на уровне штата;

2) штаты с «зонтичной» ведомственной интеграцией органов профилактики (Аляска, Миссисипи), где в рамках одного ведомства штата по вопросам профилактики преступлений и защите прав несовершеннолетних функционируют два отдела/подразделения — также внедрена единая автоматизированная интегрированная ИС для всех территориальных подразделений на уровне штата;

3) штаты с двумя отдельными ведомствами (например: Коннектикут, Флорида, Мэн, Мэриленд, Юта и др.), где все территориальные подразделения системы ювенальной юстиции и системы опеки образуют две самостоятельные централизованные системы на уровне штата — соответственно для территориальных подразделений каждого из ведомств создана своя интегрированную ИС (одна — для органов ювенальной юстиции, другая — для органов опеки), кроме того системы интегрированы и между собой и предоставляют друг другу доступ к информации;

4) штаты, где одно или оба ведомства не составляют централизованной (на уровне штата) системы. Подразделения ювенальной юстиции и опеки на местах создаются локально; или органы ювенальной юстиции и органы системы опеки взаимодействуют на местном уровне самостоятельно (без координации со стороны соответствующего органа штата): в части штатов, органы каждой из систем работают на платформе собственной информационной системы, но в некоторых штатах (так или иначе) внедрены интегрированные ИС на уровне штата.

Правовой основой для взаимодействия органов системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних выступает федеральное законодательство и законы штатов, а также акты судов.

На федеральном уровне использование информационных систем регулируется: Актом о ювенальной юстиции и предупреждении преступности несовершеннолетних 2002 года⁵, Актом о социальном обеспечении (Раздел IV-E)⁶, предусматривающими необходимость взаимодействия между органами ювенальной юстиции и органами опеки и использования в этих целях информационных систем; Распоряжением Федерального Департамента здравоохранения и социальных услуг 2016 года, в соответствии с которым ранее применявшаяся ИС органов опеки (S/TACWIS) была заменена интегрированной Комплексной информационной системой органов опеки несовершеннолетних (CCWIS); Разделом 45 свода федеральных нормативных актов «Об опеке»⁷, где в параграфах 1355.51–1355.57

⁵ URL: https://ojjdp.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh176/files/media/document/jjdpa-as-amended_0.pdf (дата обращения: 15.11.2020).

⁶ URL: <https://www.ssa.gov/history/35act.html#TITLE%20IV> (дата обращения: 15.11.2020).

⁷ URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2016-06-02/pdf/2016-12509.pdf> (дата обращения: 15.11.2020).

дается подробная правовая характеристика ИС, включая определения понятий, используемых законом (обмен данными, стандарты обмена данными, Комплексная информационная система органов опеки несовершеннолетних), требования, которым должна соответствовать архитектура ИС, вклад ИС в развитие координации органов, ее преимущества, а также распределение финансовых затрат на ее внедрение и эксплуатацию.

На уровне штатов действуют Кодифицированные акты (Кодексы) по вопросам детей, подростков, семьи. В §10А-2-7-905 Кодекса штата Оклахома⁸ дается следующая характеристика Информационной системы ювенальной юстиции: целью ее внедрения является интеграция и совершенствование существующих ИС, в процессе работы ИС должна гарантировать безопасность несовершеннолетнего, обеспечивать доступ к информации о несовершеннолетнем ограниченному кругу субъектов, обеспечивать сбор детализированной информации по всем делам с участием несовершеннолетнего, отслеживать изменения в статусе несовершеннолетнего, составлять отчеты о работе уполномоченных органов по делам о несовершеннолетних, анализировать информацию для разработки специальных программ профилактики для детей и подростков, обладать функционалом для оперативной подготовки аналитических обзоров в случае запросов соответствующих субъектов. На соответствующие органы Системы профилактики возложены обязанности по составлению перечня данных, подлежащих внесению в систему на регулярной основе, составлению карточек несовершеннолетних с описанием органов, которые с ним взаимодействовали.

Во многих штатах органами системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних практикуется заключение Меморандумов о взаимопонимании (MOU, далее — меморандум) и неформальных межведомственных соглашений об обмене данными. Примечательно, что форма меморандума носит письменный формально-юридический характер, а соглашения часто являются результатом устных договоренностей в силу следования исторической практике и обычаю, основанных на взаимном доверии, признании необходимости сотрудничества для реализации прав и интересов несовершеннолетних). При этом меморандумы могут заключаться в дополнение к законодательству штата, более детально описывая механизм взаимодействия органов системы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних с использованием ИИС с учетом специфики статуса и деятельности органов, его заключающих.

Типовой меморандум регламентирует цели внедрения ИС, управление ИС, содержит перечень участвующих ведомств и сферу ответственности каждого из них, положения о финансировании, полномочия и ограничения в области раскрытия информации, положения о доступе и использовании информации о несовершеннолетнем, перечень данных, которыми ведомства планируют обмениваться, о направлении уведомлений об использовании информации, данные об инфраструктуре ИС, о сохранности обрабатываемых сведений, об ответственности за ненадлежащее раскрытие или использование информации о несовершеннолетнем, об обновлении программного обеспечения, технической поддержке ИС, об обучении специалистов по работе с ИС, о технологических возможностях

⁸ URL: <https://law.justia.com/codes/oklahoma/2017/title-10a/section-10a-2-7-905/> (дата обращения: 15.11.2020).

участвующих ведомств по доступу к информации, о порядке разрешения разногласий между участвующими ведомствами.

Проведенное исследование показало, что органы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних всех уровней активно используют интегрированные информационные системы для оперативного сбора, обработки, анализа и обмена данными. Нормативно-правовое регулирование использования информационных систем в деятельности органов системы профилактики осуществляется на основании федерального законодательства США, законодательства штатов и внедренных в практику органов системы профилактики Меморандумов о взаимопонимании также на основе устных соглашений.

Использование ИИС в значительной степени зависит от особенностей структуры органов системы профилактики конкретного штата, которая варьируется и обусловлена принципом децентрализации территориального устройства США, он предполагает широкую автономию штатов в регулировании большого круга вопросов. Особенности структуры рассматриваемых органов определяют и набор механизмов правового регулирования использования ИИС.

References

1. Guidebook for Juvenile Justice and Child Welfare System Coordination and Integration 2013. A Framework for Improved Outcomes 3rd Edition By Janet K. Wiig and John A. Tuell, with Jessica K. Heldman Robert F. Kennedy Children's Action Corps.
2. Guidelines for Juvenile Information Sharing 2006. Jennifer Mankey, M.P.A; Patricia Baca, Ed.D.; Stephanie Rondenell, B.S.; Marilyn Webb, M.A.; Denise McHugh, J.D. Report.
3. *Griffin P.* 2000. Separate Tables: Interagency Information Sharing in Real Life. Pittsburgh, PA: Center for Juvenile Justice.
4. *Bernard J.* 2004. State Statutes on Juvenile Interagency Information and Record Sharing. Washington, DC: Retrieved on Web August 2, 2006.
5. *Harris K.J.* 2000. Governance Structures, Roles and Responsibilities, a Background Report, Integrated Justice Information Systems. Sacramento, CA: SEARCH, The National Consortium for Justice Information & Statistics.
6. *Slayton J.* 2000. Establishing and Maintaining Interagency Information Sharing, Juvenile Accountability Incentive Block Grants Bulletin. Washington, DC: U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Retrieved August 3, 2006.
7. *Heldman J.K.* 2006. A Guide to Legal and Policy Analysis for Systems Integration. Washington, DC: Child Welfare League of America.
8. *Mankey J., Baca P., Rondenell, S.Webb, M., & McHugh D.* 2006. Guidelines for Juvenile Information Sharing. Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
9. *Slayton J.* 2000, March. Establishing and Maintaining Interagency Information Sharing (JAIBG Bulletin). Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
10. *Tuell J.A.* 2003). Promoting a Coordinated and Integrated Child Welfare and Juvenile Justice System: An Action Strategy for Improved Outcomes. Washington DC: Child Welfare League of America.
11. *Tuell J.A.* 2008. Child Welfare & Juvenile Justice Systems Integration Initiative: A Promising Progress Report. Arlington, VA: Child Welfare League of America.
12. *Wiig J.K., Tuell J.A., Rosado L. & Shah R.* 2008. Models for Change Information Sharing Tool Kit. Washington, DC: Child Welfare League of America, and Philadelphia: Juvenile Law Center.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10165

УДК 658.727

О.В. Ильина

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Введение: актуальность темы исследования определяется тем, что институт публичных закупок является фундаментальным составляющим элементом экономики любого государства, поэтому отечественное правовое регулирование этой сферы требует значительных изменений и дополнений со стороны законодателя. **Цель:** разработка теоретических и практических вопросов совершенствования правового регулирования контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд (публичных закупок), а также подготовка соответствующих предложений по модернизации отечественного законодательства в этой сфере. **Методологическая основа:** в данной работе были использованы такие методы исследования, как анализ, прогнозирование, сравнение, индукция, дедукция и аналогия. **Результаты:** на основании исследования правового регулирования публичных закупок в РФ и в иностранных государствах определены способы совершенствования правового регулирования механизма публичных закупок. **Выводы:** целью регулирования публичных закупок является создание условий для конкуренции при проведении закупок, а также повышение качества исполнения контрактов. В части развития добросовестной конкуренции актуальным будет предложение по формированию рейтинга деловой репутации предпринимателей. Те, кто качественно исполняет контракты, должны иметь определенные экономические преференции — например, снижение размера обеспечения по контракту. В целях повышения качества исполнения контрактов, автор предлагает такие меры как введение универсальной предквалификации на торгах и расширению специальной предквалификации на закупку товаров, работ, услуг. То есть подразумевается, что участник закупки должен иметь опыт исполнения государственных контрактов.

Ключевые слова: государственный контракт, государственный заказ, государственные закупки, государственные и муниципальные нужды, правовое регулирование.

© Ильина Ольга Васильевна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент кафедры правоохранительная деятельность (Пензенский государственный университет), доцент (филиал частного образовательного учреждения высшего образования «Московского университета имени С.Ю. Витте» в г. Пензе); e-mail: olya.penza2@yandex.ru

© Ilina Olga Vasilyevna, 2020

Candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department of law enforcement (Penza state University), associate Professor (branch of the private educational institution of higher education «S. Yu. Witte Moscow University» in Penza)

O.V. Iliina

THE PROCUREMENT CONTRACT SYSTEM FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS: LEGAL ISSUES

Introduction: the relevance of the research topic is that the Institute of public procurement is a fundamental component of the economy of any state, so the domestic legal regulation of this sphere requires significant changes and additions by the legislator. **Objective:** the purpose of the article is to develop theoretical and practical issues of improving the legal regulation of the contract system in the field of procurement for state and municipal needs (public procurement), as well as to prepare appropriate proposals for the modernization of domestic legislation in this area. **Methodology:** in this work, such research methods as analysis, forecasting, comparison, induction, deduction and analogy were used. **Results:** the scientific novelty consists in the fact that based on the study of the legal regulation of public procurement in the Russian Federation and in foreign countries, ways to improve the legal regulation of the public procurement mechanism have been identified. **Conclusions:** the purpose of regulating public procurement is to create conditions for competition in procurement, as well as to improve the quality of contract performance. As for the development of fair competition, the proposal to create a rating of business reputation of entrepreneurs will be relevant. Those who perform contracts efficiently should have certain economic preferences — for example, reducing the amount of collateral under the contract. As part of improving the quality of contract performance, proposals are reduced to the introduction of universal prequalification at auctions and the expansion of special prequalification for the purchase of goods, works, and services. In other words, it is assumed that the bidder must have experience in executing government contracts.

Key-words: state contract, state order, state procurement, state and municipal needs, legal regulation.

В условиях современной экономической ситуации, сложившейся в Российской Федерации, весьма важно определить роль механизма осуществления контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд и возможность его совершенствования. Кроме того, необходимо проанализировать состояние законодательства регулирующего эту сферу, а также предложить варианты изменений, которые следует внести в действующие нормативно-правовые акты с учетом зарубежного опыта.

Институт публичных закупок считается одним из самых перспективных способов сбалансирования государственного бюджета в условиях рыночной экономики. Именно с помощью этого механизма государство имеет возможность обеспечивать свои потребности по единой системе.

При написании статьи были исследованы научные труды таких ученых, как А.В. Алексеева, В.В. Кохан, А.Н. Лычкова, И.А. Милина и др.

Становление и развитие института публичных закупок берет свое начало еще с давних времен, ведь каждое государство нуждалось в финансировании приоритетных для себя отраслей. Исторический аспект развития, города Киева во времена Киевской Руси свидетельствует о том, что данный город был центром первичных предпринимательских отношений. Прообразом открытых торгов для осуществления государственных закупок в Киевской Руси были такие понятия как «торжок» и «ярмарка» [1, с. 128]. Внутренняя торговля времен Киевской Руси

осуществлялась в большей степени на торгах, когда в определенных местах и в указанное время сходились все, кто имел желание продать свой товар или купить что-то у других. При этом торги существовали почти в каждом населенном пункте, независимо от размера его территории и численности населения [2, с. 120].

В период феодальной раздробленности характерной формой публичных торгов становятся ярмарки, куда съезжались купцы как из далеких земель, так и из окрестностей города, они предлагали товары, которые не были представлены на местных лавках.

Кроме этого, характерным для данного периода становится расширение оптовой торговли, а также заключения контрактов на поставку товаров в крупных размерах.

Экономический подход принятый в отношениях между государством и поставщиками материальных ресурсов на территории современной России начал формироваться в XVI–XVII вв. К тому времени относятся первые упоминания о мерах и способах проведения закупки товаров. Исключив некоторые неточности, можно рассматривать как прообраз современных открытых торгов. Важным историческим документом, подтверждающим данное утверждение, является царский указ от июля 1654 г. о доставке в город Смоленск муки и сухарей по подрядной цене.

При этом развитие экономических отношений и повышение военной активности в период правления императора Петра I привели к росту открытых торгов.

Позднее, специальным сенатским решением 1714 г. было постановлено публиковать результаты торгов. В связи с резким ростом числа подрядов, которые делались на конкурсной основе, Петр I учредил т.н. канцелярию подрядных дел. Это было специальное учреждение, которое занималось вопросом поставок и продажи. В военных ведомствах те же обязанности были возложены на специальных должностных лиц.

В 1721 году, когда Российское государство провозгласило себя империей, был принят Регламент Адмиралтейства и Верфи, регулирующий процедуры работы с подрядчиками. Кроме того, в то время была официально введена должность гофмаклера (распорядителя, организатора торгов). Далее развитие этой сферы шла понарастающей.

Только в первую четверть XIX в. было выдано 107 правительственных актов, которые устанавливали порядок проведения торгов, а также совершенствовали их правовое обеспечение.

В целом за XIX в. была разработана и значительно усовершенствована система проведения торгов, организации поставок и выполнения подрядов.

После государственного переворота 1917 г. процесс формирования отечественного законодательства о государственных закупках был повернут вспять. Была отменена частная собственность. С 1918 по 1930 гг. (за исключением периода НЭПа) закупки носили административно-принудительный, а не договорной характер. В последующий советский период вместо института государственного заказа применялась система Госнаба, целью которой являлось распределение всех произведенных и ввозимых в страну товаров.

Государственный заказ как прототип государственных (а впоследствии публичных) закупок в нашей стране начал действовать с 1989 г., еще во времена Советского Союза. Однако в связи с провозглашением независимости и про-

ведением демократических реформ¹ планирование производства и распределение материально-технических ресурсов, как проверенная годами действенная система, начали терять свою целесообразность и соответствие современному состоянию экономики, в связи с чем государственный заказ претерпел неотвратимые изменения.

Сегодня целью контрактной системы в сфере закупок является законодательное регулирование закупочной деятельности организаций², которое осуществлялось бы за счет средств государственного и муниципального бюджетов³. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. (Закон 44-ФЗ) вступил в силу с 1 января 2014 г.⁴ Он стал преемником утратившего силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон о госзакупках).

Можно назвать некоторые важные отличия контрактной системы, функционирующей в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ от системы госзакупок 94-ФЗ:

1. Система госзакупок преобразована в федеральную контрактную систему, которая регулирует процесс определения государственных и муниципальных нужд, его обоснование, планирование, размещение заказа и исполнение контракта.

2. Обозначены преференции отечественному бизнесу. Установлен приоритет отечественной продукции перед иностранными товарами и услугами, введены ограничения для иностранных товаров и услуг.

3. Установлены новые правила определения начальной цены госконтракта и оценки заявок на участие в госзакупках.

4. Создана Единая информационная система (ЕИС), на которой размещаются планы закупок и планы-графики, реестр банковских гарантий, реестр недобросовестных поставщиков, библиотека типовых условий контрактов, результаты мониторинга, аудита и контроля, информация об исполнении контрактов.

Однако данная система также нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Необходимо отметить, что одним из самых потенциально результативных путей развития государства и воплощения в жизнь концепции рационального и эффективного использования бюджетных средств представляется внедрение единой структурированной, построенной на принципах децентрализации, прозрачности, конкуренции, недискриминации системы в сфере закупок для государственных нужд.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398; Российская газета. 2020. 4 июля.

² См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. I, ст. 4571.

³ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. I, ст. 7600.

⁴ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

Существует объективная необходимость во внедрении ряда мер законодательного и методических уровней, целью которых является создание объективной среды и всех условий для добросовестной конкуренции, а также предотвращение, проявлений коррупции в данной сфере.

При этом нельзя не признать преимуществ и централизованных методов регулирования данной сферы. В частности, если децентрализованные закупки по своей природе являются гибкими и оперативными в проведении, но достаточно затратными, то централизованные, наоборот, дают возможность заключать договоры по более низким ценам, что в свою очередь связано со значительными оптовыми закупками. Однако централизованные закупки не имеют присущей децентрализованным закупкам той мобильности и, что особенно важно, не учитывают индивидуальные особенности удовлетворения потребностей заказчиков. То есть значительная роль в совершенствовании отечественной системы закупок отводится анализу субъектного состава проведения государственных закупок [3, с. 241].

Особенности государственных закупок:

1. Государство — это самый надежный и платежеспособный заказчик.
2. Нет ограничений по среднему чеку.
3. Создана единая информационная система, разработан сайт: <https://zakupki.gov.ru>, где государство ежедневно публикует все свои заказы.
4. Не нужно тратиться на рекламу, не нужны офис, сотрудники, дополнительное оборудование.
5. Нет привязки к нише.

Государство сделало все аукционы и тендеры открытыми, вся информация находится в открытом доступе, все бесплатно.

Внедрение платформы для проведения электронных торгов, несомненно, является одним из способов совершенствования отечественной системы публичных закупок. Ведь для того, чтобы оптимизировать ее государственным учреждениям необходимо обобщать и систематизировать информацию о расходах, заниматься оптимизацией процедуры закупок и соответственно совершенствовать, организационную модель. Совокупность этих процессов, нацеленность на модернизацию и улучшение уже существующих механизмов реализации поставленных задач в данной сфере является важным элементом реформирования системы публичных закупок.

Неотъемлемой составной частью функционирования сферы публичных закупок является ее прозрачность, что предполагает наличие открытого доступа к нормативно-правовой базе, соответствующим рекомендациям, общим разъяснениям, методикам и стандартам.

По мнению ученого Франческо Гардена (магистр экономики государственного управления и международных институтов; специалист по закупкам в ARCA, региональном агентстве закупок в регионе Ломбардия, Италия), именно электронные закупки могут привести к положительному влиянию и эффективному результату, конкурентоспособности и прозрачности данной сферы. Введение электронных закупок в государственном секторе, это не просто технологический вопрос, а масштабные усилия со стороны всех участников процесса для создания более эффективной культуры закупок [4, с. 225].

Следовательно, с учетом вышесказанного, можно выдвинуть еще один аргумент в пользу децентрализации системы закупок. Говоря о системе электронных

закупок, можно утверждать, что в настоящее время данная платформа электронных торгов стала неотъемлемой частью всей отечественной системы публичных закупок, чем подтверждается целесообразность децентрализованного регулирования процедуры в контексте системы электронных торгов.

Весьма актуальным остается вопрос отбора кандидатов на участие в торгах. Квалификационный отбор участников предшествует этапу их оценки с позиций конкурсных торгов, и субъект, который не соответствует квалификационным требованиям, к торгам не допускается. Именно в том, чтобы комплексный квалификационный отбор предшествовал оценке предложений участников (а не наоборот), заключается основной смысл данного правового средства механизма закупок. Это, прежде всего, связано с неравномерностью и неодновременностью развития, различных видов деятельности в современных реалиях и появления новых способов получения и увеличения прибыли, одновременно с этим не успевают развиваться ограничительные нормы, которые сделали бы применение незаконных приемов невозможным. Именно поэтому специалистами отмечается, что квалификационный отбор является одной из основных гарантий того, что заказчик получит качественную продукцию, а контракт будет выполнен.

Так, заказчик должен установить один или несколько квалификационных критериев оценки, среди которых могут быть следующие: участники должны иметь в наличии соответствующее оборудование и материально-техническую базу, работников требуемой квалификации с необходимыми знаниями и опытом, а также документально подтвержденный опыт выполнения аналогичного договора [5, с. 228].

Для улучшения ситуации и решения данной проблемы объективно необходимо выработать исчерпывающее нормативно-правовое определение квалификационных критериев — требований, которые должны предъявляться к потенциальным участникам торгов, что, в свою очередь, сделает невозможным злоупотребления как со стороны заказчиков, так и со стороны недобросовестных участников публичных закупок.

Неурегулированным пока остается вопрос ответственности участника за представление ложной информации о квалификационных требованиях, — ведь представление такой информации не влечет за собой отклонение предложения такого участника. В противоположность этому в ч. 2 ст. 45 Директивы 2004/18/ЕС такие последствия предусмотрены [6, с. 326]. Создание атмосферы безнаказанности за подобные деяния способствует распространению негативной практики, увеличению количества нарушителей в данной сфере, желающих получить нелегальный доход. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо ввести ответственность не только в виде отклонения предложения такого участника, но и в виде привлечения данного лица к административной (за правонарушения в сферах, которые имеют меньшую опасность для общества и государства) или уголовной (за правонарушения, которые являются более опасными для общества и государства) ответственности.

Очевидно, что проведение прозрачных, гласных процедур публичных закупок, построенных на основе конкуренции, является залогом успеха в этой сфере для любого государства.

Проведение консультаций с общественностью должно способствовать налаживанию системного диалога органов власти с обществом. Прежде всего нужно определить состав общественного совета, который формируется при

министерстве (другом органе исполнительной власти). Важно не только проводить внутренние заседания общественного совета, его комитетов, но и публичные общественные обсуждения нормативно-правовых актов, круглые столы, электронные консультации с участием руководителей отделов департаментов, главных специалистов министерства, экспертов и других заинтересованных лиц. Это, несомненно, хлопотный процесс. Но при поддержке единомышленников, настойчивости, обоснованной и неуклонной позиции можно достичь результата.

Итак, подводя итоги, следует сделать несколько выводов:

1) целью регулирования публичных закупок является создание условий для конкуренции при проведении закупок, а также повышение качества исполнения контрактов;

2) в части развития добросовестной конкуренции актуальным будет предложение по формированию рейтинга деловой репутации предпринимателей. Те, кто качественно исполняет контракты, должны иметь определенные экономические преференции — например, снижение размера обеспечения по контракту;

3) для повышения качества исполнения контрактов целесообразно ввести универсальную предквалификацию на торгах с одновременным расширением специальной предквалификации на закупку товаров, работ, услуг. То есть предполагается, что участник закупки должен иметь опыт исполнения государственных контрактов;

4) в целях предотвращения такой проблемы, как сговор на торгах, предлагается проводить аукцион через два часа после окончания срока подачи заявок для всех видов товаров, работ, услуг;

5) стандартизация законодательства в сфере регулирования публичных закупок государств необходима для будущих поставщиков товара, услуг, продукции, поскольку они имеют возможность участвовать в тендерах различных государств, но главным признаком являются равные условия участия. Именно эти цели и ставились, когда происходила разработка законодательства в сфере государственных закупок;

6) одним из самых эффективных инструментов для настройки системы публичных закупок, подобной той, что функционирует в Европейском Союзе, и построенной на принципах прозрачности и действенности, является создание комплексного законодательства по финансовому контролю, результатом чего станет уменьшение фискального давления на подконтрольные объекты и обеспечение четкой регламентации процесса контроля.

Библиографический список

1. Государственные и муниципальные закупки—2018: сборник докладов XIII Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ООО «Компания Ладья», 2018. 178 с.
2. *Кохан В.В.* Основные проблемы в области правового регулирования государственных закупок, возможные пути их решения // Молодой ученый. 2017. № 47. С. 119–121.
3. Правовое регулирование контрактной системы: сборник нормативных актов. 10-е изд. / А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, В.В. Кошелева и др.; под ред. А.А. Храмкина. М.: ООО «Компания Ладья», 2020. 434 с.
4. Francesso Gsrdena. A model to measure e-procurement impacts on organization performance // Journal of Public Procurement, Vol. 13. Issue 2. Summer 2013. P. 215–242.
5. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: сборник нормативных правовых актов. 11-е изд. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. 428 с.

6. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.Н. Евстапенков и др.; отв. ред. А.А. Храшкин. 10-е изд., доп. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. 576 с.

References

1. State and municipal procurement—2018. Collection of reports of the XIII all-Russian practical conference-seminar. Moscow: LLC «company Ladya», 2018. 178 p.
2. Kohan V.V. Main problems in the field of legal regulation of public procurement, possible ways to solve them // Young scientist. 2017. № 47. P. 119–121.
3. Legal regulation of the contract system. Collection of normative acts. 10th edition / A.A. Khrashkin, O.M. Vorobyova, V.V. Kosheleva et al.; edited by A.A. Khrashkin. M.: LLC «company Ladya», 2020. 434 p.
4. Francesso Gsrdena. A model to measure e-procurement impacts on organization performance // Journal of Public Procurement, Vol. 13. Issue 2. Summer 2013. P. 215–242.
5. Contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs. Collection of normative legal acts. 11-e ed. M.: publishing house «Jurisprudence», 2015. 428 p.
6. Table book of the state customer / A.A. Khrashkin, O.M. Vorobyova, A.N. Evstashenkov, etc.; ed. A.A. Khrashkin. 10th edition, supplemented. Moscow: publishing house «Jurisprudence», 2015. 576 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10166

УДК 347.615

Л.В. Ладочкина, Т.И. Хмелева

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АЛИМЕНТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РОССИИ

Введение: актуальность темы обусловлена высокой социальной ролью алиментных обязательств в удовлетворении жизненных потребностей несовершеннолетних и нуждающихся граждан. **Цель:** рассмотреть некоторые пробелы российского законодательства, касающиеся алиментных обязательств. **Методологическая основа:** совокупность различных общенаучных (анализ, синтез и др.) и специально-юридических методов. **Результаты:** сформулированы тезисы о необходимости изменения подхода к установлению граждан, которые имеют право на получение алиментов, и выработки иной схемы размера алиментов, чем та, которая предложена в СК РФ. **Выводы:** на настоящий момент необходимо внести изменения в СК РФ, касающиеся перечня лиц, которые имеют право на предоставление алиментов, размера алиментных выплат, установления в некоторых случаях возможности контроля со стороны плательщика алиментов за их расходованием.

Ключевые слова: алиментное обязательство, размер алиментов, получатели алиментов, контроль за использованием алиментов.

L.V. Ladochkina, T.I. Khmeleva

CERTAIN ISSUES OF ALIMONY OBLIGATIONS REGULATION IN RUSSIA

Background: the relevance of the topic is due to the high social role of alimony obligations in meeting the vital needs of minors and citizens in need. **Objective:** to examine some of the gaps of the Russian legislation relating to maintenance obligations. **Methodology:** a combination of various general scientific (analysis, synthesis, etc.) and special legal methods. **Results:** the authors of the research formulated the theses on the need to change the approach to determining citizens who are entitled to alimony, and develop a different scheme for the amount of alimony than the one proposed in the RF IC. **Conclusions:** at the moment, it is necessary to make changes to the RF IC concerning the list of persons who have the right to provide alimony, the amount of alimony payments, and the establishment, in some cases, of the possibility of control by the alimony payer over their spending.

Key-words: alimony obligation, amount of alimony, recipients of alimony, control over the use of alimony.

© Ладочкина Любовь Владиславовна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lladochkina@yandex.ru

© Хмелева Татьяна Ивановна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: hmeleva55@yandex.ru

© Ladochkina Lyubov Vladislavovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

© Khmeleva Tatyana Ivanovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

Российская Федерация позиционирует себя как социально ориентированное государство. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ ее политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В стране на конституционном уровне гарантируется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан.

Забываясь о своем населении, государство в некоторых случаях, как и другие зарубежные страны, возлагает на родственников или членов семьи обеспечение надлежащего жизненного уровня гражданина, который по тем или иным причинам, не может самостоятельно обеспечить себя.

Для таких ситуаций Семейный кодекс РФ (далее — СК РФ) содержит разд. V, который называется «Алиментные обязательства членов семьи». В семейном праве под алиментным обязательством понимается правоотношение, которое возникает в силу соглашения сторон или на основании решения суда, по которым одни члены семьи обязаны содержать других членов семьи, а последние имеют право требовать этого. Для алиментных обязательств характерна цель предоставления содержания нетрудоспособным, нуждающимся членам либо бывшим членам семьи, которые перечислены в законодательстве, другим родственникам.

СК РФ предусматривает перечень лиц, которые могут претендовать на алиментное обеспечение. Это дети, родители, супруг, бывший супруг, внуки, дедушки и бабушки, братья и сестры, фактические воспитатели, отчим и мачеха. При наличии определенных оснований одни из этих граждан должны платить алименты, а другие имеют право требовать их выплаты. Данный список предполагается логичным, поскольку из понятия семьи как малой социальной группы, члены которой связаны брачными или родственными отношениями, общностью быта, взаимной моральной ответственностью и социальной необходимостью, которая обусловлена потребностью общества в физическом и духовном воспроизводстве населения [1, с. 75], вытекает то, что лица, связанные семейными отношениями должны заботиться друг о друге. Несовершеннолетние дети (внуки, братья и сестры) в силу несовершеннолетнего возраста, а совершеннолетние (дети, родители, братья и сестры, супруг, бывший супруг дедушки и бабушки, братья и сестры, фактические воспитатели, отчим и мачеха) в силу состояния здоровья либо преклонного возраста не в состоянии обеспечить свое достойное проживание. При этом Верховный суд РФ дал разъяснения, что «под нетрудоспособными совершеннолетними лицами, имеющими право на алименты (ст. 85, 89, 90, 93–97 СК РФ), следует понимать лиц, признанных в установленном порядке инвалидами I, II или III группы, а также лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста»¹.

Как правило, законодатель при изменении норм об алиментных обязательствах, оставляет неизменным их субъектный состав, который определяется по критериям физического состояния и нуждаемости в дополнительном материальном обеспечении. Так, в 2015 г. вносился законопроект № 876581-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации»² о возможности алиментного содержания лиц, достигших восемнадцатилетия, если они после

¹ См. п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // Российская газета. 2017. 29 дек.

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

окончания школы продолжили свое обучение в очной форме. Предлагалось продлить получение алиментов таким лицам до 24 лет. Данный проект был отклонен Государственной Думой, т.к. обучение по очной форме обучения не является препятствием к трудоустройству, к тому же с момента достижения совершеннолетия у лица может появиться обязанность по уплате алиментов. По данному вопросу высказался и Верховный Суд РФ, отмечая, что «в подпункте 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» содержится перечень лиц, относящихся к нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца. Однако, как правильно указал суд апелляционной инстанции, положения данной нормы закона, на которую ссылался суд первой инстанции при взыскании с ответчика алиментов, не регулируют семейно-правовые отношения между совершеннолетними детьми и родителями... Вместе с тем действующим семейным законодательством не предусмотрена обязанность родителей содержать совершеннолетних трудоспособных детей, в том числе и обучающихся по очной форме в организациях, осуществляющих образовательную деятельность³». В данном случае позиция законодателя вполне соответствует принципу справедливости.

Однако в связи с проведением в РФ пенсионной реформы, которая связана, в т.ч., и с повышением пенсионного возраста до 60 лет женщинам и 65 лет мужчинам, в ст. 167 СК РФ были внесены дополнения. И к лицам, которые имеют право на получение алиментов по основаниям ст. 85, 87, 89, 90, 93–97 отнесены женщины, достигшие 55 лет и мужчины, достигшие 60 лет.

В указанном случае совершенно не прослеживается логика законодателя. Почему трудоспособные дееспособные граждане получили право на алиментное содержание? В настоящий момент в РФ сложилась сложная экономическая ситуация, вызванная, в т.ч. пандемией COVID-19, и трудоспособные граждане разных возрастов оказались в тяжелых жизненных обстоятельствах. Представляется, что это изменение в законодательство о наделении возможностью получать алименты женщин с 55 лет, а мужчин с 60 лет, нарушает принцип справедливости, как основополагающий принцип российского права.

Еще одним спорным моментом для семейно-правового регулирования, на который обращают внимание ученые, являются нормы ст. 89 и 90 СК РФ, где указано, что жена либо бывшая жена в период беременности и в течение трех лет со дня рождения общего ребенка имеет право требовать от мужа или бывшего мужа соответственно предоставления содержания, если он имеет необходимые для этого средства. Но если ребенок остается с отцом до достижения трехлетия несовершеннолетнего, то такая возможность отцу ребенка не предоставлена. Так, М.Ш. Ибрагимова отмечает: «Что представляется не совсем правильным и справедливым, так как бывший муж, осуществляющий уход за общим ребенком и его содержание в первые три года после его рождения, также испытывает на себе неблагоприятные последствия» [2, с. 128]. А Т.В. Шершень совершенно справедливо предлагает задаться вопросом: «почему законодатель отступил от столь важного принципа равенства супругов в семье и супругу (мужу), осуществляющему уход за общим ребенком до достижения им трех лет, не предоставил права требовать выплаты алиментов на свое содержание?» [3, с. 28–31]. При этом

³ См.: Обзор судебной практики по делам, связанным со взысканием алиментов на несовершеннолетних детей, а также на нетрудоспособных совершеннолетних детей (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 13 мая 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Верховный Суд РФ придерживается позиции, что возможно применить данную норму к отцу ребенка по аналогии⁴.

Представляется, что при использовании данных норм СК РФ нужно провести разграничение, т.к. законодатель смешивает супружеские и родительские правоотношения. Когда речь идет о предоставлении алиментного обеспечения жене или бывшей жене на время беременности, то это, несомненно, супружеские правоотношения. Поскольку мужчина, муж, по своей физиологии не может находиться в состоянии беременности, то законодатель оправданно использует терминологию «жена» и «бывшая жена». А далее, при воспитании и содержании ребенка до трех лет, начинаются родительские правоотношения. Поскольку возможность получения алиментов родителем, который осуществляет уход за ребенком до достижения трех лет, связывается с состоянием в браке, справедливо говорить о возможности любого супруга (бывшего супруга) — отца или матери — получить возможность алиментного содержания от другого супруга, также отца или матери, который не осуществляет уход за ребенком.

Из изложенного следует, что законодателю необходимо справедливо и обоснованно включать в перечень лиц, имеющих право на получение алиментов, иных субъектов помимо тех, кто в настоящий момент там указан.

Нерешенными до настоящего времени остаются и проблемы взыскания алиментов с малоимущего плательщика, и контроля родителя, уплачивающего алименты над расходованием средств родителем, получающим алименты.

Отсутствие в законодательстве нормы, устанавливающей минимальный размер алиментов, позволяет плательщикам алиментов уплачивать на содержание ребенка мизерные суммы, которые не покрывают расходов на содержание ребенка даже на 1–2 дня. При этом такой родитель считается добросовестно исполняющим свои обязанности. Предложение установить доли прожиточного минимума по соответствующему субъекту РФ, утвержденному на детей, в качестве минимального размера алиментов представляется вполне разумным [4, 128]. Что касается системы авансирования алиментов, которая применяется в европейских странах, для России вряд ли в современных экономических условиях она будет приемлемой.

Проблема контроля за расходованием детских алиментов родителем, уплачивающим алименты тоже не нова. Здесь еще больше вопросов. Как установить контроль за целевым использованием детских алиментов, если ребенок живет с мамой, которая не работает в связи с тем, что ребенок часто болеет и алименты являются единственным источником существования обоих? А если женщина получает алименты на детей от разных отцов с несоразмерными доходами — она должна на одного ребенка тратить больше денег, а другой будет довольствоваться малым? В данном случае необходимо руководствоваться общими интересами семьи. Эта проблема в большей степени, на наш взгляд, является морально-этической. И только в том случае, когда родитель, получающий алименты на детей, руководствуется личными интересами в ущерб интересам детей, возникает необходимость жесткого контроля над расходами денежных средств. В целях предотвращения подобных злоупотреблений следует предоставить право суду обязать родителя, получающего алименты на ребенка в несколько раз превы-

⁴ См. п. 44 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // Российская газета. 2017. 29 дек.

шающих прожиточный минимум, предоставлять плательщику алиментов ежемесячный отчет о расходовании денежных средств [5, с. 81].

Резюмируя сказанное, полагаем необходимым обратить внимание законодателя на устранение пробелов в законодательстве путем внесения соответствующих изменений в Семейный кодекс РФ.

Библиографический список

1. Харчев А.Г. Брак и семья в СССР. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Мысль, 1979.
2. Ибрагимова Н.Ш. Особенности правового регулирования института алиментных обязательств в семейном праве Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2.
3. Шершень Т.В. Принцип равенства прав супругов: генезис и некоторые проблемы его реализации в современном семейном праве России // Российская юстиция. 2010. № 7.
4. Толстова И.А., Матвеев П.А. Материально-правовые и процессуально-правовые проблемы принудительного взыскания алиментов с родителей на содержание несовершеннолетних детей // Семейное и жилищное право. 2019. № 1.
5. Максимович Л.Б. Алименты на ребенка: проблема нецелевого расходования // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5.

References

1. *Kharchev A.G. Marriage and Family in the USSR. 2nd ed., reprint.*
2. *Ibragimova N.Sh. Features of Legal Regulation of the Institute of Alimony Obligations in Family Law of the Russian Federation / / Leningrad legal journal. 2013 № 2.*
3. *Shershen T.V. The Principle of Equality of Rights of Spouses: Genesis and Certain Problems of Its Implementation in Modern Family Law in Russia // The Russian justice. 2010. № 7.*
4. *Tolstova I.A., Matveev P.A. Material-legal and Procedural-legal Problems of Compulsory Recovery of Alimony from Parents for the Maintenance of Minor Children // Family and housing law. 2019. № 1.*
5. *Maksimovich L.B. Child Support: the Problem of Inappropriate Spending // Actual problems of Russian law. 2017. No. 5.*

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10167

УДК 347.91

Г.И. Вершинина

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН

Введение: защита прав несовершеннолетних и недееспособных граждан находится в зоне особого внимания со стороны государства. От того, насколько четко сформулированы законодательные предписания при разрешении вопросов, связанных с лишением (ограничением) родительских прав, госпитализацией гражданина в недобровольном порядке; отказом законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни несовершеннолетнего или лица, признанного недееспособным, зависят законность и своевременность вынесения судебного решения, и, как следствие, своевременность осуществления защиты прав и интересов указанных субъектов. **Цель:** исследование законодательного регулирования отдельных вопросов, связанных с защитой прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных граждан. **Методологическая основа:** совокупность методов общенаучного и частнонаучного познания, в т.ч. формально-логического, системного анализа, синтеза и сравнительно-правового. **Результаты:** проанализированы отдельные аспекты законодательного регулирования, связанные с защитой прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных граждан. **Выводы:** отдельные аспекты нормативного регулирования, связанного с защитой прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных граждан, сформулированы нечетко и недостаточно полно, что приводит к проблемам в правоприменительной практике и соответственно требует устранения со стороны законодателя.

Ключевые слова: недееспособные граждане, несовершеннолетние, лишение родительских прав, медицинское вмешательство.

G.I. Vershinina

CERTAIN ASPECTS OF JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF MINORS AND DISABLED CITIZENS

Background: the protection of the rights of minors and disabled citizens is in the area of special attention on the part of the state. It depends on how clearly the legal regulations are formulated when resolving issues related to the deprivation (restriction) of parental rights; involuntary hospitalization of a citizen; the refusal of a legal representative to

© Вершинина Галина Ильинична, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: vgala11@mail.ru
© Vershinina Galina Ilyinichna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Civil procedure department (Saratov State Law Academy)

perform medical intervention necessary to save the life of a minor or a person recognized as incapacitated depends on the legality and timeliness of the court decision, and as a result, the timeliness of providing protection of the rights and interests of these subjects. Objective: to study the legislative regulation of certain issues related to the protection of the rights and interests of minors and disabled citizens. Methodology: a set of methods of general scientific private-scientific knowledge, including methods of formal-logical, system analysis, synthesis and comparative-legal method. Results: certain aspects of legislative regulation related to the protection of the rights and interests of minors and disabled citizens are analyzed. Conclusions: certain aspects of regulatory regulation related to the protection of the rights and interests of minors and disabled are formulated vaguely and insufficiently fully, which leads to a problem in law enforcement practice, and therefore requires elimination by the legislator.

Key-words: disabled citizens, minors, deprivation of parental rights, medical intervention.

Забота о каждом человеке, защита и охрана его прав, свобод и законных интересов является обязанностью государства, что в нашей стране закреплено законодательно. В особом внимании и защите нуждаются граждане, которые в силу возраста, состояния здоровья (в частности в силу психического расстройства или иных факторов) не могут быть активными членами общества и самостоятельно защитить свои права.

Основные направления государственной политики должны реализовываться в этой области посредством целого комплекса средств, в первую очередь правосудных.

В соответствии с действующим законодательством, недееспособными являются граждане, не достигшие возраста четырнадцати лет (малолетние), и граждане, признанные судом таковыми вследствие наличия у них психического расстройства в порядке, установленном законом (ст. 28, 29 ГК РФ).

Большую роль в защите прав и интересов граждан, страдающих психическим расстройством, сыграл Закон РФ от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»¹, который вызвал дискуссию относительно правовой природы дел о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном освидетельствовании.

По мнению одних авторов законодатель обоснованно отнес данную категорию дел к особому производству. Так, М.А. Викут полагала, что гражданское дело возбуждается по заявлению представителя психиатрического учреждения, в котором находится гражданин, с целью дачи судьей санкции на принудительную госпитализацию и дальнейшее пребывание гражданина в стационаре. Такая санкция дается судьей в результате рассмотрения материалов дела и установления наличия фактов, предусмотренных в законе, в качестве оснований для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке. Таким образом, при рассмотрении дел этой категории осуществляется судебный контроль как гарантия предупреждения необоснованного и незаконного помещения граждан в психиатрический стационар [1, с. 20]. Спор о праве в таких делах не является предметом рассмотрения, а потому они не укладываются в

¹ См.: Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (в ред. от 19 июля 2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30, ст. 4548.

рамки спорных производств (искового и производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений) и должны быть отнесены к особому производству [2, с. 336].

Другие исследователи считают, что рассмотрение данных дел относится к производству по делам, возникающим из публично-правовых отношений (Г.Л. Осокина [3, с. 26], Ю.В. Тихомирова [4, с. 8], Н.Г. Бурлакова [5] и др.). По их мнению, предметом рассмотрения является спор о праве, возникающий из публичных правоотношений; одной из сторон в этом споре является субъект, обладающий властными полномочиями — психиатрический стационар или врач-психиатр, а второй — гражданин, возражающий против госпитализации. Разрешая этот конфликт, суд осуществляет контроль за законностью действий и решения должностных лиц психиатрического учреждения по отношению к гражданину.

В дискуссии ученых вмешался законодатель, приняв Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации², и, тем самым, отнеся подобные дела к административным (гл. 30). Кроме того, законодатель расширил перечень административных дел, включив в него такие категории как госпитализация гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (гл. 31)³. Одновременно был расширен перечень субъектов, которые могут обратиться в суд с подобным заявлением. К их числу прибавился прокурор. Это было обусловлено процессуальной необходимостью и уже сложившейся практикой. Обращение прокурора с заявлением о принудительной госпитализации или принудительном освидетельствовании ГПК РФ не предусматривал (хотя обращение прокурора о принудительном направлении гражданина в противотуберкулезную организацию было возможно). Со стороны Верховного Суда РФ разъяснений по этому вопросу не поступало, поэтому практика в различных регионах складывалась по-разному: одни суды отказывали прокурору в принятии заявления, поскольку он не входил в круг лиц, уполномоченных на обращение в суд; другие суды принимали заявление, руководствуясь общими положениями ст. 45 ГПК РФ, позволяющей прокурору подать заявление, если участвующее в деле лицо в силу возраста, состояния здоровья, недееспособности и по другим уважительным причинам не может самостоятельно это сделать.

Позднее в КАС РФ добавили производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни (гл. 31.1)⁴. Несомненно, подобное нововведение имеет огромное значение для защиты прав несовершеннолетнего или недееспособного лица, поскольку зачастую интересы законного представителя не согласуются с интересами опекаемого по различным основаниям. К сожалению, законодатель не указал в ч. 1 ст. 285.1 КАС РФ, кто из субъектов имеет право обратиться с подобным заявлением. Из содержания

² См.: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1392; 2016. № 26, ч. I, ст. 3889.

³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2002. № 31, ч. I, ст. 5003.

⁴ См.: Федеральный закон от 28 июня 2016 г. № 223-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4156.

ч. 3 ст. 285.2 КАС РФ усматривается, что суд извещает о времени и месте рассмотрения дела лицо, отказавшееся от медицинского вмешательства в отношении несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, медицинскую организацию, подавшую административное исковое заявление, орган опеки и попечительства, прокурора. Таким образом, из буквального понимания можно вывести, что только медицинская организация вправе подать подобное заявление. Следует заметить, что законодатель необоснованно сузил круг лиц, имеющих на это право. Во-первых, в соответствии с ч. 1 ст. 285.1 заявление может быть подано, если один из родителей (или иной законный представитель) отказался дать информированное согласие на медицинское вмешательство; из этого можно сделать вывод, что другой родитель (при его наличии) может обратиться в суд с таким заявлением при условии, что родители не достигли между собой соглашения. Во-вторых, учитывая положения ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться с заявлением в защиту прав, свобод, интересов граждан. Отказ от медицинского вмешательства со стороны законных представителей несовершеннолетних и недееспособных лиц соответствует указанным в законе основаниям, для обращения прокурора с заявлением в порядке ст. 45 ГПК РФ. В-третьих, деятельность органов опеки и попечительства направлена на оказание подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи и др. (ч. 3 ст. 6), и соответственно в полномочия (имеющих отношение к делу сторон) входит представление законных интересов несовершеннолетних лиц и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных⁵.

С учетом сказанного, полагаем необходимым ч. 1 ст. 281.1 КАС РФ дополнить ч. 1.1. следующего содержания: «Административное исковое заявление о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, может быть подано медицинской организацией, органом опеки и попечительства, прокурором, а также вторым родителем, не возражающим против медицинского вмешательства».

Несомненно, что дела, связанные с защитой прав несовершеннолетних и недееспособных лиц, а также лиц, страдающих психическими расстройствами, имеют срочный и «деликатный» характер. Именно поэтому законом предусмотрены укороченные сроки рассмотрения подобных дел (ч. 1 ст. 277, ч. 1, 2 ст. 285.3 КАС) — в течение пяти дней со дня принятия заявления, а по ходатайству медицинской организации о медицинском вмешательстве в экстренной форме — в день поступления административного искового заявления, а также суд вправе рассмотреть дело в закрытом судебном заседании (ч. 2 ст. 277, ч. 2 ст. 285.3 КАС).

Что касается граждан, не достигших четырнадцатилетнего возраста (малолетних), являющихся недееспособными в силу закона без специального признания, то их положение заслуживает серьезного внимания со стороны государства.

⁵ См.: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в ред. от 1 марта 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17, ст. 1755; 2020. № 9, ст. 1127.

К ведению судов общей юрисдикции отнесены различные гражданские дела, в процессе рассмотрения и разрешения которых осуществляется защита прав и интересов малолетних. Судопроизводство по таким делам достаточно детально урегулировано процессуальным законодательством и не вызывает особых затруднений в практике деятельности судов. Однако некоторые неясности и спорные моменты, касающиеся процессуального порядка рассмотрения отдельных категорий дел, возникают.

Так, в соответствии со ст. 70 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ)⁶ лишение родительских прав производится в судебном порядке. Но в порядке какого производства (искового или особого), законодатель не уточнил.

Такое нечеткое определение вида производства для дел о лишении родительских прав может послужить поводом для разрешения их в исковом порядке, хотя судебный порядок — это необязательно исковое производство.

Исковое производство предполагает наличие спора о праве и, как следствие, наличие двух спорящих сторон (истца и ответчика) — субъектов спорного правоотношения. В делах о лишении родительских прав нет видимого истца (например, при лишении родительских прав одинокой матери, вдовы, обоих родителей). Заявителями иска в таких случаях могут быть прокурор, орган опеки и попечительства, комиссия по делам несовершеннолетних и иные лица, указанные в п. 1 ст. 70 СК РФ, которые не являются субъектами спорного правоотношения и не могут занимать положение истца. В соответствии с ч. 2 ст. 38 ГПК РФ лицо, в чьих интересах предъявлено заявление, извещается судом о возникшем процессе и участвует в качестве истца; положения ч. 2 ст. 45 и ч. 2 ст. 46 ГПК РФ, устанавливающие, что в случае отказа прокурора, органа опеки и попечительства от заявленных требований если лицо, в чьих интересах они были заявлены, не отказывается от иска, то рассмотрение дела продолжается. Таким образом, можно говорить, что ни прокурор, ни орган опеки и попечительства не могут быть истцами по делу.

Дела о лишении родительских прав — это дела о применении правовой санкции к лицу, не выполняющему своих обязанностей, дела специальной компетенции суда [6, с. 45]. В процедуру искового производства дела о лишении родительских прав «не укладываются», и их следовало бы отнести к особому производству.

Аналогично должен решаться вопрос и в отношении дел об ограничении родительских прав (ст. 73, 74, 75 Семейного кодекса РФ). Так же, как и в делах о лишении родительских прав, в делах об их ограничении нет истца. Лица, перечисленные в п. 3 ст. 73 Семейного кодекса РФ, которые могут обратиться в суд с заявлением об ограничении родительских прав недобросовестных родителей, могут выступать только в качестве заявителей в интересах несовершеннолетнего, но не истцов. В процедуре рассмотрения дел об ограничении родительских прав нет признаков искового производства. В этих делах разрешается не спор о праве (что характерно для искового производства); судом применяется правовая санкция к лицу, не выполняющему свои обязанности. В какой-то мере дела об ограничении родительских прав близки к делам об ограничении гражданина в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или

⁶ См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2020. № 6, ст. 589.

наркотическими средствами. А такого рода дела — являются делами особого производства.

Таким образом, можно говорить о том, что не все законодательные предписания в отношении защиты прав малолетних и недееспособных граждан сформулированы четко, что порождает затруднения в применении их на практике и требует внесения изменений и дополнений в законодательство.

Библиографический список

1. *Викут М.А.* Судебный контроль за госпитализацией граждан в психиатрический стационар // Вестник Саратовской государственной академии права. 1999. № 1 (16). С. 18–21.
2. Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Викут. М.: Юрист, 2004. 336 с.
3. *Осокина Г.Л.* Судебное рассмотрение дел, связанных с применением закона о психиатрической помощи // Российская юстиция. 1994. № 8. С. 24–26.
4. *Тихомирова Ю.В.* Производство по делам о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 34 с.
5. *Бурлакова Н.Г.* Правовая природа дел о принудительной госпитализации граждан в медицинский стационар // Медицинское право. 2006. № 2. С. 36–40.
6. *Викут М.А., Вершинина Г.И.* Защита прав недееспособных граждан в порядке гражданского судопроизводства: материалы Международной научно-практической конференции «Права человека в России и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (29–30 октября 1996 г.). Саратов. 1997. Ч. 2. С. 44–46.

References

1. *Vikut M.A.* Judicial Control over the Admission of Citizens in a Psychiatric Hospital // Bulletin of the SSAP. 1999. № 1 (16). P. 18–21.
2. Civil Process of Russia: Textbook / ed. by M.A. Vikut. Moscow: Yurist, 2004. 336 p.
3. *Osokina G.L.* Judicial Review of Cases Related to the Application of the Law on Psychiatric Care // The Russian justice. 1994. № 8. P. 24–26.
4. *Tikhomirova Yu.V.* Proceedings on Cases of Forced Hospitalization of a Citizen in a Psychiatric Hospital and Forced Psychiatric Examination: extended abstract of dis. ... cand. of law. M., 2004. 34 p.
5. *Burlakova N.G.* The Legal Nature of Cases of Forced Hospitalization of Citizens in a Medical Hospital // Medical law. 2006. № 2. P. 36–40.
6. *Vikut M.A., Verшинina G.I.* Protection of Rights of Disabled Citizens in Civil Proceedings: Mat. international scientific and practical conference (October 29–30, 1996) «Human Rights in Russia and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms». Saratov, 1997. P. 2. P. 44–46.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10168

УДК 347.9

Т.П. Ерохина

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ: БАЛАНС МАТЕРИАЛЬНОГО И ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЭЛЕМЕНТОВ

Введение: статья посвящена теоретико-практическим аспектам права на судебную защиту. Отмечается, что судебные механизмы защиты прав человека являются неотъемлемой частью современного правового государства и гражданского общества. **Цель:** раскрытие сущности права на судебную защиту в материально-правовом и процессуальном аспектах. **Методологическая основа:** всестороннее и комплексное теоретико-практическое изучение указанной темы осуществлялось при применении общенаучных (логический (индукции, дедукции, анализа и синтеза), системный и функциональный) и частноправовых (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. **Результаты:** констатируется, что возрастающую потребность в осуществлении права на судебную защиту, что неизбежно влечет за собой создание условий реальной доступности судебной защиты для субъектов права и совершенствование организации правосудия, всех видов и институтов судопроизводства. **Выводы:** идея приоритетности судебной защиты прав, свобод и законных интересов субъектов прошла долгий путь становления, развития и внедрения в практику.

Ключевые слова: гражданский процесс, судебная защита, право на судебную защиту, правовая природа, право на обращение в суд, гражданские дела.

T.P. Erokhina

THE LEGAL NATURE OF THE RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION IN CIVIL CASES: BALANCE OF MATERIAL AND PROCEDURAL ELEMENTS

Background: the article is devoted to the theoretical and practical aspects of the right to judicial protection. It is noted that judicial mechanisms for the protection of human rights are an integral part of the modern rule of law and civil society. **Objective:** disclosure of the essence of the right to judicial protection in substantive and procedural aspects. **Methodology:** A comprehensive and complex theoretical and practical study of this topic was carried out using general scientific (logical (induction, deduction, analysis and synthesis), systemic and functional) and private law (historical and legal, formal legal, comparative legal) methods. **Results:** states that the growing need for the implementation of the right to judicial protection, which inevitably entails the creation of conditions for the real availability of judicial protection for subjects of law and the improvement of the organization of justice, all types and institutions of legal proceedings. **Conclusions:** the

© Ерохина Татьяна Петровна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия)

© Erokhina Tatiana Petrovna, 2020
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Procedure (Saratov State Law Academy)

idea of the priority of judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of subjects has come a long way of formation, development and implementation in practice.

Key-words: *civil procedure, judicial protection, the right to judicial protection, legal nature, the right to go to court, civil cases.*

Неотъемлемой частью современного правового государства и гражданского общества являются судебные механизмы защиты прав человека. Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.¹ в ст. 8 устанавливает широкое право человека на судебную защиту, указывая: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституционным законом». Конституционная формулировка права на судебную защиту, установленная ст. 46 Основного закона России, изложена следующим образом: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд»².

Исследователи не раз указывали, что именно судебная защита представляет собой один из наиболее распространенных и эффективных видов государственной защиты в правовом государстве. И уровень такой защиты — ключевой показатель развития правового государства и демократии в обществе [1, с. 164–169; 2, с. 15; 3, с. 5]. Современное конституционное право устанавливает принцип универсального права на судебную защиту прав и свобод и приоритет данной разновидности государственно-правовой защиты перед другими. Среди тенденций развития правовой системы современной России следует отдельно выделить экспансию права на судебную защиту для российских физических и юридических лиц. Вместе с этим особую роль играет возможность защиты прав как в сфере частного, так и публичного права. Решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений могут быть обжалованы в суд. Идея приоритета судебной защиты прав, свобод и законных интересов любых субъектов правовых отношений прошла непростой путь развития и интеграции в уклад реальной общественной жизни в нашей стране. Общеизвестно, что длительное время граждане СССР, а затем и России фактически не имели возможности обратиться в суд за защитой прав в случае их нарушения представителями государственной власти. Более заметную эффективность при разрешении таких жалоб показывали органы исполнительной власти и прокуратуры [4, с. 11–14].

Право на обжалование в судебном порядке незаконных действий должностных лиц, совершенных с превышением полномочий, впервые нашло отражение лишь в ст. 58 Конституции СССР 1977 г. При этом реально доступна гражданам эта возможность стала спустя 10 лет, с принятием союзного закона от 20 октября 1987 г. «О внесении изменений в Закон СССР “О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан”»,

¹ См.: Всеобщая Декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. № 237 (853); Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

который установил порядок такого обжалования. В то же время данный закон, вступивший в силу 1 января 1988 г., показал пробельность и недостаточную эффективность, т.к. не предусмотрел возможность обжалования гражданами действий коллегиальных органов, со стороны которых и имело место большинство нарушений наиболее значимых гражданских прав. В связи с этим более значимым стало принятие Закона СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»³, который наделил граждан правом на обжалование действия как индивидуальных, так и коллегиальных органов власти. Принятие Съездом народных депутатов СССР в сентябре 1991 г. Декларации прав и свобод человека (далее — Декларация) ознаменовало новый этап в развитии гуманитарной миссии судов. Декларация в ст. 22 установила право каждого на обжалование незаконных действий должностных лиц, государственных органов и общественных организаций в судебном порядке. С этого момента судам стали подведомственны абсолютно все дела о защите прав, свобод и законных интересов граждан. Аналогичные положения были установлены в Декларации прав, свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.⁴, а также в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁵. Декларация прав и свобод человека и гражданина⁶ в значительной мере вобрала в себя положения таких фундаментальных международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека ООН от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах и о гражданских и политических правах от 19 декабря 1996 г.⁷; Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁸ Текст российской Декларации был включен в Конституцию РФ 1978 г. (в редакции 1992 г.).

Как показывает исторический анализ российского законодательства, уже в советский период право на судебную защиту нашло свое нормативное закрепление. Вместе с тем уровень регламентации данного права в первых законах и подзаконных актах нельзя признать удовлетворительным. Право на судебную защиту не было сформулировано в законодательстве того времени, будучи урегулированным отдельными правовыми нормами, равно как и порядок такого обращения. При этом законодательством регулировалось преимущественно, право на предъявление иска. Статус самостоятельной правовой категории право на судебную защиту обрело в Конституции 1977 г., в связи с чем в науке гражд-

³ См.: Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22, ст. 416.

⁴ См.: Декларация прав, свобод человека и гражданина (принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.) // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50, ст. 1742.

⁵ См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19, ст. 685.

⁶ См.: Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50, ст. 1742.

⁷ См.: Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах и о гражданских и политических правах от 19 декабря 1996 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

⁸ См.: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998.

данского процессуального права не уделялось должного внимания исследованию указанной категории. Конституционные права, к которым относится и право на судебную защиту (вместе с правом на иск) изучались специалистами общей теории права и государственного права. В гражданском же процессуальном праве — предмет исследования являл собой право на иск, в уголовно-процессуальном — право обвиняемого на защиту. В гражданском процессуальном праве предметом исследования было право на иск, а в уголовно-процессуальном праве — право обвиняемого на защиту.

Основы гражданского судопроизводства Союза ССР⁹ и союзных республик, равно как и гражданские процессуальные кодексы союзных республик устанавливали, что всякое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса, и предусматривали, что отказ от права на обращение в суд недействителен. Анализ существующего на тот исторический момент гражданского процессуального законодательства показывает, понятие «право на судебную защиту» законодательно установлено не было. Законодатель использовал словосочетание «право на обращение в суд», тем самым подменяя им термин «право на судебную защиту».

Уяснение сущности права на судебную защиту по гражданским делам невозможно без учета исторического опыта развития в этом направлении не только законодательства, но и процессуальной мысли, а также сложившихся основных научных направлений.

Теоретики отечественного процессуального права середины XIX в., как и законодательство того времени, не рассматривали право на судебную защиту в качестве самостоятельной категории. Первыми предметами исследований в данном направлении стали: иск, право на иск и право на предъявление иска (А.А. Добровольский [5, с. 54], М.А. Гурвич, А.Ф. Клейнман [6, с. 85–89], С.А. Иванова [7, с. 34]). В конце XIX – начале XX в. судебная защита рассматривалась в качестве реализации права публично-правового характера, направленного к государству (Е.А. Нефедьев). С принятием в 1977 г. Конституции СССР появляются исследования конституционной природы права на судебную защиту и специфики его реализации в гражданском процессе (Р.Е. Гукасян, Л.А. Ванеева, А.А. Мельников).

Начиная со второй половины XX в., внимание исследователей привлекают такие категории, как «право на судебную защиту» и «право на обращение в суд за защитой» являющиеся основными для гражданского процесса, безотносительно к виду судопроизводства (Р.Е. Гукасян, А.А. Мельников, Е.Г. Пушкар). В юридической литературе указывалось на необходимость изучения в науке гражданского процессуального права конституционной природы права на судебную защиту [8, с. 63].

В научной литературе неоднократно подчеркивалось, что рассматриваемая категория представляет собой межотраслевой, многоаспектный институт, не принадлежащий к какой-либо одной отрасли права. Эта черта является объективной предпосылкой многовариантности классификации права на судебную

⁹ См.: Основы гражданского судопроизводства Союза ССР // XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза: стенографический отчет. Т. III. М., 1962. С. 307.

защиту. К примеру, Е.Я. Мотовиловкер [9, с. 52] рассматривал данную категорию в качестве охранительного права.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о существовании в период до принятия Конституции РФ трех наиболее распространенных точек зрения относительно содержания права на судебную защиту.

Тогда как одними исследователями оно рассматривалось в качестве субъективного материального права, (право на защиту посредством обращения в суд) [10, с. 40; 11, с. 2, 5] другие отождествляли право на судебную защиту с правом на обращение за такой защитой [12, с. 48, 51, 52, 55; 13, с. 104; 14, с. 34].

Вместе с тем представленные позиции представляют собой узкое понимание права на судебную защиту, т.к. не принимают во внимание процессуальный (в случае отождествления с правом на получение защиты) и материально-правовой (в случае отождествления с правом на обращение за защитой) аспекты.

Представляется обоснованным, что для обладания правом на судебную защиту (в смысле наличия права на ее получение), нужно иметь реальное право на обращение к суду за защитой. Вместе с тем наличие только лишь права на обращение само по себе не является гарантией получения судебной защиты. В связи с этим представляется интересным мнение представителей третьей точки зрения, которые предлагают двухаспектное понимание права на судебную защиту: как право на обращение за защитой и право на получение защиты [15, 154–155, 162–165; 16, с. 42]. Праву на обращение в данном случае соответствуют: право на предъявление иска; на подачу жалобы (представления); на обращение с заявлением по делам особого производства; по делам производства, возникающего из публичных правоотношений; по делам упрощенных производств. В данном случае право на судебную защиту представляется более общей категорией по отношению к понятиям «право на обращение за защитой» и «право на получение защиты».

В юридической литературе высказывалось мнение, что право на судебную защиту относится к числу процессуальных прав, обеспечивающих заинтересованным лицам возбуждение судебного разбирательства в целях защиты субъективных прав и законных интересов. При этом оно входит в число основных прав, принадлежащих каждому гражданину (вне зависимости от участия в том или ином материально-правовом отношении) и нарушение или оспаривание права не является обязательным условием для возникновения права на судебную защиту. Всеобщий и универсальный характер данного права обосновывается исследователями ситуацией, когда суд принимает и рассматривает заявление о признании правоотношения несуществующим — по такой категории дел следовало бы признать, что заявитель не имеет права на судебную защиту [17, с. 7].

Другие авторы рассматривали сущность права на судебную защиту прежде всего с точки зрения возможности требовать от государства такой судебной системы, в звеньях которой он, при случае, может реализовать свое субъективное процессуальное право на судебную защиту. Иными аспектами рассмотрения выступали законотворческий процесс в сфере судостроительства и гражданского процесса, а также наделение лиц гражданской процессуальной правосубъектностью, т.е. признание способным иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности. Как таковое, по мнению ученых, конституционное субъективное право на судебную защиту является реальной предпосылкой возникновения процессуального субъективного права на обращение за судебной защитой [16, с. 42].

Возражая против данного понимания права на судебную защиту, Л.А. Ванеева указывала, что момент возникновения такого права, обращенного к суду, никак не определен и определен быть не может, т.к. не может быть определен и его субъект. По ее мнению, данный вид права, как и другие многочисленные процессуальные права лиц, участвующих в деле, закрепленные в гражданском процессуальном законодательстве, представляют собой конкретизацию права на судебную защиту и выступают основой его реализации в области гражданского судопроизводства [18, с. 37–39].

В теории гражданского процесса понятие права на судебную защиту рассматривалось с двух сторон — как субъективное и как конституционное. П.Ф. Елисейкин допускал объединение категорий «конституционное право» и «субъективное право» в общей дефиниции «право гражданина». В данном случае конституционное право является элементом правового статуса, а также источником соответствующих субъективных прав. В этом контексте субъективное право может рассматриваться как определенный этап в развитии конституционного права на судебную защиту, это и позволяет автору сделать вывод, что данное право субъективное и относительно самостоятельное. Возможность же разделения единого по своей сути права названным исследователем отрицалась [19, с. 67].

Анализируя конституционное субъективное право на судебную защиту, М.А. Вкут обращала внимание на его охранительную, а не регулятивную сущность [20, с. 6]. Данное право может быть отнесено к категории общих конституционных прав, например, таких как право на труд, право на образование и пр. В этом контексте реализация права на судебную защиту обеспечено не столько возможностями отдельно взятого субъекта, сколько обязанностью государства. Являясь многоплановым институтом, сущность названного права составляет обязанность государства по созданию системы органов, способных обеспечить судебную защиту, реализующий гражданское процессуальное законодательство и соответствующая гражданская процессуальная право- и дееспособность. Каждый из названный компонентов имеет динамический характер [21, с. 131], подразумевающий право субъекта требовать должного функционирования судебной системы, обеспеченной постоянно совершенствующейся законодательной базой, регулирующей порядок реализации и осуществление права на судебную защиту [11, с. 3–4].

Вместе с тем следует отметить, что право на судебную защиту принадлежит субъекту, чьи субъективные права законные интересы нарушены или оспорены. При этом субъект сам определяет необходимость обращения в суд по своему усмотрению. Совершенно очевидно, что названное право, являясь элементом правового статуса, имеет место до возбуждения гражданского судопроизводства и вне зависимости от него. Это право — элемент содержания государственного правоотношения между государством, с одной стороны, и личностью — с другой [22, с. 63]. Нельзя отрицать того факта, что право на судебную защиту имеет государственно-правовой характер. Это, в свою очередь, означает, что субъекту права в государственном правоотношении в качестве обязанного субъекта противостоит государство. Данное право и обязанность осуществить судебную защиту составляют содержание своеобразного правоотношения, выражающего отношение личности и государства. В этом правоотношении от имени государства выступает специальный орган — суд.

Помимо рассмотренных точек зрения относительно определения права на судебную защиту, в юридической литературе, посвященной анализу данного права, некоторыми исследователями высказано предложение о его рассмотрении в качестве самостоятельного принципа гражданского процессуального права [23, с. 23]. Полагаем, что такое расширение числа принципов гражданского процессуального права требует, по меньшей мере, дополнительного теоретического обоснования для признания его приемлемым.

Как видно, в 80–90-е г. прошлого столетия в нашей стране происходило стремительное расширение компетенции судов. В сферу судебного контроля попадали все новые и новые отношения. Данная тенденция носила прогрессивный характер и была связана с преимуществом судебного порядка защиты прав, свобод и законных интересов. Как отмечал Д.М. Чечот, к преимуществам судебной формы защиты права можно отнести независимость судей, процессуальную форму судопроизводства, предусматривающую широкий круг гарантий и прав для сторон спора, обеспечение непосредственного принуждения к исполнению обязанностей, подтвержденных актом правосудия [24, с. 78–80].

Достаточно динамичное развитие отличает и судебную практику по рассмотрению жалоб граждан на действия органов власти и должностных лиц, нарушивших их права и свободы. Тенденция к повышению роли суда в данный период сформировалась не только посредством расширения судебной подведомственности. Другой важный фактор — утверждение новой концепции основных прав и свобод человека гражданина в РФ.

После введения в действие Всеобщей Декларации прав человека положение о праве на судебную защиту как одно из неотчуждаемых прав и одновременно гарантии и средстве обеспечения всех других прав и свобод человека и гражданина получило дальнейшее развитие в российском конституционном законодательстве.

Если мы обратимся к истории возникновения и развития права на судебную защиту именно как самостоятельной правовой ценности, то юридический факт его возникновения в национальном правовом пространстве определенно следует связать с закреплением данного права в ст. 46 Конституции РФ в 1993 г., в соответствии с ч. 1 которой «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Вместе с этим международно-правовые акты устанавливали определенные требования к судебной защите и содержали корреспондирующие ей положения, в частности, можно отметить уже упомянутую ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, которая гарантирует каждому человеку право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом, а п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет право каждого, в случае спора о его гражданских правах и обязанностях, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Международный пакт о гражданских и политических правах в п. 1 ст. 14 закрепил право при определении прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закон. Рассматриваемые нормы международного законодательства, так или иначе закрепляют обязанность государства обеспечить

осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной.

Национальное же законодательство рассматривало и рассматривает данные акты лишь как общий законодательный ориентир и не меняет при этом самого понимания права на судебную защиту, его методологию. Право на судебную защиту рассматривалось в качестве конституционного права и его реализация осуществлялась при помощи устанавливаемого государством определенного процессуального механизма.

Принятие в 1993 г. Конституции РФ ознаменовало переход от советской концепции основных прав и свобод человека и гражданина к новой модели, отвечающей фундаментальным гуманистическим ценностям, признанным мировым сообществом. Именно с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР от 22 ноября 1991 г. и Конституции России в 1993 г. настала пора принятия радикальных юридических решений по развитию права на судебную защиту и расширению судебной юрисдикции. Для Конституции РФ 1993 г. была в значительной мере характерна преемственность с точки зрения регулирования основных прав и свобод человека и гражданина. В то же время многие положения Декларации от 22 ноября 1991 г. не только получили свое отражение в Основном Законе, но также были развиты и уточнены с точки зрения закрепления дополнительных гарантий их обеспечения и защиты. Аналогичные положения установлены в ст. 11 Гражданского кодекса РФ¹⁰, ст. 19 Водного кодекса РФ¹¹, ст. 91 Лесного кодекса РФ¹², ст. 22 Налогового кодекса¹³, ст. 46 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴, ст. 29 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁵.

На сегодня ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому право на судебную защиту его прав и свобод и устанавливает право на судебное обжалование действий (бездействий), решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Данная статья устранила все ограничения для обращения в суд. Вместе с тем негативную сторону анализируемых реформ еще в 1992 г. отметил В.В. Ярков: «Судьи объективно не заинтересованы в беспредельном расширении компетенции судов, т.е. в простом увеличении объема своей работы. Реализация судами норм, не соответствующих интересам судей, требует больших затрат юридической энергии. Чтобы именно на этом этапе обращения к суду не было сбоев, законодателю следует в полной мере учитывать интересы судей, создавая для этого необходимые условия» [25, с. 99–100].

¹⁰ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2020. № 20, ст. 3227.

¹¹ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381; 2020. № 17, ст. 2725.

¹² См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278; 2020. № 20, ст. 3223.

¹³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2019. № 45, ст. 6406.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 27, ст. 3655.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148; 2009. № 14, ст. 1774.

Развитие права на судебную защиту прошло несколько периодов своего исторического развития. Этому вопросу в юридической литературе посвящен ряд работ ученых [26, 10–17; 27, с. 296–300]. Наиболее детально к этому вопросу подошел в своих работах В.М. Жуйков, который в истории развития законодательства РФ и правоприменения выделил следующие значительные периоды расширения права на судебную защиту в контексте развития судебной компетенции:

1) до 1 января 1988 г. судам были подведомственны дела, прямо предусмотренные законодательством;

2) с января 1988 г. до 1 июля 1990 г. — все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан, кроме случаев, когда законодательством, включая подзаконные акты, был установлен иной порядок их разрешения;

3) с 1 июля 1990 г. до 17 сентября 1991 г. — все дела о защите прав и охраняемых законом интересов граждан, кроме случаев, когда законом (но не подзаконными актами) был установлен иной порядок их разрешения;

4) с 17 сентября 1991 г. — все дела о защите прав, свобод, законных интересов без ограничения [28, с. 16].

Как видно, идея приоритетности судебной защиты прав, свобод и законных интересов субъектов прошла долгий путь становления, развития и внедрения в практику. Необходимо отметить все возрастающую потребность в осуществлении права на судебную защиту, что неизбежно влечет за собой создание условий реальной доступности судебной защиты для субъектов права и совершенствование организации правосудия, всех видов и институтов судопроизводства.

Библиографический список

1. *Лившиц Р.З.* Теория права. М.: БЕК, 1994. 224 с.
2. *Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности. М.: Прогресс, 1993. 384 с.
3. *Энтин М.Л.* Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М.: МНИМП, 1997. 296 с.
4. *Конюхова И.А.* Некоторые аспекты повышения роли суда в защите прав и свобод в современный период // Российский судья. 2005. № 5. С. 11–14.
5. *Добровольский А.А., Иванова С.А.* Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: Изд-во Московского ун-та, 1979. 160 с.
6. *Гурвич М.А.* Право на иск / отв. ред. А. Ф. Клейман; АН СССР. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1949. 216 с.
7. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе / под ред. Л.Д. Воеводиной, А.А. Кененова М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. 344 с.
8. *Филлипов П.М.* Судебная защита и правосудие в СССР. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 180 с.
9. *Мотовиловкер Е.Я.* Теория охранительного и регулятивного права. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 136 с.
10. *Иванов О.В.* Право на судебную защиту // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 40–47.
11. *Розова М.Ю.* Обращение за судебной защитой по советскому гражданскому процессуальному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1983. 27 с.
12. *Викунт М.А.* Иск как элемент права на судебную защиту, его юридическая природа и обоснование // Вопросы теории практики гражданского процесса: межвузовский научный сборник. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1976. Вып. 1. С. 47–62.

13. *Логинов П.В.* Понятие иска и исковая форма защиты права // Советское государство и право. 1983. № 2. С. 100–106.
14. *Шакарян М.С.* Реализация права на судебную защиту по ГПК // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР: сборник научных трудов / отв. ред. Р.Е. Гукасян. Калинин: Изд-во Калининского гос. ун-та, 1984. С. 34–36.
15. *Грибанов В.П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Изд-во МГУ, 1972. 284 с.
16. *Крашенинников Е.А.* Право на обращение в суд за судебной защитой // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР: сборник научных трудов / отв. ред. Р.Е. Гукасян. Калинин: Изд-во Калининского гос. ун-та, 1984. С. 40–42.
17. *Федосеев В.М.* Проблема защиты конституционных прав и свобод граждан в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1981. 22 с.
18. *Ванеева Л.А.* Конкретизация в ГПК РСФСР права граждан на судебную защиту // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР: сборник научных трудов / отв. ред. Р.Е. Гукасян. Калинин: Изд-во Калининского гос. ун-та, 1984. С. 37–39.
19. *Елисейкин П.Ф.* Право советских граждан на судебную защиту как право конституционное и субъективное: основные задачи исследования // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1979. С. 67–80.
20. *Викунт М.А.* Природа права на судебную защиту и гражданское судопроизводство // Теория и практика права на судебную защиту и ее реализация в гражданском процессе: межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во СГУ, 1991. С. 6–9.
21. *Крашенинников Е.А.* О природе конституционного права на судебную защиту // Конституция СССР и критика буржуазного конституционализма. Л., 1985. С. 131–139.
22. *Филипов П.М.* Судебная защита и правосудие в СССР. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 180 с.
23. *Пушкарь Е.Г.* Конституционное право на судебную защиту. Львов: Вища школа, 1982. 424 с.
24. *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 76–80.
25. *Ярков В.В.* Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1992. 523 с.
26. *Радченко В.И.* Судебная реформа в Российской Федерации (некоторые теоретические и практические проблемы). М.: Юстицинформ, 1999. 58 с.
27. *Глушкова С.И.* Права человека в России: теория, история, практика. М.: Права человека, 2003. 480 с.
28. *Жуйков В.М.* Теоретические и практические проблемы конституционного права на судебную защиту: дис. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1995. 31 с.

References

1. *Livshits R.Z.* The theory of law. Moscow: BEK, 1994. 224 p.
2. *Lusher F.* Constitutional protection of individual rights and freedoms. Moscow: Progress, 1993. 384 p.
3. *Entin M.L.* International guarantees of human rights: the experience of the Council of Europe. Moscow: MNIMP, 1997. 296 p.
4. *Konyukhova I.A.* Some aspects of increasing the role of the court in the protection of rights and freedoms in the modern period. 2005. No. 5. P. 11–14.

5. *Dobrovolsky A.A., Ivanova, S.A.* The main problems of the claim form of protection of rights. Moscow: Publishing house of Moscow University, 1979. 160 p.
6. *Gurvich M.A.* The right to claim. Moscow: Publishing house of the Academy of Sciences of the USSR, 1949. 216 p.
7. Legal guarantees of constitutional rights and freedoms of the individual in a socialist society / ed. Voevodina L.D., Kenenov A.A. Moscow: Publishing house of Moscow University, 1987. 344 p.
8. *Filippov P.M.* Judicial protection and justice in the USSR. Saratov: Publishing house of Saratov University, 1987. 180 p.
9. *Motovilovker E.Ya.* Protective and regulatory law theory. Voronezh: Voronezh Publishing House University, 1990. 136 p.
10. *Ivanov O.V.* The right to judicial protection. Soviet state and law, 1970. № 7. P. 40–47.
11. *Rozova M.Yu.* Application for judicial protection in the Soviet civil procedural law: author. dis. ... Cand. jurid. sciences. Sverdlovsk, 1983. 27 p.
12. *Vikut M.A.* Lawsuit as an element of the right to judicial protection, its legal nature and justification/ Questions of the theory of civil procedure practice: interuniversity. scientific. Sat. Issue 1. Saratov: Publishing house Sarat. University, 1976. P. 47–62.
13. *Loginov P.V.* The concept of a claim and the form of claim for the protection of law. Soviet state and law, 1983. № 2. P. 100–106.
14. *Shakaryan M.S.* Implementation of the right to judicial protection under the Code of Civil Procedure // Problems of application and improvement of the civil procedure code of the RSFSR: collection of articles. scientific. works / otv. ed. R.E. Ghukasyan. Kalinin: Publishing house of the Kalinin state University, 1984. P. 34–36.
15. *Gribanov V.P.* The limits of the exercise and protection of civil rights. Moscow: Moscow State University Publishing House, 1972. 284 p.
16. *Krashennnikov E.A.* The right to go to court for judicial protection. Problems of application and improvement of the civil procedure code of the RSFSR: collection of articles. scientific. works / otv. ed. R.E. Ghukasyan. Kalinin: Publishing house of the Kalinin state. University, 1984. P. 40–42.
17. *Fedoseev V.M.* The problem of protecting the constitutional rights and freedoms of citizens in the Soviet civil process: author. dis. ... Cand. jurid. sciences. Sverdlovsk, 1981. 22 p.
18. *Vaneeva L.A.* Concretization in the Code of Civil Procedure of the RSFSR of the rights of citizens to judicial protection. Problems of the application and improvement of the civil procedure code of the RSFSR: collection of articles. scientific. works / otv. ed. R.E. Ghukasyan. Kalinin: Publishing house of the Kalinin state University, 1984. P. 37–39.
19. *Eliseikin P.F.* The right of Soviet citizens to judicial protection as a constitutional and subjective right: the main objectives of the research. Problems of protection of subjective rights and Soviet civil proceedings. Yaroslavl, 1979. P. 67–80.
20. *Vikut M.A.* The nature of the right to judicial protection and civil proceedings. Theory and practice of the right to judicial protection and its implementation in civil proceedings: interuniversity. Sat. scientific. Works. Saratov: SSU Publishing House, 1991. P. 6–9.
21. *Krashennnikov E.A.* On the nature of the constitutional right to judicial protection. Constitution of the USSR and criticism of bourgeois constitutionalism. Leningrad, 1985. P. 131–139.
22. *Filipov P.M.* Judicial protection and justice in the USSR. Saratov: Publishing house of Saratov University, 1987. 180 p.
23. *Pushkar E.G.* Constitutional right to judicial protection. Lvov: Vishcha school, 1982. 424 p.
24. *Chechot D.M.* Subjective law and forms of its protection. Selected works on civil procedure. St. Petersburg, 2005. P. 76–80.

25. *Yarkov V.V.* Legal facts in the mechanism for the implementation of civil procedural law: dis. ... doct. jurid. sciences. Yekaterinburg, 1992. 523 p.
26. *Radchenko V.I.* Judicial reform in the Russian Federation (some theoretical and practical problems). Moscow: Yustitsinform, 1999. 58 p.
27. *Glushkova S.I.* Human rights in Russia: theory, history, practice. Moscow: Human Rights, 2003. 480 p.
28. *Zhuikov V.M.* Theoretical and practical problems of the constitutional right to judicial protection: dis. ... doct. jurid. sciences in the form of a scientific report, which also serves as an abstract. Moscow, 1995. 31 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10169

УДК 347.922

С.А. Курочкин

**ЭФФЕКТИВНОЕ ОБРАЩЕНИЕ В СУД:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

Введение: в современных условиях, когда право на обращение в суд абсолютизировано, остро встает вопрос о результативности и экономичности такого обращения, рациональности выбора судебной формы защиты права и оптимизации издержек, связанных с предъявлением иска. Во многих странах законодатели стремятся сформировать условия реализации права на суд, которые позволят оптимизировать уровень обращений в суды, стимулировать участников гражданского оборота к примирению. **Цель:** поиск ответа на вопрос о том, когда обращение в суд, как затратное юридически значимое действие, будет эффективным, в т.ч. в сравнении с другими средствами защиты прав и законных интересов. **Методологическая основа:** классические методы аналитической юриспруденции, современные методы исследования эффективности права и правовой деятельности, методы социологии права, экономический подход к праву. **Результаты:** итогом исследования стали выводы автора об эффективности обращения в суд, условиях такой эффективности, ее правовом, социальном и экономическом содержании. Автором высказана позиция по вопросу о соотношении обращения в суд с другими способами защиты прав и законных интересов, сформулированы условия рационального выбора иска как средства достижения целей, определенных законом. **Выводы:** обращение в суд является важным компонентом права на эффективное судопроизводство. Формирование концепции эффективного обращения в суд позволит определить условия, которые необходимо учитывать законодателю для оптимизации и рационализации системы судебной защиты прав и законных интересов.

Ключевые слова: эффективность, судебная защита, обращение в суд, иск, условия, цели, результаты, издержки.

S.A. Kurochkin

EFFECTIVE ACCESS TO COURT: THEORETICAL ISSUES

Background: in modern conditions, when the right to appeal to the court is absolute, the issues of its effectiveness and efficiency, as well as the rationality of legal forms of protection of rights, total costs of judicial proceedings is becoming more acute. In many countries, legislators are trying to form conditions for the access to court, which will optimize the socially desirable level of suits, as well as to encourage civil turnover participants to conciliation. **Objective:** search for an answer to the question of when an appeal to the court, as a costly legally significant action, will be effective, including in comparison with other means of protecting rights and legitimate interests. **Methodology:** methods of analytical jurisprudence, modern methods of the effectiveness analysis, methods of sociology of law, economic approach to law. **Results:** the result of the research is the author's conclusions

© Курочкин Сергей Анатольевич, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права (Уральский государственный юридический университет); e-mail: kurochkin@e1.ru
© Kurochkin Sergey Anatolyevich, 2020
Candidate of law, associate Professor, Theory of state and law department (Ural State Law University)

*about the effectiveness of applying to the court, the conditions for such effectiveness, and its legal, social, and economic content. The author expresses a position on the correlation of applying to the court with other methods of protecting rights and legitimate interests, and formulates the conditions for rational choice of a claim as a means of achieving the goals defined by law. **Conclusions:** effective access to the courts is an important component of the right to an effective trial. The formation of the concept of effective appeal to the court will determine the conditions that the legislator must take into account in order to optimize and rationalize the system of judicial protection of rights and legitimate interest.*

Key-words: efficiency, judicial protection, access to court, claim, conditions, goals, results, costs.

Правосудие по гражданским делам обеспечивает защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и государства. Залогом результативного действия гражданского судопроизводства как процессуальной формы правосудия является эффективное обращение в суд, рациональное действие по реализации права на судебную защиту, нацеленное на достижение результата с минимальными издержками.

Поиск эффективных условий реализации права на суд — это серьезный вызов для современной юриспруденции. Актуальность исследований эффективности обращения в суд обусловлена сменой парадигмы гражданского судопроизводства. В.О. Аболонин отмечает, что «современный гражданский процесс появился благодаря изменениям в представлении о праве, произошедшим после Второй мировой войны, когда естественное право и права человека получили такое значение, каким они не обладали никогда прежде. ... Обращение за защитой в суд становится одним из основных прав человека и гражданина, которое должно быть гарантировано государством для всех желающих» [1, с. 43]. По оценке Е.А. Борисовой, «с разработкой концепции прав человека, возрастанием социальной, гуманистической роли права, становлением обязательных для всех государств норм и принципов международного права, обеспечивающих охрану прав человека и коллективную безопасность, понимание судебной защиты изменилось. Право на судебную защиту стало рассматриваться как право на доступ в суд и право на справедливое судебное разбирательство» [2, с. 15]. При этом современная судебная система должна справляться с увеличивающимся объемом дел, которые необходимо рассматривать и разрешать в разумные сроки в соответствии с новыми стандартами прав человека. Недаром обеспечение эффективного доступа к правосудию определено в качестве цели деятельности Европейского парламента и Совета Европы ст. 65 Договора о функционировании Европейского союза (Лиссабонский договор, в ред. 1 декабря 2009 г.)¹.

Ответ на вопрос, как рационализировать обращение в суд, сделать его эффективным, могут подсказать современные методы изучения эффективности правового регулирования и правовой деятельности. Среди них — методы социологии права и экономического анализа. Социальная эффективность правового воздействия может быть оценена в результате проведения социологических исследований. Отечественные ученые все чаще изучают правовые феномены с применением методов социологии. Накопленные в доктрине результаты позво-

¹ См.: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Art. 65 // Official Journal of the European Union. 2007. Vol. 50. P. 306/63.

ляют использовать социологические методы для оценки не только социальной, но также и комплексной эффективности судопроизводства и его элементов, в том числе и обращения в суд. Не только социологические, но также и экономические методы весьма успешно применяются в исследованиях эффективности. По некоторым оценкам, «сегодня самой передовой междисциплинарной областью правовых исследований является экономический анализ права, или как его чаще всего называют, «право и экономика» [3, с. 37]. Его основой является теория рационального выбора. Функцией такого анализа может стать оценка эффективности, экономичности и рациональности обращения в суд — затратного действия, являющегося одной из возможных альтернатив защиты права.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, «право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям равенства и справедливости»². Закрепленные законом гарантии права на судебную защиту не просто обеспечивают его реализацию, они также должны предопределять ее эффективность, иначе обращение в суд как таковое может просто не состояться. Выразим убежденность в том, что реализация права на судебную защиту определяются, помимо прочего, и эффективным, экономичным доступом к суду. Неслучайно Т.В. Сахновой было отмечено, что «судебная защита есть в первую очередь сам процесс по защите субъективного права. Право на судебную защиту (в стадии его реализации) включает в себя как право на свою, так и право на «чужую» (т.е. судебную) деятельность по защите нарушенного (оспоренного) субъективного права, реализуемого в процессуальных отношениях. ... Таким образом право на правосудие есть элемент содержания права на судебную защиту» [4, с. 65–66]. По нашему мнению, полноценная реализация права на судебную защиту обеспечивается закрепленной законом процессуальной формой применения судами правовых норм, объективируется в деятельности по рассмотрению и разрешению гражданских дел. И сама форма, и осуществляемая на ее основе деятельность должны обеспечивать достижение цели защиты с минимально необходимыми (оптимальными) издержками. Таким образом, эффективное обращение в суд — важный компонент права на эффективное судопроизводство.

Притязание всегда предполагает существование встречной обязанности, а отсюда с неизбежностью следует вывод, что суд как орган государства несет перед лицом, имеющим право на судебную защиту спорного гражданского права, конкретные обязанности по оказанию такой защиты [5, с. 309]. Более того, суд, как орган государства, несет обязательства перед лицом по оказанию не просто защиты, а именно эффективной защиты права (действенной и экономичной). Эффективность защиты определяется не интересами суда — органа государства, исполняющего конкретные обязанности, а удовлетворенностью лица, обратившегося за защитой, результатами судебного разбирательства. Иной взгляд приводит к известным перекосам, к стремлению «рационализировать» судебную деятельность, снизить нагрузку на судей.

Право на обращение в суд за защитой, как отмечается в литературе, есть самостоятельное субъективное право, реализуемое в процессуальных отношениях по

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2019 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 112 Кодекса административного судопроизводства РФ в связи с жалобой ряда граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 4, ст. 361.

возбуждению процесса; оно выступает элементом реализации права на судебную защиту [4, с. 66]. Всегда ли, однако, будет эффективной реализация субъективного права на суд? Обращение в суд — это рациональное действие, целью которого становится получение доступа к судебной защите с минимальными издержками. Такое обращение не тождественно реализации права на удовлетворение иска, права на суд. Эффективность характеризует действие заинтересованного субъекта — инициатора рассмотрения и разрешения его дела судом. Очевидно, что такое действие сопряжено с издержками, как их оптимизировать? Нулевые издержки обращения в суд провоцируют необоснованные обращения, значительные расходы (например, пошлины) и многочисленные условия (существующие в некоторых странах особые условия процессуальной правоспособности, требования о соблюдении затратных досудебных процедур) ограничивают доступ к суду. Как представляется, невозможно решить проблему оптимизации условий реализации права на обращение в суд изолированно, в отрыве от последующего процесса, будущего решения и его возможной проверки. Так, минимизация затрат на этапе обращения с необходимостью влечет усложнение, а значит и удорожание самого процесса, ведь в подготовку непроработанного дела вовлекается суд и другие лица, участвующие в деле. Низкие издержки обращения стимулируют попытки передать на рассмотрение суда дела, социальные затраты разрешения которых превзойдут их ценность. Все это подтверждает целесообразность комплексного рассмотрения проблем эффективности, формирования концепции эффективного обращения в суд.

Меры, рационализирующие обращение в суд, не могут ограничивать, а тем более исключать доступ к суду, их цель — сделать обращение эффективным. Стимулы в этом аспекте представляются более рациональным решением, нежели запреты и веления. Так, например, введенное в 2016 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»³ требование обязательного представления документов, подтверждающих соблюдение истцом претензионного или иного досудебного порядка, как условия принятия искового заявления, затрудняет доступ к судебной защите. Вместе с тем более эффективной мерой в этом случае стала бы дифференциация размера государственной пошлины, уплачиваемой при обращении в суд, например, кратно больший ее размер при несоблюдении претензионного или иного досудебного порядка. Такое правило стало бы заметно более действенным стимулом к примирению, нежели ограничительное условие ст. 125 и 126 АПК РФ. Можно согласиться с Е.Г. Стрельцовой, что «социально-ориентированный гражданский процесс означает, что при организации судебной и несудебной защиты права государство обязано предоставить возможность прямого и простого доступа к судебной защите, осуществляемой в рамках гражданской процессуальной формы для всех типов социально-значимых дел» [6, с. 437]. Подчеркнем, что прямой и простой доступ к судебной защите не означает нулевые затраты.

Немалую долю издержек обращения в суд составляют расходы, не связанные с уплатой заявочных пошлин, например, расходы на оплату услуг адвокатов и иных лиц, оказывающих юридическую помощь. Снижение такого рода издержек расширяет возможности прямого и простого доступа к судебной защите.

³ См.: Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ» (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 10, ст. 1321.

Средства для решения этой задачи сегодня предоставляют современные информационные технологии. Недаром «обеспечение доступа граждан к правосудию посредством создания основанных на технологиях искусственного интеллекта систем информирования и поддержки заявителей сегодня рассматривается как одно из основных направлений применения юнитов искусственного интеллекта в гражданском процессе» [7, с. 67].

Не могут, на наш взгляд, обосновываться соображениями эффективности, целесообразности и рациональности, любые виды ограничений доступа к судебной защите, не могут они и становиться критериями допустимости иска. В связи с этим не может быть поддержана позиция, отраженная в одном из постановлений Арбитражного суда Северо-Западного округа, в котором указано, что «выбор ненадлежащего способа защиты является самостоятельным основанием отказа в удовлетворении исковых требований, предъявленное исковое требование не отвечает в данном случае общим критериям допустимости иска об исполнении в натуре (эффективности, адекватности, целесообразности), поэтому судебное решение в случае, если бы иск был удовлетворен, могло породить между сторонами новые конфликты, так как процессуальное законодательство не предусматривает прямое принуждение ответчика выполнять такого рода обязанности, в том числе к сроку, подлежащему установлению судом»⁴.

Право на обращение в суд реализуется путем подачи иска. Его результативность определяется материально-правовой составляющей, она же становится ключевым аспектом эффективности и самого обращения. «Суть иска как средства защиты права и заключается, в первую очередь, в материально-правовых требованиях истца к ответчику, по поводу которых возник спор между ними, и законность и обоснованность которых подлежит проверке в определенном процессуальном порядке» [5, с. 34]. Не столько процедурные моменты, сколько результат определяют эффективность судебной защиты. Процессуальная форма стандартизирует деятельность, снижает издержки ошибок, гарантирует качественный результат. Реализация права на иск позволяет говорить не просто об эффективном обращении в суд, а об эффективности иска как средства защиты права.

Суды все более задумываются об эффективности иска. Так, Европейский суд по правам человека в своих постановлениях все чаще обращается к анализу эффективности иска, нередко через призму его эффективности как средства судебной защиты⁵. Российские суды отмечают неодинаковую эффективность разных видов исков. Так, например, при рассмотрении одного из дел Верховный Суд Российской Федерации не просто оценил кондикционный иск в качестве эффективного способа защиты нарушенного права в целях возвращения неосновательно полученного иным лицом, но также и предложил свое видение эффективности исков. Сторона, заинтересованная в защите своего нарушенного права, по мнению суда, вправе выбрать способ его защиты, эффективность которого

⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 октября 2019 г. № Ф07-10970/2019 по делу № А56-74942/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Постановление ЕСПЧ от 10 апреля 2018 г. по делу «Брудан (Brudan) против Румынии» (жалоба № 75717/14) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2018. № 10; Решение ЕСПЧ от 30 января 2018 г. по делу «Штольд и другие (Shtolts and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 77056/14 и две другие жалобы) // Российская хроника Европейского Суда. 2019. № 3.

обусловлена разницей в фактических обстоятельствах спора (основаниях иска), характере нарушенного права и в природе каждого способа защиты⁶.

Иск является одной из возможных альтернатив среди средств защиты права. Иск позволяет реализовать право на суд, с его помощью заинтересованное лицо добивается защиты государством гарантированных законом прав и свобод, правосудия по гражданским делам. Иск является средством, при помощи которого запускается властная реализация правовых норм судами общей юрисдикции и арбитражными судами в форме деятельности по рассмотрению и разрешению гражданских дел, урегулированной нормами процессуального права. И в этой сфере альтернатив иску немного.

Что позволяет ставить вопрос об эффективности иска как средства защиты права? «Суть исковой формы защиты права заключается именно в тех процессуальных гарантиях, которые обеспечиваются в силу закона сторонам при разрешении возникшего спора о праве» [5, с. 13]. Иные средства защиты прав установленными законом гарантиями процедурного характера не обеспечены. Значение гарантий определяется главным образом тем, что именно они редуцируют издержки. Процессуальные гарантии, обеспечиваемые сторонам при разрешении судом возникшего спора о праве, обеспечивают эффективность судопроизводства, их основная задача — минимизировать издержки судебных ошибок, повысить качество защиты государством гарантированных законом прав и свобод, правосудия по гражданским делам.

Суть любого иска как средства защиты права и заключается именно в том, что суд на основании искового заявления, адресованного суду, должен проверить изложенное в этом заявлении требование истца, адресованное ответчику [5, с. 33]. В процессуальном аспекте эффективный иск — это требование о защите, которое обеспечило старт судебной деятельности, проверку требования истца, адресованного ответчику. Достигнута ли цель? Судебная защита — это не только деятельность по рассмотрению гражданских дел, но и содержательная реализация правовых норм судами общей юрисдикции и арбитражными судами, обеспечиваемая переводом правовых предписаний в фактические состояния. Эффективность судопроизводства будет определяться тем, насколько результативно и экономично суд разрешит требование истца к ответчику. Основы такой эффективности во многом закладываются до начала процесса, что подчеркивает важность обеспечения эффективности обращения в суд.

В процессуальной науке принято рассматривать иск в единстве двух его сторон — процессуальной и материально-правовой. «Процессуальная сторона иска — это требование к суду о рассмотрении и разрешении спора о праве с соблюдением всех процессуальных гарантий для сторон, установленных законом. Материально-правовая сторона — это требование к ответчику о совершении определенных действий в пользу истца или воздержаться от действий, препятствующих, мешающих истцу нормально осуществить свое право. ... Цель первого требования — получение судебного решения; цель второго требования — исполнение ответчиком обязанности, вытекающей из спорного правоотношения» [5, с. 65]. Эффективность иска как средства защиты будет определяться достижением целей и первого, и второго требования, причем с минимальными из-

⁶ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 сентября 2014 г. по делу № 310-ЭС14-79, А09-9146/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

держками. Недостижение целей, которым служит иск, делает неэффективным и сам процесс, сколь бы скорым и малозатратным он не был.

Применение современных методов изучения эффективности права и правовой деятельности позволяет иначе взглянуть на иск и само на обращение в суд. Социология права рассматривает их как явления юридические, разновидность явлений социальных. Критерием, которым такие явления обособляются, выступает так называемый «порядок рассмотрения». «Праву свойственна не просто возможность оспаривать, а определенным образом организованная возможность такого рода, институт оспаривания» [8, с. 170]. Институциональное оформление обеспечивает достижение правовой цели социального по природе действия, его эффективность. Право задает стандарт, реализация которого становится целью деятельности, проходящей в процессуальной форме, гарантирующей минимально необходимые издержки достижения искомого результата.

Экономическое содержание юридической категории «доступ к суду» раскрывается через понятие спроса. Потребности участников гражданского оборота в разрешении юридических дела удовлетворяются посредством доступа к суду, реализуемого в иске. Именно как спрос в сфере юрисдикции, в определенной мере, спрос на услуги по рассмотрению и разрешению гражданских дел так оценивают ученые доступ к суду. Под иском, приверженцы экономического подхода к праву, обычно понимают «совершение лицом затратного инициативного шага, который является необходимым условием для дальнейших досудебных процедур и судебного разбирательства» [9, с. 389]. Как известно, отечественными процессуалистами иск обычно оценивается как процессуальное действие. Вместе с тем, это действие затратное, оно порождает для истца вполне осязаемые издержки: заявочные пошлины, временные издержки, судебные расходы (в т.ч. на оплату юридической помощи). Ключевым, для анализа эффективности обращения в суд, является тезис о том, что «истец подаст иск тогда, когда его расходы на обращение в суд меньше, нежели ожидаемые им выгоды от иска» [9, с. 390]. Естественным развитием этого тезиса стало непростое обсуждение баланса социально необходимого и субъективно желаемого количества (уровня) исков, подаваемых в суды участниками общественных отношений. Желание смоделировать такое идеальное соотношение поставило ученых перед необходимостью исследования стимулов и мотивационных факторов, толкающих частных субъектов к подаче исков в суд. В равной мере потребовался анализ оптимального, с точки зрения конкретного общества, уровня обращений с исками в суд лиц, нуждающихся в судебной защите.

Исследования, проведенные на стыке права и экономики, выявили определенные закономерности. Так, «существует дивергенция между расходами общества и затратами частных лиц на подачу исков в суд, которое может приводить к социально избыточному уровню обращений с исками в суд. В частности, когда истец обдумывает свое обращение в суд, он оценивает только свои собственные расходы и не принимает во внимание расходы ответчика или затраты государства, которые будут вызваны его иском. Следовательно, истец склонен подать иск даже тогда, когда общие издержки, порожденные таким обращением, делают его нежелательным» [9, с. 391]. Приведенные обстоятельства заставили задуматься о том, как обеспечить эффективность обращения в суд, сделать этот процесс результативным и экономичным, достичь при этом социально полезного опти-

мума судебных исков, подаваемых частными субъектами в своих собственных интересах. Возможен ли такой баланс вообще?

Гражданское и арбитражное процессуальное право может быть проанализировано как комплекс правил, обеспечивающих достижение искомого баланса спроса и предложения в сфере гражданской юрисдикции. Образуя систему «невных цен» процессуальные нормы позволяют рационализировать обращение в суд. Несмотря на специфику такого рода «невных цен», зарубежные юристы и экономисты предлагают применять для этих целей аналоги широко известного ценового механизма. Основную роль в этом могут сыграть, во-первых, заявочные пошлины, уплачиваемые при обращении в суд, и, во-вторых, законодательные ограничения, не позволяющие подавать иск, сумма которого меньше определенного лимита. За рубежом в качестве аналога нормативно закреплённых ограничений минимальной суммы иска нередко рассматривается и процессуальная правоспособность участников материальных правоотношений. Стоит отметить, что советскими учеными, во многом похожий процессуальный механизм, изучался через призму права на иск в материальном смысле. Все эти инструменты результатом своего применения имеют ограничение «спроса» на разрешение дел судами, каждый из них проявляет максимальную эффективность во вполне определенной сфере отношений. Очевидно, что схожие правила могут быть применены и для рационализации реализации права на обжалование судебного решения.

Принято считать, что «доступ к правосудию сопряжен с претворением в жизнь негативных и позитивных обязательств государства, первые из которых состоят в нечинении препятствий субъектам, желающим воспользоваться судебной защитой нарушенных или оспоренных прав и законных интересов, вторые — в создании для отдельных социальных групп населения особых благоприятных условий такого доступа» [10, с. 16]. С.Ф. Афанасьевым обосновывается необходимость не только повышения эффективности позитивных обязательств, но и значительного расширения их перечня в российском законодательстве. Позиция автора требует некоторого уточнения. В дополнительном осмыслении с применением современных методов исследований эффективности права нуждается, на наш взгляд, сложившаяся в России практика освобождения отдельных категорий заявителей от уплаты государственной пошлины, равно как и предоставления при обращении в суд с иском рассрочки либо отсрочки уплаты такой заявочной пошлины. Бесспорно, освобождение от уплаты государственной пошлины серьезно расширяет доступ к суду, но снижает эффективность механизмов рационализации обращений в суд. В таких случаях перестает действовать сдерживающий эффект пошлин, государство стимулирует обращения в суд, субсидирует издержки таких обращений практически в полном объеме, существенно сокращает стимулы внесудебного мирного урегулирования правового конфликта.

Выразим убежденность в том, что на проблему стоит посмотреть под другим углом зрения. Повышение эффективности позитивных обязательств государства отнюдь не означает механического расширения их перечня в законодательстве. Законодатель может и должен создавать условия для эффективной реализации права на доступ к суду, ее рационализации. Формирование таких условий должно стать, не результатом интуитивных размышлений, а итогом исследований и расчетов с применением конкретно-социологических методов, экономического

анализа права и иных современных методов изучения эффективности юридической деятельности. Их применение позволит определить оптимальный размер судебных пошлин, уплачиваемых при подаче иска, определить социально приемлемую пропорцию в распределении издержек судебного рассмотрения частных споров.

Трудно отыскать на карте мира страну, в которой заявочные пошлины при обращении в суд покрывали бы в полном объеме затраты на содержание судебной системы. Стоит согласиться, что «если бы пошлина устанавливалась равной издержкам разбирательства для судебной системы, она возложила бы на участника разбирательства полные социальные издержки использования системы» [11, с. 784]. Смещение бремени расходов на участников судебного разбирательства, не учитывающее его внешние эффекты, выгоды, которые обретает все общество, является неэффективным, размер государственной пошлины в таком случае может стать заградительно большим. Практически во всех странах расходы судебного разбирательства в той или иной форме субсидируются государством. Это обстоятельство позволяет оптимизировать размер пошлины, уплачиваемой при обращении в суд, тем самым рационализировать само обращение, сделать его эффективным. Использование различных факторов, их выявление с применением конкретно-социологических и экономических методов, в целях создания стимулов для лиц, обращающихся за судебной защитой, позволяет вычислить оптимальный, для конкретного общества и в определенных исторических условиях, объем такой субсидии. По некоторым оценкам, «действительно, оптимальная субсидия в настоящее время могла бы быть отрицательной, и в этом случае государство должно компенсировать некоторую часть издержек договорного урегулирования, а не судебного разбирательства» [11, с. 785]. Стоит отметить, что возможны и иные формы компенсации, например, через государственное финансирование различного рода внесудебных примирительных процедур.

Одним из ключевых факторов, определяющих эффективность обращения в суд, является возможность договорного урегулирования спора. Развитие социальных, экономических, правовых и организационных условий применения примирительных процедур создает основу эффективной реализации права на суд. За рубежом судебное разбирательство нередко рассматривается в экономической рыночной модели, сходной с покупкой и продажей услуг. «Оно напоминает рынок в том смысле, что существует две взаимодействующие стороны и для них может существовать путь максимизации благосостояния. Одним из путей максимизации их выгод является договорное урегулирование; когда стороны сами разрешают спор, они сохраняют средства, которые иначе были бы истрачены на разрешение дела судом» [12, с. 391]. Альтернативой судебному разбирательству зачастую рассматривается мирное урегулирование споров, однако, можно ли считать такое урегулирование более эффективным средством?

Одной из эффективных альтернатив, среди возможных средств защиты права, является иск. Его результативность и экономичность принято сравнивать с примирительными процедурами (обычно в пользу последних). По оценке О.Н. Здрок, «они выступают альтернативой традиционному правоприменительному (юрисдикционному) механизму разрешения социального конфликта, в основе которого лежит его юридизация. Примирительные процедуры представляют собой деюридизационный механизм разрешения конфликта, суть которого состоит в устранении конфликтной ситуации путем установления контроля над

ее объективной стороной не юрисдикционным органом на основе норм права, а в результате непосредственного согласования субъектами конфликта их интересов. Примечательно, что даже в такой концепции примирительные процедуры, несмотря на лежащий в их основе метод деюридизации, наделяются правовой сущностью» [13, с. 27]. Возможно «юридизация» деятельности по разрешению конфликта, либо отказ от нее, прямо не коррелируют с эффективностью, а наряду с иными факторами, формируют для нее условия. Изучение практики убеждает в том, что урегулирование споров сторонами самостоятельно далеко не в каждом случае будет рациональным решением, требуются определенные условия как правовые, так и фактические.

Какие факторы определяют выбор формы защиты права? Или, иначе говоря, какие факторы определяют эффективность обращения в суд? Рациональный выбор учитывает ожидаемый результат и затраты его получения, применительно к судебному процессу — размер спорного требования (цена иска) и расходы, которые сторонам необходимо понести для разрешения дела (судебные расходы и иные издержки). Очевидно, что ожидаемый результат и затраты его получения во многих случаях могут быть квантифицированы, измерены, даже тогда, когда речь идет о так называемых мериторных благах. Это обстоятельство позволило ученым применить анализ по принципу «затраты-эффективность», а также другие методы сравнения альтернатив договорного регулирования и судебного разбирательства, учитывающие выгоды и потери участников судебного разбирательства. Так, «если минимальная приемлемая сумма для истца меньше максимально приемлемой суммы для ответчика, взаимно выгодное урегулирование возможно; договоренность сторон о любой сумме, размер которой входит в две обозначенные границы, становится предпочтительной по отношению к судебному разбирательству для каждой из сторон» [9, с. 402]. Стоит отметить, это правило действует тогда, когда ожидания участников конфликта относительно результата его разрешения совпадают. По наблюдению Е.Г. Стрельцовой, альтернативная процедура является неизбежным выбором там, где в качестве общего правила допускается вынесение решения, не отвечающего принципу объективной истины [14, с. 34].

Рационализация условий обращения в суд требует учета излишка или профицита, образуемого сравнением размера максимально приемлемого возмещения, которое готов выплатить будущий ответчик, и минимальными отступными, принять которые готов будущий истец. Распределение такого излишка в ходе переговорного процесса сложно закрепить законодательно, но именно экономический подход будет играть в этом случае определяющую роль. Стоит отметить, что использование математической теории игр позволило ученым научно обосновать возникающие при этом закономерности. Сегодня для анализа успешно применяются переговорная модель Рубинштейна либо модель равновесия Джона Нэша, в зависимости от разности ставок дисконтирования при распределении излишка договорного урегулирования и оценок предпочтений сторон относительно риска [15, с. 6–7]. Непривычный для юристов экономический методологический аппарат может быть использован для подбора средств рационализации обращения в суд (например, динамической дифференциации размера государственной пошлины, уплачиваемой при обращении в суд), а также для создания условий успешного внедрения механизмов судебного примирения, о которых так много говорится в российской юридической литературе.

Отдельные авторы весьма оптимистично заявляют, что для любого судебного процесса существует такой вариант мирового соглашения, который улучшит положение обеих сторон, поэтому судебные разбирательства обычно неэффективны [16, с. 573]. Даже если допустить существование выгодного для обеих сторон варианта окончания дела миром, с процитированным утверждением нельзя согласиться. Достижение мирового соглашения сопряжено с издержками и рисками, нередко их размер делает невозможным либо нерациональным урегулирование спора. В таком случае не просто единственным, но и наиболее эффективным вариантом остается судебное разбирательство. Вся известная практика рассмотрения дел в судах, тому подтверждение.

Все возможные способы урегулирования правовых конфликтов для целей анализа эффективности выступают в качестве альтернативы разрешению спора судом. В зарубежной науке под урегулированием конфликта нередко понимается заключение сторонами принудительно исполнимого соглашения, обычно включающего выплату ответчиком денежной суммы истцу, в котором истец выражает свое согласие не настаивать на дальнейшем разбирательстве своего иска [9, с. 401]. Российские высшие судебные инстанции убеждены в том, что результатами примирения сторон, помимо мирового соглашения, могут быть также полный или частичный отказ от иска, его полное или частичное признание, соглашение по обстоятельствам дела, а также признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования и возражения⁷. Позитивный результат урегулирования исключает обращение в суд, стороны сохраняют контроль и самостоятельно определяют исход дела, правомерно реализуют законодательно разрешенную альтернативу. Другим вариантом остается разрешение правового спора судом, итоговый вывод по делу в этом случае формулируется судьей. Судебным решением, но не соглашением сторон, закрепляется результат разрешения спора.

Какую из предложенных альтернатив выберут стороны? Станет ли обращение в суд действием рациональным? Предсказать будущий выбор механическое сравнение выгод и затрат далеко не всегда позволяет. Важное значение приобретают оптимистичные или, напротив, пессимистичные ожидания сторон конфликта. Именно они приближают расчеты к реальности, дисконтируют суммы, на которые ориентируются спорящие субъекты. «Если различия в ожидании сторонами успеха и размера будущего возмещения больше, нежели экономия расходов в результате договорного урегулирования в сравнении с судебным разбирательством, то стороны будут передавать спор на разрешение суда» [12, с. 390]. Очевидным представляется тезис о том, что выравнивание ожиданий сторон, синхронизация их позиций по делу закладывает основу мирного урегулирования на всех стадиях процесса, а также на досудебном этапе. Учеными доказано, что условие взаимовыгодного урегулирования спора существует до тех пор, пока оценка истцом ожидаемого разрешения дела судом не превышает его оценку ответчиком более, чем на сумму их общих издержек судебного разбирательства [9, с. 403]. По этим причинам нельзя согласиться с высказанной в науке позицией о том, что «важным стимулирующим фактором для использования субъектами правоотношений примирительных процедур становится снижение

⁷ См. п. 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

степени предсказуемости судебного разбирательства по причине предоставления суду свободы усмотрения при вынесении решения в зависимости от конкретных обстоятельств дела и индивидуальных особенностей сторон» [13, с. 18]. Непредсказуемый результат разбирательства отрицательным образом сказывается на стимулах к примирению. Именно поэтому нормативное закрепление условий рационализации реализации права на обращение в суд, синхронизации ожидаемых результатов судебного разбирательства до того, как будет подан иск, формирует действенные стимулы для мирного урегулирования споров без использования дорогостоящего судебного механизма. На наш взгляд, наиболее эффективно этой цели позволяют достичь нормы, выравнивающую правовую позицию участников спора и обеспечивающую раскрытие доказательств.

Не стоит, однако, переоценивать значение указанных выше условий. Их реализация не делает урегулирование спора автоматическим результатом. Учеными, при расчете возможного результата, предложено принимать во внимание природу материальных правоотношений, правовые позиции сторон, а также факт наличия у них информации о позиции процессуального противника. Серьезную роль играют в этом случае и многие свойства человеческого поведения, например, так называемый эффект обладания, который «объясняет, почему так редко стороны достигают мирового соглашения после вынесения судебного решения» [17, с. 82].

Ученые убеждены, что «модернизация современного законодательства трансформирует цель гражданского судопроизводства, делая примирение сторон более приемлемым, чем принятие решения» [18, с. 18]. Закономерным следствием этого тезиса должен стать весьма дискуссионный вывод о том, что разрешение дела судом априори неэффективно в сравнении с примирением. Очевидно, что эффективная защита прав и законных интересов участников правоотношений, применение надлежащих правовых норм к отношениям сторон, как цель гражданского судопроизводства, не может быть трансформирована таким образом. Не стоит забывать и о роли судов в толковании правовых источников, в обеспечении единообразного применения правовых норм, укреплении законности и правопорядка, предупреждении правонарушений, формировании уважительного отношения к закону и суду. Эффективный результат судебного разбирательства — это ценность всего общества, а не только сторон конфликта.

Обобщая сказанное, отметим следующее. Эффективное обращение в суд является важным компонентом права на эффективное судопроизводство. При этом невозможно оптимизировать условия реализации права на обращение в суд в отрыве от самого судебного разбирательства. Эффективность судопроизводства будет определяться тем, насколько результативно и экономично суд разрешит требование истца. Законодатель может и должен создавать условия для эффективной реализации права на доступ к суду, ее рационализации. При этом соображениями эффективности, целесообразности и рациональности не могут обосновываться любые формы ограничений доступа к судебной защите. Реализовать право на суд позволяет обращение в суд с иском, именно с его помощью заинтересованное лицо добивается защиты государством гарантированных законом прав и свобод, правосудия по гражданским делам. Важно сделать такое обращение эффективным, действенным и экономичным. Рационализация обращения в суд обеспечивается правовыми, организационными, экономическими и социальными условиями. Не всегда разрешение дела судом является эффективным в сравнении с примирением. Экономический и математический

инструментарий может быть применен как для создания условий мирного урегулирования спора, так и для подбора средств рационализации обращения в суд. При этом некоторые меры носят универсальный характер. Сближение позиций сторон, синхронизация их ожиданий не просто укрепляет стимулы к примирению, но также позволяет добиваться цели судебной защиты с минимальными издержками. Изложенные соображения позволяют считать обращение в суд эффективным тогда, когда оно позволяет достигать цели судебной защиты с минимально необходимыми издержками.

Библиографический список

1. *Аболонин В.О.* О развитии гражданского процесса через смену основной парадигмы // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 12. С. 40–43.
2. *Борисова Е.А.* Теоретические проблемы проверки судебных актов в гражданском, арбитражном процессах: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 44 с.
3. *Познер Р.* Рубежи теории права / пер. с англ. И.В. Кушнарева; под ред. М.И. Одинцовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 479 с.
4. *Сахнова Т.В.* Право на иск: научная абстракция или юридический инструмент? // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2005. № 4. С. 60–66.
5. *Добровольский А.А.* Некоторые вопросы исковой формы защиты права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. 360 с.
6. *Стрельцова Е.Г.* Активность суда в социальном государстве // Актуальные проблемы современных форм защиты прав и свобод человека и гражданина: сборник научных статей и тезисов по материалам международной научно-практической конференции. Великий Новгород, 2017. С. 432–438.
7. *Морхат П.М.* Применение искусственного интеллекта в судебном процессе // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 61–85.
8. *Карбонье Ж.* Юридическая социология / пер. с фр. М.: Прогресс, 1986. 352 с.
9. *Shavell S.* Foundations of Economic Analysis of Law. Cambridge: Harvard University Press, 2004. 737 p.
10. *Афанасьев С.Ф.* Право на справедливое судебное разбирательство: теоретико-практическое исследование влияния Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судопроизводство: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 66 с.
11. *Познер Р.* Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ.; под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб.: Экон. шк. [и др.], 2004. 974 с.
12. *Priest G.* The Simple Economics of Civil Procedure // Kansas Journal of Law & Public Policy. Spring, 2000. P. 398–400.
13. *Здрок О.Н.* Примирительные процедуры в цивилистическом процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 2019. 50 с.
14. *Стрельцова Е.Г.* Приватизация правосудия. М.: Проспект, 2019. 240 с.
15. *Lewis C., Bowles T.* The Economics of the Litigation Process and the Division of the Settlement Surplus: A Game-Theoretic Approach // Journal of Legal Economics. Winter, 1996. P. 1–10.
16. *Кутер Р., Улен Т.* Право и экономика / пер. с англ. М.: Дело, 2018. 786 с.
17. *Каранетов А.Г.* Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 527 с.
18. *Чекмарева А.В.* Подготовительные процедуры в гражданском процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. 38 с.

References

1. *Abolonin V.O.* On the Development of Civil Procedure through the Change of the Main Paradigm // Arbitral and civil process. 2012. No. 12. P. 40–43.

2. *Borisova E.A.* Theoretical Problems of Verification of Judicial Acts in Civil and Arbitration Processes. Extended abstract diss. ... doct. of law. Moscow, 2005. 44 p.
3. *Pozner R.* Frontiers of the Theory of Law / ed. by M. Odintsova. Moscow: Publishing house of Higher school of Economics, 2017. 479 p.
4. *Sakhnova T.V.* The Right to Claim: Scientific Abstraction or Legal Instrument? // Russian yearbook of civil and arbitration proceedings. 2005 No. 4. P. 60–66.
5. *Dobrovolsky A.A.* Certain Questions of the Claim Form of Protection of the Right. Diss.... doctor of law. Moscow, 1965. 360 p.
6. *Streltsova E.G.* Activity of the Court in the Social State // Actual Problems of Modern Forms of Protection of Human and Civil Rights and Freedoms / Collection of scientific articles and theses based on the materials of the international scientific and practical conference. Veliky Novgorod, 2017. P. 432–438.
7. *Morkhat P.M.* Application of Artificial Intelligence in the Judicial Process // Bulletin of civil procedure. 2019. No. 3. P. 61–85.
8. *Carbonnier Zh.* Legal Sociology. Moscow: Progress, 1986. 352 p.
9. *Shavell S.* Foundations of Economic Analysis of Law. Cambridge: Harvard University Press, 2004. 737 p.
10. *Afanasiev S.F.* The Right to a Fair Trial: a Theoretical and Practical Study of the Impact of the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on Russian Civil Proceedings. Extended abstract of diss. doct. of law. Saratov, 2010. 66 p.
11. *Pozner R.* Economic Analysis of Law. In 2 vols. / ed. by L.V. Tambovtsev. Saint Petersburg: Ekon., 2004. 974 p.
12. *Priest G.* The Simple Economics of Civil Procedure // Kansas Journal of Law & Public Policy. Spring, 2000. P. 398–400.
13. *Zdrok O.N.* Conciliation Procedures in the Civil Process. Extended abstract diss. doctor of law. Minsk, 2019. 50 p.
14. *Streltsova E.G.* Privatisation of Justice. Moscow: Prospect, 2019. 240 p.
15. Lewis C., Bowles T. The Economics of the Litigation Process and the Division of the Settlement Surplus: A Game-Theoretical Approach // Journal of Legal Economics. Winter, 1996. P. 1–10.
16. *Kuter R., Ulen T.* Law and Economics. Moscow: Delo, 2018. 786 p.
17. *Karapetov A.G.* Economic Analysis of Law. Moscow: Statute, 2016. 527 p.
18. *Chekmareva A.V.* Preparatory Procedures in Civil Proceedings. Extended abstract diss. of doctor of law. Saratov, 2015. 38 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10170

УДК 347.919.3

Т.А. Савельева

УПРОЩЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Введение: рассматриваются введение упрощенного порядка рассмотрения отдельных категорий дел в арбитражном процессе, а также изменения в правовой регламентации норм упрощенного производства в арбитражном процессуальном праве, что неизбежно актуализирует вопросы о сущности упрощенного производства. **Цель:** проанализировать взгляды ученых на правовую природу упрощенного производства в арбитражном процессе и найти наиболее адекватный подход к определению места этой правовой конструкции в системе действующего арбитражного процессуального права. **Методологическая основа:** общенаучные (метод системного анализа научных концепций, действующих нормативных актов и практики их применения), а также специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический и др.) методы. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно критериев разделения арбитражного судопроизводства на виды, в контексте новелл действующего законодательства. **Вывод:** наряду с материально-правовым критерием как основанием видовой классификации арбитражного судопроизводства выделяется процессуально-правовой критерий, а именно, специальный порядок рассмотрения отдельных категорий дел искового и административного судопроизводства. В контексте этих рассуждений упрощенное производство в арбитражном процессе рассматривается автором как подвид искового (административного) производства.

Ключевые слова: арбитражный суд, арбитражная процессуальная форма, исковое производство, административное судопроизводство, упрощенное производство.

T.A. Savelieva

SIMPLIFIED PROCEEDINGS IN THE ARBITRATION PROCESS AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF ARBITRATION PROCEDURAL LAW

Background: the introduction of a simplified procedure for considering certain categories of cases in the arbitration process, as well as changes in the legal regulation of the rules of simplified proceedings in the arbitration procedural law inevitably update the issues of the essence of simplified proceedings. **Objective:** to analyze the views of scientists on the legal nature of simplified proceedings in the arbitration process and find the most adequate approach to determining the place of this legal structure in the system of existing arbitration procedural law. **Methodology:** general scientific methods: (method of systematic analysis of scientific concepts, existing normative acts and practice of their application), as well as the special ones (comparative legal, formal legal, etc.). **Results:** the author's position regarding the criteria for dividing arbitration proceedings into types in the context of new

laws of the current legislation is argued. Conclusion: along with the substantive criterion, as the basis for the species classification of arbitration proceedings, the procedural and legal criterion stands out, namely, the special procedure for considering certain categories of cases of lawsuit and administrative proceedings. In the context of these arguments, the simplified proceedings in the arbitration process are considered by the author as a subspecies of the claim (administrative) proceedings.

Key-words: *arbitration court, arbitration procedure, lawsuit, administrative proceedings, summary proceedings.*

С принятием Арбитражного процессуального кодекса РФ 2002 г. в механизме арбитражного процессуального права предусмотрена возможность рассмотрения определенных категорий дел в порядке упрощенного производства (гл. 29 АПК РФ). Как и любые нововведения, предусматривающие изменения вносимые в уже устоявшуюся арбитражную процессуальную форму, упрощенное производство сразу же явилось предметом пристального внимания со стороны ученых-процессуалистов и практикующих юристов. Одной из главных проблем, обсуждаемых в юридической науке, является проблема сущности упрощенного производства, а также, что не менее важно, поиска места этой правовой конструкции в структуре современного арбитражного процессуального права.

Дискуссия о правовой природе упрощенного производства во многом осложняется тем, что нормы, регламентирующие порядок рассмотрения дел по правилам упрощенного производства в арбитражном процессе, за относительно короткий промежуток времени подвергались многочисленным корректировкам в арбитражном процессуальном праве. Изменения в нормативно-правовой регламентации процессуального порядка рассмотрения дел по правилам упрощенного производства в арбитражном процессе во многом предопределяют различие взглядов ученых на обозначенную проблему.

Согласимся, что для арбитражного процесса традиционной была и продолжает оставаться более простая и эффективная процедура рассмотрения дел, по сравнению с судами общей юрисдикции. Поэтому, необходимость введения упрощенного производства обусловлена нецелесообразностью использования сложной по структуре и длительной по времени арбитражной процессуальной формы по бесспорным и малозначительным делам. Немаловажным фактором является также стремление законодателя снизить нагрузку арбитражных судов, упростив процедуру рассмотрения таких дел. Следует отметить то обстоятельство, что возможность рассмотрения дел, отнесенных к компетенции арбитражных судов, в порядке упрощенного производства, изначально носила факультативный характер и зависела от позиции истца и ответчика, а в некоторых случаях, и от суда.

Единства взглядов ученых на сущность упрощенного производства, его место в структуре арбитражного процессуального права, не наблюдается. В течение первых десяти лет со дня принятия АПК РФ 2002 г. в доктрине процессуального права упрощенное производство рассматривалось как самостоятельный вид судопроизводства. В таком ракурсе упрощенное производство рассматривалось в основном в учебной литературе по арбитражному процессу [1, с. 35].

По мнению М.Л. Скуратовского, упрощенное производство того периода являлось юрисдикционной формой получения долгов и характеризовалось отсутствием необходимости организации и проведения классического судебного

процесса [2, с. 59]. Анализируя упрощенное производство, ученые используют также такие характеристики, как документарное или письменное производство [3, с. 291].

Аналогичной позиции придерживается Ю.Ю. Грибанов, рассуждая о двойственной правовой природе упрощенного производства, обусловленной в значительной степени тяготением к документарной процедуре и сочетанием некоторых элементов приказной формы защиты права [4, с. 9]. Схожую позицию занимают Н.М. Коршунов и Ю.Л. Мареев, по мнению которых упрощенное производство в арбитражном процессе относится к «бесспорному» типу искового производства и представляет собой до некоторой степени аналог приказного производства ... в судах общей юрисдикции.» [5, с. 348].

Е.П. Кочаненко определяет нормативно-правовое регулирование упрощенного производства в арбитражном процессе в виде самостоятельной, обособленной группы правовых норм, применимых, в основном, по делам искового производства [6, с. 56].

В итоге, сущность упрощенного производства, ученые того периода (за некоторыми незначительными разночтениями) понимали как особую форму проявления искового вида производства, функция которого — процессуальная экономия сил и средств участников процесса при сохранении процессуальных гарантий выполнения задач и реализации цели арбитражного судопроизводства.

Привязанность упрощенного порядка рассмотрения дел исключительно к исковому производству с очевидностью вытекала из содержания нормы ст. 227 АПК РФ в первоначальной ее редакции, практически исключающей возможность иного толкования.

Между тем в юридической литературе того периода имелись высказывания о возможности рассмотрения по правилам упрощенного производства и других категорий дел, в частности, дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и более того, во всех категориях дел, причем независимо от имущественного характера притязания [7].

Весьма примечательно, что несмотря на отсутствие соответствующего правового регулирования, указание на возможность применения такого порядка по делам административного судопроизводства, содержалось в п. 1 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 января 2005 г. № 89 «О некоторых вопросах рассмотрения дел в порядке упрощенного производства»¹.

Тем не менее единого мнения по поводу применимости упрощенного производства по делам публичного характера в юридической литературе выработано не было. Ученые отмечали, что объем проверки, проводимой судом, при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, четко определен процессуальным законом и не может быть изменен ни по инициативе суда, ни по воле лиц, участвующих в деле [8]. На недопустимость распространения упрощенного производства на неисковые дела, в т.ч. публичные категории арбитражных дел, указывали и другие авторы [9, с. 581].

Положения Федерального закона от 25 июня 2012 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи

¹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 3 (не применяется).

с совершенствованием упрощенного производства»², существенно модифицировали правила рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства, что в итоге позволило распространить порядок упрощенного производства и на категории дел административного судопроизводства (п. 2–5 ч. 1 ст. 227 АПК РФ).

Более того, легальное закрепление в судебной практике, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов получил тезис о возможности рассмотрения по правилам упрощенного судопроизводства и требований неимущественного характера.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве» разъяснено, что в порядке упрощенного производства могут быть рассмотрены и требования неимущественного характера, если суд не выделит это требование в отдельное производство (п. 6)³.

Заметим, что сами критерии разделения судопроизводства на виды, равно как и само такое разделение, традиционно являются в теории цивилистического процесса одним из весьма спорных и неоднозначных вопросов. Главным критерием выделения видов производств в отечественной процессуальной доктрине до недавнего времени назывался материально-правовой, заложенный в предмете процесса, а именно сходство природы спорных материально-правовых отношений, обуславливающее процессуальные особенности рассмотрения и разрешения соответствующих гражданских дел [10, с. 17]. Полагаем, что если в основу разделения судопроизводства на виды положить именно материально-правовой критерий, то тот или иной особый процессуальный порядок рассмотрения требований, вне зависимости от степени ее специфики, так или иначе все равно останется в рамках искового (административного) вида производства.

Справедливо мнение, что «юридически значимым для внутренней дифференциации процессуальной формы становится также и процессуальный критерий — специфика самой процедуры, которую уже нельзя объяснить лишь производностью от специфики материальных правоотношений, соответственно процессуальный критерий приобретает самостоятельное значение» [11, с. 28].

Важным является то обстоятельство, что речь идет именно о действительной самостоятельности процессуального критерия, а не просто о замене им критерия материально-правового. Имеется в виду, что по упрощенной процедуре могут рассматриваться и разрешаться дела многих категорий и видов производства в традиционном их понимании. Вопрос в другом: насколько те или иные формы упрощения применимы ко всем либо только к отдельным видам производств? Возможно, для некоторых видов производств необходимы специальные формы упрощения, применимые только в данном виде производства, а некоторые виды производств (категории дел) в упрощении не нуждаются вовсе.

Но применение упрощенного порядка рассмотрения дел не должно, да и не может, лишать эти дела их материально-правовой природы. Соответственно,

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3439.

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 6.

утверждать об обособленности упрощенного производства как вида, невозможно из-за отсутствия самостоятельности его предмета.

О востребованности упрощенного порядка рассмотрения дел в арбитражном процессе свидетельствует увеличение количества экономических споров, рассмотренных в упрощенном порядке. Так, за 2019 г. по правилам упрощенного производства было рассмотрено 35% от всех рассмотренных дел по экономическим спорам⁴.

С учетом новелл законодательства по увеличению предельного размера исковых требований, которые могут быть рассмотрены в порядке упрощенного производства, верным следует признать прогноз о дальнейшем росте таких дел. Без всякого сомнения можно констатировать, что какие-либо дальнейшие изменения нормативно-правового регулирования упрощенного производства, так или иначе приведут к дальнейшей трансформации взглядов ученых на место этой правовой конструкции в структуре арбитражного процессуального права.

В контексте этих рассуждений на сегодняшний момент упрощенное производство можно рассматривать как специальный правовой институт арбитражного процессуального права, образующий подвид искового (административного) производства, в рамках которого реализуется одно из направлений дифференциации арбитражного процесса, призванного способствовать реализации цели и достижению задач арбитражного судопроизводства наиболее оптимальными способами.

Библиографический список

1. Арбитражный процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. М.: ООО «Городец-издат», 2003. 720 с.
2. *Скуратовский М.Л.* Подготовка дела к судебному разбирательству в арбитражном суде первой инстанции. М.: Волтерс Клувер, 2007. 200 с.
3. Арбитражный процесс: учебник / под ред. Т.А. Григорьевой. М.: Норма, 2007. 400 с.
4. *Грибанов Ю.Ю.* Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства в гражданском и арбитражном процессе: сравнительное исследование правовых систем России и Германии.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2007. 23 с.
5. *Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л.* Арбитражный процесс: учебник. М.: Омега-Л, 2005. 487 с.
6. *Кочаненко Е.П.* Проблема выделения в отдельную категорию дел, разрешаемых в порядке упрощенного производства // Законодательство и экономика. 2008. № 4. С. 52–56.
7. *Тихомиров В.В.* Упрощенное судопроизводство и эффективность предупреждения правонарушений в арбитражных судах России // Налоги (газета). 2008. № 20. С. 17–22.
8. Комментарий судебно-арбитражной практики / под ред. В.Ф. Яковлева. М.: Юридическая литература, 2004. Вып. 11. 264 с.
9. *Приходько И.А.* Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Изд. Дом С.-Петербургского гос. ун-та, 2005. 672 с.
10. *Улизко Т.А.* Виды гражданского и арбитражного судопроизводства: учебное пособие. Самара: Изд-во Самарского ун-та, 2018. 132 с.

⁴См.: Доклад Председателя Верховного Суда Российской Федерации к совещанию судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации 12 февраля 2020 г. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28759/> (дата обращения: 26.03.2020).

11. Сахнова Т.В. Новые ГПК и АПК РФ: единство процесса? // АПК и ГПК РФ: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Р.Ф. Каллистратова. М.: РАП, 2004. С. 25–34.

References

1. The Arbitration Process: textbook / ed. by М.К. Treushnikova. М.: Gorodets-Izdat LLC, 2003. 720 p.
2. Skuratovsky M.L. Preparation of the Case for Trial in the Arbitration Court of the First Instance. М.: Walters Clover, 2007. 200 p.
3. The Arbitration Process: textbook / ed. by Т.А. Grigorieva. М.: Norma, 2007. 400 p.
4. Griбанov Yu.Yu. Cases in Simplified Proceedings in Civil and Arbitration Proceedings: a Comparative Study of the Legal Systems of Russia and Germany: extended abstract of dis. ... cand. of law. Tomsk, 2007. 23 p.
5. Korshunov N.M., Mareev Yu.L. The Arbitration Process: a textbook. М.: Omega-L, 2005. 487 p.
6. Kochanenko E.P. The Problem of Separation into a Separate Category of Cases Resolved in the Simplified Proceedings // Legislation and Economics. 2008. No. 4. P. 52–56.
7. Tikhomirov V.V. Simplified Legal Proceedings and the Effectiveness of Crime Prevention in Russian Arbitration Courts // Taxes (newspaper). 2008. No. 20. P. 17–22.
8. Commentary on Arbitration Practice. Vol. 11 / ed. by V.F. Yakovlev. М.: Jurid. lit., 2004. 264 p.
9. Prikhodko I.A. Accessibility of Justice in the Arbitration and Civil Proceedings: the Main Problems. S.-Pb.: Ed. House of St. Petersburg. State University, 2005. 672 p.
10. Ulizko T.A. Types of Civil and Arbitration Proceedings: textbook. Samara: Samara University Press, 2018. 132 p.
11. Sakhnova T.V. New GPK and Agribusiness of the Russian Federation: the Unity of the Process? // AIC and Code of Civil Procedure of the Russian Federation: Comparative Analysis and Actual Problems of Law Enforcement: papers of All-Russia. scientific and practical. confer. / ed. by R.F. Kallistratov. М.: RAP, 2004. P. 25–34.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР. КРИМИНАЛИСТИКА

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10171

УДК 343.984.85

Л.Г. Шапиро

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ КАК ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Введение: современный период характеризуется активной криминализацией экономики России и других государств, что крайне негативно отражается на национальной безопасности. Экономическая преступность, имеющая транснациональный характер, постоянно качественно трансформируется, подстраиваясь под меняющееся законодательство и активно используя цифровые технологии. **Цель:** выявление проблем, препятствующих эффективному противодействию экономической преступности и поиск наиболее оптимальных путей их решения. **Методологическая основа:** диалектический метод, а также комплекс общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, сравнение, аналогия, системный метод и др.). **Результаты:** обозначается ряд проблем выявления и расследования экономических преступлений, предлагаются оптимальные пути их решения. **Выводы:** повышение качества противодействия экономической преступности может быть обеспечено совокупностью ряда факторов: надлежащим организационным и научно-техническим обеспечением выявления, расследования и предупреждения экономических преступлений, в т.ч. формированием единого специализированного органа, основной задачей которого будет борьба с экономической преступностью; своевременным привлечением компетентных специалистов и экспертов для разрешения вопросов, требующих специальных знаний; осуществлением четко налаженного взаимодействия различных правоохранительных, контролирующих и иных органов на основе активизации международного сотрудничества в борьбе с экономической преступностью.

Ключевые слова: экономическая преступность, транснациональная преступность, противодействие преступности, организация расследования, международное сотрудничество.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 6 (137) • 2020

L.G. Shapiro

ECONOMIC CRIMINALITY AS A TRANSNATIONAL PHENOMENON: PROBLEMS OF COUNTERACTION

Background: the modern period is characterized by active criminalization of the economy not only of Russia, but also of many other states, which has an extremely negative effect on their national security. Economic crime, which has a transnational character, is constantly transforming qualitatively, adjusting to changing legislation and actively using digital technologies. **Objective:** to identify problems that impede effective counteraction to economic crime, and to find the most optimal ways to solve them. **Methodology:** dialectical method, as well as a complex of general scientific and special methods of scientific knowledge (analysis, comparison, analogy, systemic method, etc.). **Results:** problems of identifying and investigating economic crimes are outlined, and optimal ways of solving them are proposed. **Conclusions:** improving the quality of combating economic criminality can be ensured by a combination of a number of factors: proper organizational, scientific and technical support for the detection, investigation and prevention of economic crimes, including the formation of a single specialized body whose main task will be to combat economic crime; timely involvement of competent specialists and experts to resolve issues requiring special knowledge; implementation of well-established interaction of various law enforcement, regulatory and other bodies on the basis of intensifying international cooperation in the fight against economic criminality.

Key-words: economic criminality, transnational criminality, criminality prevention, organization of investigation, international cooperation.

Обеспечение экономической безопасности — важнейшее направление реализации государственной политики каждого государства. Основная роль в данной области отводится правоохранительным органам, которые осуществляют противодействие экономической преступности. В 2017 г. в России было выявлено 105, 1 тыс. преступлений экономической направленности, в 2018 г. — 109, 5 тыс., в 2019 г. — 104, 9 тыс., с января по октябрь 2020 г. — 96, 1 тыс. (по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. их число сократилось на 1%)¹. Очевидно, что представленные сведения о количестве совершенных преступлений не могут характеризовать реальную ситуацию объективно. Это обусловлено латентностью экономической преступности.

Экономическая преступность — транснациональное явление, ее основные критерии содержатся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года: она имеет организованный характер, деятельность осуществляется в двух и более государствах (т.е. преступные действия совершаются в одном государстве, а их существенные последствия либо действия по подготовке, планированию и контролю за наступлением преступного результата — в другом государстве).

Принципиальные или общие вопросы, связанные с выявлением и расследованием транснациональных преступлений, в т.ч. экономических, обозначены в разработанных национальных стратегиях по борьбе с ними и имеют большое методологическое значение для всех наук уголовно-правового блока даже при

¹ URL: <https://мвд.рф/folder/101762> (дата обращения: 18.11.2020).

отсутствии в таких стратегиях методических рекомендаций и указаний, отличающихся конкретикой [1, с. 5]. Анализируя принципы стратегии расследования транснациональных преступлений Д.С. Хижняк отмечает их общность с принципами криминалистической стратегии с учетом принципов международно-правового сотрудничества при оказании правовой помощи по уголовным делам [1, с. 103].

Современный период отличается широким использованием в целях совершения и сокрытия экономических преступлений цифровых технологий, объединением экономической и коррупционной преступности.

Так, 5 июля 2019 г. был вынесен приговор по уголовному делу о хищении 85 млрд руб. у ПАО «Тольяттиазот» (далее — ПАО) международной организованной преступной группой, маскировавшейся под легальный бизнес и состоящей из совладельцев ПАО (В. Махлай и С. Махлай), гражданина Швейцарии (А. Циви), эксгендиректора ПАО (Е. Королев) и главы дистрибьюторской фирмы Nitrochem Distribution AG (Б. Рупрехт). Данное уголовное дело было возбуждено в конце 2012 г. и расследовалось более 5 лет. В материалах данного дела более 500 томов.

В ходе следствия было установлено, что с 2007 г. продукция ПАО продавалась его совладельцами по заниженной цене швейцарской оффшорной компании Nitrochem Distribution AG, входящей в холдинг Ameropa AG. Впоследствии эта продукция реализовывалась на мировом рынке по рыночной цене. Е. Королев обеспечивал подписание контрактов с заниженными ценами, а также подготовку заведомо недостоверной отчетности. В результате этой деятельности значительная часть выручки не возвращалась в ПАО и укрывалась от налогов. В ходе судебного процесса были полностью доказаны факты аффилированности между ТООЗом, Nitrochem и Ameropa. Подсудимые также массово выводили и наиболее ликвидные активы ПАО. Агрегат аммиака и все производство метанола были за бесценок проданы ООО «Томет». Ущерб составил свыше 2 млрд руб.²

Расследование экономических преступлений — очень сложный процесс. Как справедливо отметил в своем выступлении на одной из международных научных конференций председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин, преступления экономического характера зачастую совершаются под видом или в процессе законной хозяйственной операции³, в связи с чем их эффективное выявление и расследование должно быть обеспечено использованием сотрудниками правоохранительных органов значительного объема знаний в сфере экономики. Их глубокая специализация уже на этапе обучения в высшем учебном заведении и последующее систематическое повышение квалификации также будут способствовать качественной борьбе с данным видом преступности. В процессе обучения и повышения квалификации следователей необходимо уделять самое пристальное внимание тактически грамотному использованию ситуационного подхода. Тем более, что расследуя транснациональное преступление, следователь также использует ситуационный подход с той лишь разницей, что в данном

² См.: *Егорова А.* Громкое дело — системное следствие. URL: <http://sledcom.ru/press/smi/item/1373394/> (дата обращения: 20.10.2020).

³ См.: Председатель Следственного комитета России принял участие в международной научной конференции «Современная уголовная политика России в сфере криминализации экономических отношений». URL: <https://sledcom.ru/search?q=%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F+%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C&dates=> (дата обращения: 29.10.2020).

случае диагностируется ситуация комплексного характера — транснациональная рискогенная ситуация, которую можно определить как формирующуюся в процессе расследования транснационального преступления информационную систему, отличающуюся криминалистическим риском [2, с. 253; 1, с. 104].

Рассматривая причины низкой эффективности противодействия экономической преступности, прежде всего хотелось бы обратить внимание на проблему, связанную с организацией их расследования. В соответствии со ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ осуществляют следователи (дознаватели) нескольких правоохранительных органов: Следственного комитета РФ, внутренних дел РФ, федеральной службы безопасности и др. Такое положение дел не способствует высокой эффективности противодействия экономической преступности, поскольку в следственной практике наряду с информацией о каком-то одном экономическом преступлении в уголовном деле содержатся сведения и о других преступных действиях в сфере экономики. Эта проблема требует незамедлительного решения.

Полагаю, что высокое качество противодействия финансово-экономической преступности может быть обеспечено формированием единого специализированного органа (например, экономической полиции). Аналогичное мнение также высказывалось председателем Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкиным, который предложил создать финансовую полицию для более эффективного расследования экономических преступлений, например, на базе Федеральной службы по финансовому мониторингу (далее — Росфинмониторинг)⁴.

Формирование экономической полиции может быть обеспечено путем использования опыта функционирования в России с 1993 по 2003 гг. налоговой полиции и подобных специализированных служб в других странах (финансовая полиция в Италии, система органов финансовых расследований Комитета государственного контроля в Республике Беларусь и др.).

Другая проблема обусловлена большим количеством различных органов, контролирующих соответствующие виды финансово-экономической деятельности (Росфинмониторинг, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Федеральная налоговая служба и др.), а надлежащее взаимодействие между ними и правоохранительными органами при обнаружении в рамках проверочных действий признаков экономических преступлений зачастую не налажено. Это обусловлено отсутствием единого нормативно-правового акта, регулирующего такое взаимодействие представителей различных с правоохранительными органами.

Среди всех контролирующих органов особая роль принадлежит Росфинмониторингу, который активно осуществляет международное сотрудничество: участвует в работе группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов (МАНИВЭЛ), Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), Азиатско-Тихоокеанской группе по типу ФАТФ (АТГ), ряда иных международных структур, а также мероприятиях, проводимых под эгидой ООН⁵.

В целях формирования правовой основы обеспечения надлежащего взаимодействия различных государственных органов в борьбе с экономической преступ-

⁴ См.: А. Бастрыкин предложил создать в России финансовую полицию. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/02/2013/570403da9a7947fcbd445f02> (дата обращения: 27.10.2020).

⁵ URL: <http://www.fedsfm.ru/activity/international-cooperation> (дата обращения: 30.11.2020).

ностью в России приняты межведомственные нормативные правовые акты МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Росфинмониторинга, ФТС России. Органами внутренних дел РФ совместно с Центральным Банком РФ, Генеральной прокуратурой РФ, иными правоохранительными органами принимаются меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение преступлений в финансово-кредитной сфере, в т.ч. связанных с хищением и нецелевым использованием бюджетных средств.

С целью противодействия транснациональной экономической преступности органы внутренних дел Российской Федерации активно используют каналы и информационные ресурсы Международной организации уголовной полиции — Интерпола, осуществляют взаимодействие с правоохранительными органами стран-членов этой организации и ее Генеральным секретариатом. В последние годы наиболее активный информационный обмен органы внутренних дел Российской Федерации вели с полицией Федеративной Республики Германия, Грузией, Турецкой Республикой, Украиной и Французской Республикой⁶.

В качестве эффективного средства решения проблем борьбы с экономической преступностью и организации международного взаимодействия в этой сфере необходимо отметить международные научно-практические семинары, которые проводятся в Санкт-Петербурге, Омске и других городах с целью обмена опытом между сотрудниками правоохранительных органов различных государств (российско-германский, российско-казахстанский и др.)⁷.

Высокая эффективность выявления и расследования экономических преступлений обеспечивается также путем широкого использования помощи квалифицированных специалистов в различных областях экономики (налогообложении, бухгалтерском и налоговом учете и т.д.), компьютерных технологий, специалистов-криминалистов, назначения и производства судебных экспертиз. В процессе проведения предварительной проверки первичных материалов о фактах преступной экономической деятельности и расследования преступлений, как правило, необходимо назначать судебно-экономические, судебно-почерковедческие, технико-криминалистические экспертизы документов и иные экспертизы в зависимости от способа совершения преступления и сферы предпринимательской деятельности его субъекта. К сожалению, в уголовном судопроизводстве реализуются далеко не все достижения современной экономической науки, которая активно развивается в последние годы.

Учитывая, что цифровые технологии активно используются практически во всех областях финансово-хозяйственной деятельности, в том числе, и в целях совершения экономических преступлений, неуклонно возрастает роль компьютерно-технических экспертиз в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по делам данной категории.

⁶ См.: Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности за 2018 год». URL: https://mvd.ru/upload/site1/folder_page/001/869/963/Godovoy_otchet_za_2018_OOP_i_PP.pdf (дата обращения: 18.09.2020).

⁷ См.: В Санкт-Петербурге состоялся российско-германский семинар на тему: «Особенности выявления и расследования преступлений экономической направленности»; В Омске состоялся международный научно-практический семинар по вопросам борьбы с экономической преступностью. URL: <https://sledcom.ru/search?q=экономическая+преступность&dates=> (дата обращения: 30.11.2019).

Широкое использование при выявлении и расследовании экономических преступлений разнообразных видов судебных экспертиз обуславливает проблему анализа и оценки следователем экспертных заключений. В большей мере это касается заключений судебно-экономических и компьютерно-технических экспертиз, поскольку материнские науки, которые являются их основой, бурно развиваются и их достижения постоянно внедряются в экспертную практику. В этой связи следователи нуждаются в помощи соответствующего специалиста или эксперта. Причем уровень компетентности привлеченного к данной деятельности лица должен быть не ниже уровня компетентности эксперта или комиссии экспертов, которые осуществляли экспертное исследование и давали заключение.

Изложенное позволяет констатировать, что эффективное противодействие экономической преступности может быть обеспечено рядом факторов: последовательной государственной политикой в этом направлении; качественной нормативно-правовой базой; надлежащим организационным и научно-техническим обеспечением выявления, расследования и предупреждения экономических преступлений, в т.ч. формированием единого специализированного органа, основной задачей которого будет борьба с экономической преступностью; своевременным привлечением компетентных специалистов и экспертов для разрешения вопросов, требующих специальных знаний; осуществлением четко налаженного взаимодействия различных правоохранительных, контролирующих и иных органов между собой и правоохранительными органами других стран.

Учитывая, что проблемы противодействия экономической преступности как транснационального явления характерны не только для России, но и для многих других государств, в целях разработки оптимальных путей их решения необходимо дальнейшее развитие международного сотрудничества ученых и практиков.

Библиографический список

1. *Хижняк Д.С.* Борьба с транснациональными преступлениями и их расследование / под науч. ред. А.Г. Волеводза. М.: Юрлитинформ, 2015. 184 с.
2. *Зорин Г.А.* Теоретические основы криминалистики. Минск: Амалфея, 2000. 416 с.

References

1. *Khizhnyak D.S.* Combating with transnational crimes and their investigation / under scientific. ed. A.G. Volevodza. M.: Yurlitinform, 2015. 184 p.
2. *Zorin G.A.* Theoretical foundations of criminalistics. Minsk: Amalfeya, 2000. 416 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10172

УДК 347.963.3

Е.В. Богатова, Т.М. Авдонина

РАЗУМНЫЙ СРОК КАК ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Введение: проблемы, связанные с вопросом разумности сроков, не имеют разрешения уже много лет. Периодические улучшения в указанной сфере не носят систематического характера. Именно поэтому рассматриваемый вопрос актуален и по сей день. **Цель:** изучить понятие разумности сроков применительно к органам прокуратуры. **Методологическая основа:** совокупность всеобщих, общенаучных, частнонаучных и частноправовых методов. В первую очередь, в работе используются системный и функциональный подходы, статистический и формально-юридический методы. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно признания разумности сроков как отдельного принципа деятельности прокуратуры, который фактически должен применяться при осуществлении надзора за исполнением законов и при реализации иных функций. **Выводы:** разумный срок как принцип пронизывает всю деятельность органов прокуратуры и является важнейшей составляющей обеспечения законности на всей территории нашей страны. Однако для его более эффективной реализации данный принцип должен быть прямо закреплен в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

Ключевые слова: прокурорская проверка, разумный срок, принципы деятельности органов прокуратуры, принцип разумности срока.

E.V. Bogatova, T.M. Avdonina

REASONABLE TIME AS AN ACTIVITY PRINCIPLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Background: problems related to the issue of reasonableness of timing have existed for many years. Periodic improvements in this area are not systematic. That is why the question is relevant to this day. **Objective:** to study the concept of reasonableness of timing in relation to the prosecutor's office. **Methodology:** a set of universal, general scientific, private scientific and private law methods. First of all, the work uses systemic and functional approaches, statistical and formal legal methods. **Results:** the author's position on the recognition of the reasonableness of terms as a separate principle of the activity of the prosecutor's office, which in fact should be applied when exercising supervision over the implementation of laws and when implementing other functions, is argued. **Conclusions:**

© Богатова Екатерина Владимировна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bogatovaev@yandex.ru

© Авдонина Татьяна Михайловна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: avdonina-t@bk.ru

© Bogatova Ekaterina Vladimirovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, associate Professor, Prosecutor's supervision and criminology department (Saratov State Law Academy)

© Avdonina Tatiana Mikhailovna, 2020

Candidate of law, associate Professor, associate Professor, Prosecutor's supervision and criminology department (Saratov State Law Academy)

a reasonable time as a principle permeates the entire activity of the prosecutor's office and is the most important component of ensuring the rule of law throughout the territory of our country. However, for its more effective implementation, this principle should be directly enshrined in the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation".

Key-words: *prosecutor's check, reasonable time, principles of activity of the prosecutor's office, the principle of reasonable time.*

Сложная экономическая ситуация в стране и в мире, рост преступности, проблемы, возникающие в различных областях жизни общества, требуют постоянного мониторинга, надзора и разрешения. Ведущая роль в реализации этих задач возложена на систему органов прокуратуры. Именно прокуратура защищает граждан, их права от нарушения со стороны государственных и негосударственных органов и организаций.

Принципы деятельности прокуратуры закреплены в ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹. К ним относят законность, единство, централизацию, гласность, независимость. Эти принципы проистекают из самого определения прокуратуры, закрепленного в указанном законе.

Вместе с тем в законодательство Российской Федерации в 2009 г. активно вошел принцип разумного срока. Следует обозначить, что четкого определения «разумности» ни один нормативный акт не содержит. Необходимость внедрения принципа разумности в Российскую правовую систему вызвана большим количеством обращений граждан нашей страны в Европейский суд по правам человека с жалобами на нарушение разумного срока судопроизводства, поскольку на уровне российского законодательства решить тот или иной вопрос было невозможно.

Ученые предпринимали попытки внедрения термина «разумный срок» в науку. Например, А.В. Белякова предложила определять разумный срок, в первую очередь, как период времени, установленный должностным лицом для совершения определенных действий [1, с. 15].

З.И. Цыбуленко определяет «разумный срок» как объективно необходимый и возможный для исполнения срок [2, с. 395].

И.Н. Поляков предлагает понимать под разумным сроком логически обоснованный и не противоречащий букве и смыслу процессуального закона период времени, в течение которого суд обязан рассмотреть гражданское, арбитражное или уголовное дело по существу, а компетентные органы — обеспечить принудительное исполнение вступившего в законную силу судебного акта [2, с. 35].

Некоторые ученые определяют термин «разумный срок», как «фактические сроки (периоды времени) рассмотрения (расследования) судебного дела, исполнения судебного решения. При этом, необходимо учитывать сложность дела, поведение участников процесса, общую продолжительность судопроизводства по делу и исполнения судебных актов» [3, с. 94–100].

Из вышесказанного можно сделать вывод, что термин «разумный срок», предусматривает вынесение судебного решения в период времени, минимизирует «неопределенное» состояния лица, вызванное судебным разбирательством.

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №47, ст. 4472; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5047.

Разумный срок судопроизводства — это тот отрезок времени, в течение которого суд обязан разрешить дело по существу.

Указанный принцип имеет общеправовой характер, распространяется на все виды судопроизводства и требует от правоохранительных органов, должностных лиц и суда рационального подхода к каждому конкретному делу.

В уголовном процессе, данный принцип означает строгое соблюдение сроков, установленных Уголовно-процессуальным кодексом РФ начиная с возбуждения уголовного дела и завершая кассационным или надзорным производством. Продлить сроки можно лишь в случаях и порядке, предусмотренных УПК РФ.

В гражданском процессе аналогичным образом устанавливается разумный срок судебного разбирательства и исполнения решения суда. Высший Арбитражный Суд РФ (ВАС РФ) еще в 1999 г. разъяснял, что разумность срока применительно к судебному разбирательству устанавливается в зависимости от конкретных обстоятельств спора, сложности дела, поведения сторон в процессе, добросовестности судебных структур, рассматривающих спор и выдающих исполнительные документы.

Проблема, связанная с научной дефиницией разумности срока до сих пор актуальна. Причина расхождения научных мнений состоит в том, что данная правовая категория была заимствована из норм международного права. Кроме того, актуален вопрос о соотношении правовой категории «разумный срок судопроизводства» с принципом разумности и понятием разумного срока [4, с. 35–43].

Большинство ученых говорят о разумном сроке судебного разбирательства как об элементе права на судебную защиту или как об одной из гарантий своевременного рассмотрения и разрешения дела в суде.

Статьи о разумности сроков, были включены во все процессуальные кодексы. Принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»², с этого момента соблюдению процессуальных сроков уделяется особое внимание в деятельности любых государственных органов. Прокуратура не стала исключением.

В середине февраля 2015 г. Конституционный суд РФ признал неконституционными ряд норм Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ в части порядка проведения проверок НКО. Например, подчеркивается, что «наделение прокуроров широкими полномочиями в сфере проведения проверок в отсутствие нормативно закрепленной процедуры их проведения создает препятствия для нормальной деятельности проверяемых организаций»⁴.

² См.: Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (в ред. от 19 декабря 2016 г. № 450-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №18, ст. 2144; 2016. № 52, ч. V, ст. 7499.

³ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5047.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений „АГОРА“, межрегиональной общественной организации „Правозащитный центр “Мемориал”, международной общественной организации „Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”, региональной общественной благотворительной

Конституционный суд РФ признал нарушение требования формальной определенности закона. В частности, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не устанавливает общих (предельных) сроков проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов некоммерческими организациями, а также, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов в установленный срок нарушение которого в системе действующего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности, не регламентируют конкретные сроки исполнения таких требований. В целях устранения данных нарушений законодателю было предписано внести соответствующие изменения.

Вместе с тем Конституционный суд РФ указал, что впредь до внесения в действующее законодательство надлежащих изменений разумность этих сроков подтверждается либо опровергается при рассмотрении соответствующих споров судами, имея в виду, что бремя доказывания их разумности возложено на прокурора. При этом ориентирующее значение при решении вопросов, связанных в том числе с определением сроков представления прокурору документов, необходимых для проведения проверки исполнения законов некоммерческой организацией, должен иметь Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵. Тем самым было подчеркнута решающее значение разумного срока как принципа деятельности прокуратуры.

С учетом указанной правовой позиции Конституционного суда РФ в целях максимально быстрого устранения выявленных пробелов законодательства был издан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 г. № 265⁶, который урегулировал порядок проведения прокурорских проверок в части соблюдения органами и организациями законов РФ на период до внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты. Так, прокурорам при организации и осуществлении надзора за исполнением законов предписано исходить из принципа разумности при определении органу (организации) срока представления по требованию прокурора статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий. Установление срока исполнения требования прокурора менее чем в один день допускается в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, ЧС природного и техногенного характера.

организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной". URL: <http://base.garant.ru/70871960/#ixzz6ade10FWt> (дата обращения: 21.08.2020).

⁵ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2020. № 29, ст. 4504.

⁶ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 г. № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“» (утратил силу). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70977730/> (дата обращения: 21.08.2020).

В ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в 2017 г. были внесены изменения⁷, закрепившие срок проведения проверок исполнения законов, а также порядок их продления и приостановления, срок составления акта проверки. Нарушение этих сроков запрещено, но ответственность за него нигде не предусмотрена. В дополнение этого был издан Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ который утвердил типовые формы решения о проведении проверки, мотивированного решения о расширении предмета проверки, акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона.

В соответствии с новыми положениями Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при организации и проведении проверок соблюдения Конституции РФ и исполнения российских законов решение о проведении проверки необходимо доводить до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа или организации не позднее дня начала проверки. Сам срок проверки при этом не должен превышать 30 календарных дней с момента начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора РФ. О продлении (приостановлении, возобновлении) срока проверки уведомляется руководитель или уполномоченный представитель проверяемого органа (организации). Также руководители или уполномоченные представители могут ознакомиться с актом проверки в течение 10 дней после ее завершения.

Новые правила установили и возможность неоднократного приостановления проверки при наличии следующих оснований:

необходимость проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения указанной проверки;

если действия (бездействие) проверяемого органа (организации), препятствующие проведению указанной проверки, приводят к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения;

в случае непредставления истребованных информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных для их представления сроков, что приводит к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения.

⁷ См.: Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. №11, ст. 1536.

⁸ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ „О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» // Законность. 2017. № 7.

При этом общий срок приостановлений прокурором или его заместителем проведения проверки не может превышать шести месяцев. В случае невозможности завершить мероприятия, необходимые для возобновления проверки, либо получить необходимые информацию, документы и материалы или их копии срок приостановления проверки может быть продлен только по решению Генерального прокурора РФ или уполномоченного им заместителя Генерального прокурора РФ, но не более чем на шесть месяцев.

Таким образом, изменения, внесенные Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ, фактически закрепили принцип разумности сроков прокурорской проверки, обеспечив защиту организаций и должностных лиц от необоснованно длительных надзорных мероприятий.

Сроки прокурорских проверок также закреплены в Приказе Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»⁹. Ответ на обращения граждан должен быть дан в срок не позднее 15 календарных дней, а в случае необходимости проведения дополнительной проверки — 30 календарных дней.

Помимо этого, действует Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»¹⁰, который регламентирует порядок и сроки проведения проверок соблюдения указанного принципа органами следствия и дознания. При определении разумного срока уголовного судопроизводства, который включает в себя период с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, учитываются следующие обстоятельства: правовая и фактическая сложность уголовного дела;

поведение участников уголовного судопроизводства;

достаточность и эффективность действий суда (а так же прокурора, руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя) производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела;

общая продолжительность уголовного судопроизводства.

Указанный приказ закрепляет обязанность прокуроров обращать пристальное внимание на законность продления сроков при рассмотрении сообщений о преступлении, законность их направления этих сообщений в другие органы расследования, наличие объективной необходимости в продлении сроков предварительного расследования и др.

Например, пострадавший П.В.В. обратился в органы полиции 3 апреля 2014 г. с заявлением о поджоге его автомобиля «Мерседес Гелендваген», в результате чего ему был причинен ущерб на общую сумму 109 145 руб. Заявление было

⁹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 30 октября 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 28 июля 2020 г.) // Законность. 2013. № 4; Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257411/> (дата обращения: 21.08.2020).

зарегистрировано отделом полиции № 2 УМВД России по Архангельску, а 10 апреля 2014 г. материал проверки был направлен в ОНД г. Архангельска УНД ГУ МЧС РФ по АО (далее — ОНД). Материал проверки поступил в ОНД 14 апреля 2014 г., однако в КУСП зарегистрирован не был. Дальнейшая судьба материала проверки неизвестна, процессуальное решение по нему не принималось.

В марте 2016 г. при рассмотрении другого уголовного дела № 2-4/2016 в отношении, в том числе гражданина П.В.В. Архангельским областным судом потерпевший по данному делу И.И.В., выступая в судебном заседании по указанному уголовному делу, признался в совершении поджога автомобиля П.В.В.

По требованию прокурора г. Архангельска в адрес ОНД от 20 ноября 2017 г. в связи с жалобой П.В.В. материал проверки восстановлен путем проведения новой проверки, производства пожарно-технической экспертизы, 20 декабря он направлен по подследственности в отдел полиции.

Уголовное дело по данному факту было возбуждено лишь 23 января 2018 г., спустя 3 года 9 месяцев 20 дней, т.е. чрезмерно длительный и неоправданный какими-либо объективными обстоятельствами срок. После утраты материала проверки не были приняты своевременно меры к его восстановлению приняты не были, какие-либо проверочные действия не проводились, в результате чего совершенное преступление было сокрыто и созданы все предпосылки для того, чтобы лицо, совершившее преступление избежало уголовной ответственности¹¹.

Помимо утраты материала проверки, причиной задержки в возбуждении уголовного дела было необоснованное направление данного материала отделом полиции в ОНД. При этом органами прокуратуры не были вовремя проведены надзорные мероприятия по выявлению преступления, скрытого от учета, благодаря которым нарушение могло быть устранено. В результате чего общий срок рассмотрения дела с даты обнаружения преступления (3 апреля 2014 г.) до вступления в законную силу приговора суда (14 января 2019 г.) составил 4 года 9 месяцев 11 дней, из которых 3 года 8 месяцев 20 дней дело, как на то было указано выше, без законных на то оснований, не расследовалось.

Из всего вышесказанного представляется абсолютно очевидным, что разумный срок как принцип пронизывает всю деятельность органов прокуратуры и является важнейшей составляющей обеспечения законности на всей территории нашей страны. Однако для его более эффективной реализации данный принцип должен быть прямо закреплен в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

Библиографический список

1. *Белякова А.В.* Механизмы судебной и внесудебной защиты права на судопроизводство в разумный срок. М.: Юстицинформ, 2016. 167 с.
2. *Гражданское право России / под ред. З.И. Цыбуленко. М., 1998. Ч. 1. Поляков И.Н.* Разумные сроки судопроизводства: понятие и значение // *Российская юстиция.* 2011. № 4. 421 с.
3. *Складанная Т.А.* О разумных сроках судебного разбирательства и исполнения судебных решений // *Современное право.* № 5. 2015. С. 94–100.

¹¹ См.: Решение № 3А-367/2019 3А-367/2019-М-303/2019 М-303/2019 от 23 мая 2019 г. по делу № 3А-367/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/xAAO3H0bgcgJ/?regular-txt=ct.+6.1+УПК+компенсация+за+нарушение+разумного+срока+прокурор®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1598007011313&snippet_pos=1132#snippet (дата обращения: 05.08.2020).

4. *Глазкова М.Е.* Компенсация за нарушение разумного срока в арбитражном процессе: цели внедрения и проблемы правоприменения // *Адвокат*. 2010. № 9. С. 35–43.

References

1. *Belyakova A.V.* Mechanisms of Judicial and Extra-judicial Protection of the Right to Legal Proceedings within a Reasonable Time. Moscow: Justicinform, 2016. 167 p.

2. Civil Law of Russia / ed. by Z.I. Tsybulenko. M., 1998. Part 1. Polyakov I.N. Reasonable Terms of Legal Proceedings: the Concept and Importance // *The Russian justice*. 2011. No. 4. 421 p.

3. *Skladannaya T.A.* About Reasonable Terms of Judicial Proceedings and Execution of Court Decisions // *Modern law*. No. 5. 2015. P. 94–100.

4. *Glazkova M.E.* Compensation for Violation of a Reasonable Time in the Arbitration Process: Implementation Goals and Problems of Law Enforcement. 2010. No. 9. P. 3–43.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10173
УДК 343.125

Н.А. Кирдина, Г.Б. Петрова

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ИНСТИТУТА ЗАДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМОГО В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Введение: анализ уголовно-процессуального законодательства свидетельствует о несовершенстве института задержания, и как следствие, на практике возникают многочисленные нарушения. В частности, нет четкости в определении момента фактического задержания и связанного с этим исчисления продолжительности применения данной меры, отсутствие единства понимания правовой природы задержания и, как следствие, возникающие на практике трудности в использовании протокола задержания как источника доказательств. **Цель:** формирование адекватного правовым реалиям и потребностям практики теоретических основ процессуального порядка задержания подозреваемого, которые позволят разработать рекомендации по эффективному правовому регулированию применения данной меры. **Методологическая основа:** использовались общенаучный диалектический метод, а также моделирование, логический, системноструктурный и статистический, частнонаучные методы познания. **Результаты:** определены факторы, влияющие на нарушения закона при задержании и предложены меры по формированию эффективной модели института задержания. **Выводы:** предлагается дополнить гл. 12 УПК РФ комплексом норм об основаниях, сроках задержания, о доставлении задержанного и фиксации фактического задержания, что будет способствовать эффективному правовому регулированию задержания как меры процессуального принуждения.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, подозреваемый, задержание, срок задержания, доставление задержанного.

N.A. Kirdina, G.B. Petrova

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE SUSPECT DETENTION INSTITUTION IN THE CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF RUSSIA

Background: the analysis of the criminal procedure legislation shows the imperfection of the institution of detention, and as a result, numerous violations occur in practice. In particular, there is a lack of clarity in determining the moment of actual detention and the associated calculation of the duration of application of this measure, a lack of unity

© Кирдина Наталия Анатольевна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)
© Петрова Галина Борисовна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия)

© Kirdina Nataliya Anatolievna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Criminal procedure department (Saratov State Law Academy)
© Petrova Galina Borisovna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Criminal procedure department (Saratov State Law Academy)

of understanding of the legal nature of detention and, as a result, difficulties in using the detention Protocol as a source of evidence. Objective: formation of a theoretical basis for the procedural action for detaining a suspect that is adequate to the legal realities and needs of practice, which will allow developing recommendations for effective legal regulation of the use of this measure. Methodology: general scientific dialectical method, as well as modeling, logical, system-structural and statistical ones, and private scientific methods of cognition were used. Results: the factors influencing violations of the law during detention are identified and measures are proposed to form an effective model of the institution of detention. Conclusions: it is proposed to Supplement Chapter 12 of the Code of Criminal Procedure with a set of rules on the grounds, terms of detention, delivery of the detainee and recording of actual detention, which will contribute to effective legal regulation of detention as a measure of procedural coercion.

Key-words: *criminal proceedings, suspect, detention, term of detention, delivery of the detainee.*

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК РФ), регламентируя меры процессуального принуждения (раздел IV), классифицировал их по главам, закрепив в гл. 12 нормы, регулирующие порядок задержания подозреваемого. Таким образом, законодатель определил место задержания в системе мер процессуального принуждения. При этом лишение конституционного права на свободу и личную неприкосновенность подозреваемого при задержании (даже на достаточно краткий срок путем помещения его под стражу в целях создания условий для проверки его причастности к совершенному преступлению) позволяет отнести задержание к достаточно жестким и агрессивным мерам процессуального принуждения.

Задержание подозреваемого (как мера процессуального принуждения) на практике применяется достаточно часто. Поэтому вопросы, связанные с правовой регламентацией задержания и практикой применения данного института всегда находились в центре внимания ученых-процессуалистов и правоприменителей. Это обусловлено и недостатками правовой регламентации, и тем, что на этапе реализации права не всегда происходит достижение целей правового регулирования, которые были заложены в законе. Поэтому повышение эффективности данного института предполагает адекватность правовых норм и оптимизацию правореализационного механизма.

Понятие «задержание» определяет сам законодатель в п. 11 ст. 5 УПК РФ, под ним понимается мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания, дознавателем, следователем на срок не более 48 часов с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления. При этом необходимо отметить, что речь идет о задержании как мере процессуального принуждения, одним из признаков которой является возможность ее применения только уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами. Соответственно, ошибочно будет сравнивать процессуальное задержание и задержание лица, совершившего преступление, в рамках нормы ст. 38 УК РФ, которое могут осуществлять иные лица, в том числе пострадавшие от преступления или ставшие его непосредственными очевидцами, или лица, которым стало достоверно известно о его совершении [1, с. 275–285].

В связи с этим вряд ли можно согласиться с мнением о том, что Пленум Верховного Суда РФ, дающий расширительное толкование фактического задержа-

ния, входит в противоречие с нормами п. 11 ст. 5, ч. 1 ст. 91, ч. 1 ст. 92 УПК РФ [2, с. 136]. Фактическое задержание осуществляется для того, чтобы захватить лицо подозреваемое в совершении преступления для доставки его в правоохранительные органы в целях решения вопроса о наличии или отсутствии оснований для процессуального задержания, т.е. для принятия уполномоченными на то субъектами решения о задержании подозреваемого. Фактический захват может осуществляться действительно любыми субъектами. И их деятельность не может и не должна быть урегулирована нормами уголовно-процессуального закона. Поэтому УПК РФ, направленный на регулирование уголовно-процессуальной деятельности, оставляет вне рамок своего правового поля этот момент.

Отсюда весьма спорным представляется предложение авторов о закреплении в гл. 12 УПК РФ возможности фактического задержания подозреваемого гражданами, оказавшимися на месте совершения преступления для доставления его органам власти [2, с. 136]. Уголовно-процессуальный закон предназначен для осуществления правового регулирования, посредством которого «...осуществляется государственное управление деятельностью соответствующих государственных органов и должностных лиц по возбуждению уголовного преследования, привлечению и освобождению от уголовной ответственности лиц, совершивших общественно опасные деяния, запрещенные законом.» [3, с. 827].

В этой связи УПК РФ интересуется, с точки зрения правового регулирования, момент фактического задержания, регламентированный в п. 15 ст. 5, поскольку именно с этой точки отсчета начинают исчисляться процессуальные сроки задержания и допроса подозреваемого (п. 11 ст. 5, ч. 2 ст. 46 УПК). Поэтому важно, чтобы данный срок был четко зафиксирован в протоколе задержания. Это необходимо, т.к. только при таком условии обеспечиваются права и законные интересы личности, попавшей в поле подозрения от необоснованно длительного лишения свободы. А ограничение права на свободу свыше установленного законом срока задержания влечет освобождение подозреваемого.

В этом отношении показателен пример, приводимый профессором В.А. Лазаревой: «Оперативные работники УВД г. Тольятти задержали Н. 16 сентября 2005 года в 15 час. 20 мин. Протокол его задержания был составлен 17 сентября 2005 г. в 18 час., т.е. с нарушением срока предусмотренного ст. 92 УПК РФ. Ходатайство о применении к Н. меры пресечения — заключения под стражу поступило в суд 19 сентября в 15 час, т.е. спустя почти 72 часа с момента его фактического задержания в качестве подозреваемого. Несмотря на явное нарушение закона, прокурор ходатайство следователя поддержал, однако суд справедливо отказал в удовлетворении ходатайства в виду указанного выше нарушения, а впоследствии отклонил и кассационное представление прокурора» [4, с. 72].

Не менее интересен в этом отношении и другой пример. Потерпевшая заявила о совершении вымогательства в квартире, где находился К. Квартира с участием К. была осмотрена следователем, в 5 ч К. был доставлен в отдел полиции, где от него было получено объяснение, а также проведены беседы с оперативными сотрудниками. В отделе полиции К. провел 20 ч, после этого он был препровожден к следователю, который задержал его по подозрению в совершении вымогательства, о чем в 20 ч 20 минут составил соответствующий протокол. Суд первой инстанции, рассмотрев ходатайство следователя, избрал в отношении него меру пресечения в виде заключения под стражу, одновременно отказав в удовлетворении ходатайства К. об освобождении из-под стражи в связи с ис-

течением 48 часов с момента фактического задержания. Судом апелляционной инстанции доводы следователя о том, что К. добровольно находился в отделе полиции 15 часов, признаны несостоятельными, решение суда было изменено, в адрес начальника полиции вынесено частное постановление¹.

Есть и другая крайность в правоприменительной практике, когда в протоколе задержания не отражается реально время фактического задержания лица. Она заключается в «искусственном» сокращении реального времени путем отображения времени фактического задержания с точностью совпадающего со временем составления протокола задержания [5, с. 142]. Изложенное приводит к выводу о том, что заложенные законом цели правового регулирования в процессе правоприменительной практики не достигаются. Это имеет место, в т.ч. и из-за неправильного толкования правоприменителем нормы ч. 2 ст. 92 УПК РФ, которая требует указывать в протоколе задержания время задержания. В этом отношении УПК Республики Казахстан четче регламентирован, и в п. 2 ч. 2 ст. 131, регулирующей порядок процессуального задержания, указано на необходимость в протоколе задержания зафиксировать время фактического задержания и время доставления. Такой способ правового регулирования, на наш взгляд, будет способствовать повышению эффективности правореализационного процесса и обеспечению прав личности, вовлекаемой в сферу уголовного преследования.

Анализ правоприменительной практики дает основание для точного определения в п. 15 ст. 5 УПК РФ момента фактического задержания, с указанием конкретных уполномоченных на то субъектов. Кроме того необходимо указать, что при фактическом лишении свободы передвижения лица (захвате) гражданами, время фактического задержания исчисляется с момента принятия подозреваемого лицами, правомочными осуществлять фактическое задержание лица по предусмотренным УПК РФ основаниям.

Другая проблема, которую Закон обходит стороной, несоставление протокола задержания в тех случаях, когда фактическое задержание, связанное непосредственно с подозрением в совершении преступления, имело место, но лицо было отпущено до истечения 3-х часов с момента доставления к следователю. Возникает вопрос, как называть данное действие в подобном случае? Очевидно, что фактическое задержание лица по подозрению в совершении преступления — это проявление уголовного преследования. УПК РФ называет лицо подозреваемым уже с момента фактического задержания, формально предоставляя ему право пользоваться помощью защитника. Однако вряд ли можно говорить о данном лице как о подозреваемом, реально наделяемом комплексом прав в уголовном процессе. На практике получается, что неоформленное протоколом лишение лица свободы передвижения, — задержанием не считается. Даже справки, подтверждающие уважительность его отсутствия на работе, опоздания на поезд, самолет и т.д., выдаются по просьбе задерживаемого, исключительно на «договоренной основе». Единого образца подобных справок не существует, поскольку вид данного документа законодательством не предусмотрен. И выдаваемые «бумаги» с вольно изложенными в них основаниями присутствия в правоохранительных

¹ См.: Анализ судебной практики разрешения вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу продлении срока ее действия в 2014 году Верховного Суда Республики Хакасия. Официальный интернет-портал ГАС «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения 29.08.2020).

органах не отражают действительности, а значит не согласуются с УПК РФ. Поэтому предлагаем ввести на законодательном уровне протокол фактического задержания, в котором будут фиксироваться основания данного действия принудительного характера и указываться основания освобождения фактически задержанного. Следует также разработать справку об освобождении фактически задержанного для проверки причастности к совершению преступления.

В процессуальной литературе вопрос о том, какова природа задержания был и будет оставаться предметом бесконечных научных дискуссий [6, с. 63–67; 8, с. 134–146]. С.Б. Россинский полагает, что задержание подозреваемого имеет многогранную природу и выступает в четырех ипостасях: как мера процессуального принуждения, как процессуальная комбинация, как тактическая операция и как совокупность режимных мероприятий, связанных с помещением в изолятор временного содержания и нахождением подозреваемого под стражей [8, с. 138–140]. При этом продолжая анализировать особенности задержания в более поздних своих работах, С.Б. Россинский полагает, что «точка зрения о задержании подозреваемого как о следственном действии не так уж и беспочвенна ввиду целого ряда обстоятельств, требующих более глубокого осмысления» [9, с. 12].

Не отрицая многогранность правовой природы задержания, С.А. Шейфер, А.А. Тарасов, Н.А. Колоколов поддерживают тезис о том, что задержание подозреваемого является процессуальным действием, в результате которого формируется доказательство в виде протокола задержания, который даже не будучи с формальной, строго юридической точки зрения (п. 5 ч. 2 ст. 74 УПК РФ) протоколом следственного действия как источник доказательств, фиксирует, тем не менее важную доказательственную информацию о месте, времени, основаниях, мотивах задержания и других обстоятельствах, к которым прежде всего относятся обстоятельства, связанные с фактическим задержанием, по сути захватом лица [11, с. 91; 7, с. 11; 13, с. 38–44]. В частности, обстоятельства при которых лицо застигнуто в момент совершения преступления или непосредственно после его совершения (п. 1 ч. 1 ст. 91 УПК РФ), факт обнаружения на подозреваемом или его одежде, при нем или в его жилище явных следов преступления (п. 3 ч. 1 ст. 91 УПК РФ) «могут непосредственно восприниматься должностными лицами, осуществившими задержание, и должны обязательно фиксироваться в протоколе как основания задержания. А это означает, что следователь или дознаватель, обнаружившие эти обстоятельства и зафиксировавшие их в протоколе, осуществили в процессуальной форме познавательную деятельность и получили доказательственную информацию» [11, с. 91]. Нельзя забывать, что зачастую обстоятельства задержания, существующие порой лишь мгновение, не могут быть зафиксированы с помощью других следственных действий (осмотра, обыска, освидетельствования) [12, с. 65].

Полностью разделяя данную точку зрения, необходимо отметить, что ее подтверждение находит отражение в правоприменительной практике. Так, Верховный Суд РФ неоднократно в ряде своих решений признает допустимым доказательством протокол задержания и содержащиеся в нем сведения как в целом, так и в части личного обыска, сопутствующего задержанию².

²См.: Апелляционное Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2019 г. № 208-АПУ19-8. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1803960 (дата обращения: 24.08.2020); Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2019 г. № 56-АПУ19-6сп. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1765926 (дата обращения 24.08.2020).

А.В. Кудрявцева, освещая проблему исследования доказательств в суде апелляционной инстанции в свете теории следственных (судебных) действия, также признает доказательством протокол задержания, говоря о возможности суда огласить его по собственной инициативе [14, с. 58–70].

Таким образом, большинство авторов и правоприменительная практика относят протокол задержания к источникам доказательств. Но для того, чтобы не приходилось применять «небезупречные как в теоретическом, так и в законодательно-правовом отношении логические приемы и конструкции для обоснования возможности признания за протоколом задержания лица и содержащимися в нем сведениями допустимого доказательства по делу посредством трактовки его как разновидности иного документа (ст. 84 УПК)» [15, с. 56], предлагаем закрепить в ч. 2 ст. 74 УПК РФ протокол задержания в качестве самостоятельного источника доказательств.

В структуре задержания, которое, как правильно заметил С.Б. Россинский, имеет сложный комплексный характер [10, с. 17], помимо фактического задержания, т.е. «захвата», «пленения» лица выделяют такой элемент как доставление задержанного лица [13, с. 38]. При этом уголовно-процессуальный закон России ни понятия, ни срока доставления не регламентирует. Законодательное определение понятия доставления дается в ст. 27.2 КоАП РФ, под которым понимается принудительное препровождение физического лица в соответствующих правоохранительный орган. Кроме того, п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»³ под доставлением гражданина понимает его принудительное препровождение в служебное помещение полиции.

Между тем УПК Республики Казахстан, в этом отношении более детален. На законодательном уровне он закрепляет и понятие, и срок, и краткую процедуру доставления. Так, ст. 129 УПК Республики Казахстан [16], под доставлением понимает меру процессуального принуждения, принимаемую на срок не более трех часов в целях выяснения причастности лица к уголовному правонарушению. При подтверждении причастности лица к уголовному правонарушению орган уголовного преследования вправе осуществить задержание, при этом срок доставления включается в общий срок задержания. По окончании срока доставления, лицу немедленно выдается справка о доставлении, за исключением случаев его последующего процессуального задержания (ст. 129 УПК Республики Казахстан).

В этом отношении в УПК РФ в целях устранения правовой неопределенности следовало бы также закрепить норму, регламентирующую понятие и порядок доставления. Что касается сроков доставления, то вряд ли возможно на законодательном уровне закрепить подобный срок, поскольку география территории Российской Федерации достаточно широка. Однако это не означает, что лиц, попавших в поле подозрения можно доставлять бесконечно долго, отнюдь — 48 часовой срок задержания начинает исчисляться с момента фактического задержания, поэтому доставление должно проводиться в максимально короткий, но необходимый и достаточный для этого промежуток времени. Обобщая изложенное, можно предложить внести в УПК РФ новую норму в следующей редакции: «Статья 91.1 Доставление. 1. Доставление — это мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания после фактического задержания

³ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 6 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2020 г. № 6, ст. 591.

и заключающаяся в принудительном препровождении лица, подозреваемого в совершении преступления, в орган дознания или к следователю в целях проверки причастности лица к совершению преступления. 2. При подтверждении наличия оснований задержания подозреваемого, предусмотренных ст. 91 УПК РФ, орган дознания или следователь вправе осуществить процессуальное задержание в порядке ст. 92 УПК РФ. Доставка должно быть осуществлено в возможно короткий срок. При этом время доставки включается в общий срок задержания. 3. Перед началом доставки лицу, подозреваемому в совершении преступления, разъясняется право пользоваться помощью защитника с момента фактического задержания».

В свете нормы ст. 22 Конституции РФ (ст. 22), согласно которой, каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность, ограничение данного права допускается только по решению суда и при наличии достаточных оснований. В качестве таких оснований должны выступать только доказательства, позволяющие подозревать лицо в совершении преступления. Правовая регламентация основания задержания дается в УПК РФ в ст. 91. Она является традиционной по сравнению с предыдущим предшественником (ст. 122 УПК РСФСР 1960 г.).

По сути, содержание данной нормы не изменилось, однако есть редакционные моменты, на которые стоит обратить внимание. Так, п. 2 ч. 1 ст. 122 УПК РСФСР был представлен следующей нормой: «2) когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;» Ныне законодатель п. 2 ч. 1 ст. 91 УПК РФ излагает в следующей редакции: «2) когда потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо, как на совершившее преступление». Таким образом, ранее действовавший закон потерпевших относил к очевидцам. Ныне законодатель их разделил через союз «или». Так кто такие очевидцы? Данных субъектов в качестве участников уголовного судопроизводства УПК РФ не использует. Как справедливо отмечает И.А. Ретюньских, ст. 91 УПК РФ в этом отношении изложена непроцессуальным языком [17, с. 19].

«Очевидцы» и «потерпевшие» — термины, которые употребляет УПК РФ в п. 2 ч. 1 ст. 91, некорректно по отношению к понятию участников уголовного судопроизводства. Кроме того, есть ли на этапе фактического задержания, то есть до возбуждения уголовного дела такой участник уголовного судопроизводства как потерпевший? Ответ на этот вопрос дает норма ч. 1 ст. 42 УПК РФ, закрепляющая понятие потерпевшего и момент его признания в таком качестве в уголовном процессе. Однозначно, что пострадавший от преступления становится потерпевшим как участник уголовного судопроизводства только после возбуждения уголовного дела, когда следователь или дознаватель процессуально оформят об этом решение путем вынесения соответствующего постановления (ч. 1 ст. 42 УПК РФ). Однако УПК РФ называет потерпевшими лиц, не обладающих данным процессуальным статусом, неоднократно (например, в ч. 2–4 ст. 20, п. 5 ч. 1 ст. 24).

Пострадавшие или иные лица должны лично наблюдать совершение преступления (или приготовление, покушение). Как правильно отмечает И.А. Ретюньских, словосочетание «прямо укажут» говорит как раз о непосредственном восприятии сотрудником полиции, осуществлявшим фактическое задержание, жеста или слов очевидца [17, с. 19].

Следовательно, можно сделать вывод, что законодатель не вполне корректен при формулировании оснований задержания подозреваемого, используя слова «потерпевшие или очевидцы». Несомненно, понятие «очевидец» используется

законодателем в более широком смысле. Им может быть лицо, вовсе не обладающее процессуальным статусом (на этапе возбуждения уголовного дела), либо являющееся свидетелем, потерпевшим, а также подозреваемым, обвиняемым, совершавшим преступление в соучастии. В этой связи предлагаем внести изменения в п. 2 ч. 1 ст. 91 УПК РФ и изложить его в следующей редакции: «когда очевидцы (лица, непосредственно воспринимавшие факт совершения преступления конкретным лицом), прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление;».

Кроме того, на наш взгляд, нуждается в корректировке и другое основание задержания подозреваемого, которое предусмотрено в п. 3 ч. 1 ст. 91 УПК РФ. В частности, представляется, что к ситуации, охватываемой таким основанием как, «когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления», можно отнести и нахождение явных следов преступления в транспортном средстве, принадлежащем подозреваемому в совершении преступления, как это сделано, например, в ч. 1 ст. 92 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан⁴. В этом, безусловно, есть логика. Когда лицо находится в транспортном средстве, в котором имеются следы преступления, то можно считать, что они обнаружены при нем. Но в тех случаях, когда доказательства причастности лица к преступлению — в транспорте, находящемся не при владельце, оснований для его задержания, согласно действующему УПК РФ, не имеется. Однако такая ситуация ничем не отличается от обнаружения следов преступления в жилище лица, куда также может иметь доступ различное количество людей.

Далее, ст. 93 УПК РФ достаточно поверхностно говорит о возможности подвергнуть подозреваемого личному обыску, отсылая при этом к порядку его производства, установленному в ст. 93 УПК РФ. Полагаем, что данная правовая регламентация этого следственного действия, сопровождающего, как правило, задержание, недостаточна. В этой связи стоит обратить внимание законодателя на зарубежный опыт. Так, ст. 132 УПК Республики Казахстан закрепляет незамедлительный срок производства личного обыска, а также основания задержания, под которыми понимает ситуации, когда задержанный имеет при себе оружие, либо предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, или запрещенные к обращению и иные предметы, которые могут быть использованы в доказывании, либо подозреваемый попытается освободиться от доказательств, изобличающих его в совершении преступления, или в иных необходимых случаях [16].

Интересной представляется и норма ч. 5 ст. 133 УПК Республики Казахстан [16], согласно которой если задержание было проведено с существенным нарушением требований УПК, а также в случае отсутствия законных оснований для задержания, данные, полученные в результате следственных действий, произведенных с участием задержанного в ходе либо после незаконного задержания, признаются недопустимыми в качестве доказательств. Подобная норма может быть внесена в ст. 94 УПК РФ и представлена в виде самостоятельной части: «4.1. В случае если задержание было произведено с нарушением требований ст. 91 настоящего Кодекса, а также отсутствовали законные основания для за-

⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30594304#pos=1253;-14 (дата обращения: 31.08.2020).

держания, сведения, полученные в результате следственных действий с участием задержанного после незаконного задержания, признаются недопустимыми в качестве доказательств».

Подводя итог сказанному, следует отметить, что отраженные в данной статье проблемы правовой регламентации и практики применения УПК РФ, касающиеся процессуального порядка задержания подозреваемого, а также сделанные предложения, определяющие некоторые пути решения данных вопросов, не претендуют на «истину в последней инстанции», лишней раз свидетельствуют о неисчерпаемой актуальности исследованной темы, и будут способствовать эффективности правового регулирования применения данной меры процессуального принуждения.

Библиографический список

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР, РСФСР И РФ по уголовным делам. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 784 с.
2. Францифоров Ю.В., Овчинникова Н.О. Правовая регламентация задержания подозреваемого // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 1. С. 134–137.
3. Холоденко В.Д. Тема 11. Уголовно-процессуальное право // Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. 2-е изд. М.: Проспект, 2016. 1136 с.
4. Лазарева В.А. Участие прокурора в уголовном процессе: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 253 с.
5. Петрова Г.Б. Сроки как элемент правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности / под ред. В.М. Корнукова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. 182 с.
6. Тарасов А.А., Шейфер С.А. О познавательной сущности задержания подозреваемого // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 4. С. 63–67.
7. Тарасов А.А. О доказательственном значении протокола задержания // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 1. С. 7–12.
8. Россинский С.Б. Дискуссия о сущности и правовой природе задержания подозреваемого продолжается // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 134–146.
9. Россинский С.Б. Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. М., 2019. 190 с.
10. Россинский С.Б. Дискуссия «Тарасов VS Россинский» о задержании подозреваемого: подведение первых итогов // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 1. С. 13–19.
11. Шейфер С.А. Проблемы развития системы следственных действий в УПК РФ // Уголовное право. 2002. № 3. С. 91.
12. Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. М.: Юрлитинформ, 2001. 208 с.
13. Колоколов Н.А. Протокол задержания: источник важной процессуальной информации // Адвокатская практика. 2019. № 2. С. 38–44.
14. Кудрявцева А.В. Исследование доказательств в суде апелляционной инстанции в свете теории следственных (судебных) действий познавательного характера // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 58–70.
15. Ефимичев П.С., Ефимичев С.П. Производство следственных действий (общие положения) // Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3 т. / под ред. В.А. Михайлова. ТМ., 2006. Т. 2: Досудебное и судебное производство. 856 с.

16. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Алматы: ЮРИСТ, 2019. 356 с.

17. Ретюнских И.А. Об основаниях задержания лица, подозреваемого в совершении преступления // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 18–21.

References

1. The resolution of Plenum of the Supreme Court of 27 September 2012 N 19 «About Application by Courts of Legislation on Necessary Defense, and Causing Harm when Apprehending Person, Who Committed the Crime» // the Collection of resolutions of Plenums of the Supreme Courts of the USSR, RSFSR And the Russian Federation on criminal cases. 3-the ed. Rev. and additional Moscow: Prospect, 2019. 784 p.

2. Franciforov Yu.V., Ovchinnikova N.O. Legal Regulation of Detention of a Suspect // Judicial power and criminal process. 2016. No. 1. P. 134–137.

3. Kholodenko V.D. Topic 11. Criminal Procedure Law // Legal encyclopedia / under the editorship of A. V. Malko. 2nd ed. Moscow: Prospect, 2016. 1136 p.

4. Lazareva V.A. Participation of the Prosecutor in Criminal Proceedings: textbook and practice for bachelor's and master's degrees. 3rd ed., reprint. and suppl. M.: Yurait Publishing house, 2017. 253 p.

5. Petrova G.B. Terms as an Element of Legal Regulation of Criminal Procedure / ed. by V.M. Kornukov. Saratov: Publishing house of the Saratov State Academy of Law, 2006. 182 p.

6. Tarasov A.A., Shafer S.A. On the Cognitive Essence of Detention of a Suspect // Legal Bulletin of Samara University. 2017. No. 4. P. 63–67.

7. Tarasov A.A. On the Evidentiary Value of the Detention Protocol // Legal Bulletin of Samara University. 2019. Vol. 5. No. 1. P. 7–12.

8. Rossinsky S.B. Discussion about the Essence and Legal Nature of the Detention of a Suspect Continues // Actual problems of Russian law. 2018. No. 6. P. 134–146.

9. Rossinsky S.B. Detaining a Suspect: a Constitutional and Intersectoral Approach. Moscow, 2019. 190 p.

10. Rossinsky S.B. Discussion «Tarasov VS Rossinsky» about the Detention of a Suspect: Summing up the First Results // Legal Bulletin of Samara University. 2019. Volume 5. No. 1. P. 13–19.

11. Shafer S.A. Problems of Development of the System of Investigative Actions in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation // Criminal law. 2002. No. 3. P. 91.

12. Shafer S.A. Investigative Actions. System and Procedural Form. Moscow, 2001. Yurlitinform publishing house, 2001. 208 p.

13. Kolokolov N.A. Protocol of Detention: a Source of Important Procedural Information // Lawyer's practice. 2019. No. 2. P. 38–44.

14. Kudryavtseva A.V. Investigation of Evidence in the Court of Appeal in the Light of the Theory of Investigative (Judicial) Actions of a Cognitive Nature // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2015. No. 2. P. 58–70.

15. Efimichev P.S., Efimichev S.P. Production of Investigative Actions (General Provisions) // Course of Criminal Proceedings: Textbook: In 3 vols. / ed. V. A. Mikhailov. Moscow, 2006. Vol. 2: Pre-trial and Judicial Proceedings. 856 p.

16. Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan. Almaty: LAWYER, 2019. 356 p.

17. Retyunskikh I.A. On the Grounds of Detention of a Person Suspected of Committing a Crime // Bulletin of the Ural law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia. 2016. No. 1. P. 18–21.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10174

УДК 343.2/.7, 342.9

Е.В. Кобзева

КРИТЕРИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ ДЕЯНИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ ПРИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ И ИНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ*

Введение: установив потребность общества в охране от социально вредного поведения, законодатель должен определить его отраслевую принадлежность и вид юридической ответственности за его совершение, что на практике нередко сопровождается ошибками. Особенно остро данная проблема проявляется в плоскости дифференциации уголовной и иных видов юридической ответственности. **Цель:** выявить и раскрыть критерии общественной опасности деяния, которыми может руководствоваться законодатель при дифференциации уголовной и иных видов юридической ответственности. **Методологическая основа:** общенаучные и частнонаучные исследовательские методы (диалектический, анализ, синтез, индукция, дедукция, системный, структурно-функциональный, логический, формально-юридический и др.). **Результаты:** сформирована теоретическая модель системы критериев общественной опасности деяния, которая будет способствовать не только своевременному выявлению деяний, представляющих опасность для общества, но и установлению их уголовной противоправности посредством раскрытия общественной опасности в тексте уголовного закона. **Выводы:** система критериев общественной опасности деяния включает в себя обязательные и факультативные элементы. Обязательные критерии в процессе межотраслевой правовой дифференциации учитываются всегда. Роль факультативных критериев проявляется индивидуально, поэтому разработка универсального алгоритма их учета невозможна. В качестве критериев общественной опасности деяния не должны выступать количественные показатели предмета посягательства и общественно опасных последствий, а также повторность деяния и наличие специального рецидива преступлений.

Ключевые слова: дифференциация юридической ответственности, уголовная ответственность, криминализация деяний, общественная опасность, преступление, уголовный проступок, административная преюдиция.

© Кобзева Елена Васильевна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия)
© Kobzeva Elena Vasilyevna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Professor, Criminal and penal enforcement law department (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00665 А «Межотраслевая дифференциация уголовной и иных видов юридической ответственности: разработка теоретической модели и перспектив ее внедрения в законотворческую практику Российской Федерации».

E. V. Kobzeva

CRITERIA OF PUBLIC DANGER OF ACTION TAKEN INTO ACCOUNT IN THE DIFFERENTIATION OF CRIMINAL AND OTHER TYPES OF LEGAL LIABILITY

Background: having established the need of society for protection from socially harmful behavior, the legislator must determine its industry affiliation and the type of legal responsibility for its commission, which in practice is often accompanied by errors. This problem is especially acute in the plane of differentiation of criminal and other types of legal liability. **Objective:** to identify and disclose the criteria for the social danger of an act, which the legislator can be guided by when differentiating criminal and other types of legal liability. **Methodology:** general scientific and specific scientific research methods (dialectical, analysis, synthesis, induction, deduction, systemic, structural-functional, logical, formal-legal, etc.). **Results:** a theoretical model of the system of criteria for the public danger of an act has been formed, which will contribute not only to the timely identification of acts that pose a danger to society, but also to establish their criminal wrongfulness by disclosing public danger in the text of the criminal law. **Conclusions:** the system of criteria for public danger of an act includes mandatory and optional elements. Mandatory criteria in the process of intersectoral legal differentiation are always taken into account. The role of optional criteria is manifested individually, so the development of a universal algorithm for their accounting is impossible. The criteria for the social danger of an act should not be quantitative indicators of the object of the encroachment and socially dangerous consequences, as well as the repetition of the act and the presence of a special recidivism of crimes.

Key-words: differentiation of legal responsibility, criminal liability, criminalization of acts, social danger, crime, criminal offense, administrative prejudice.

Одной из значимых проблем российской правовой действительности выступает проблема межотраслевой дифференциации юридической ответственности, которая с особой остротой проявляется в плоскости размежевания уголовной и иных видов правовой ответственности.

Наиболее суровый потенциал принуждения, присущий уголовной ответственности, ставит перед законодателем задачу предельно четко отграничивать ее от других видов юридической ответственности, что в свою очередь требует ясного понимания основания такой дифференциации. Однако именно на стыке уголовного права и других юридических отраслей чаще всего возникают ситуации, обнаруживающие всю сложность и неоднозначность исследуемого процесса. Так, в декабре 2011 г. клевета (ст. 129 УК РФ) была переведена в разряд административных правонарушений, однако, спустя восемь месяцев, в отсутствии каких-либо видимых изменений в общественной жизни, ей вновь был возвращен статус деяния, влекущего уголовную ответственность (ст. 128¹ УК РФ)¹. Еще более запутанную картину можно наблюдать в отношении побоев². Очевиден дефицит

¹ См.: Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 329-ФЗ) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек.; Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 1 авг.

² См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Российская газета. 2016. 8 июля; Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2017. 10 февр.

критериев, позволяющих разграничивать многие правовые деликты, которые обладают внешней схожестью и могут ныне с примерно одинаковым успехом влечь уголовную либо иную юридическую ответственность. Размывает основание дифференциации уголовной и административной ответственности возвращение в уголовный закон административной преюдиции. Актуализирует проблему активное обсуждение вопроса о создании категории уголовных проступков.

Указанные и многие другие факторы вызывают озабоченность профессионального юридического сообщества, порождают непонимание своих прав и обязанностей лицами, исполняющими правовые нормы, но главное — обнаруживают потребность российского законодателя в инструментарии, который позволил бы ему успешно проводить градацию уголовной и иных видов юридической ответственности.

Исследования, проведенные нами ранее, позволили установить, что дифференциация уголовной и иных видов юридической ответственности должна базироваться на следующих принципиальных положениях. Адекватному учету социальных свойств правовых деликтов в значительной мере будет способствовать выделение в системе уголовно-противоправных деяний наряду с преступлениями уголовных проступков, с одновременным отказом от использования административной преюдиции. Основанием отнесения того или иного деяния к числу уголовно-противоправных служит достижение им такого уровня вредности, при котором не просто нарушаются формальные правила поведения, а создается угроза для общества в целом, подрываются условия его существования, сотрясается базовая система социальных ценностей. Таким образом, общественная опасность является сущностным ориентиром межотраслевой правовой дифференциации, свойством, которое выделяет преступления и потенциально уголовные проступки среди иных правонарушений, подчеркивает их качественное своеобразие, придает самостоятельность отрасли уголовного права [1, с. 86–93].

Однако общественная опасность деяния не может быть просто заявлена законодателем. А.Э. Жалинский справедливо писал: «Вводя уголовно-правовой запрет, законодатель должен решать ряд задач, в частности ... на основе некоторых предпосылок конституировать такую общественную опасность деяния, которая необходима и достаточна для объявления его преступлением. Уголовно-правовой запрет должен быть аргументирован раскрытием содержания общественной опасности, причем так, чтобы эта аргументация могла быть подвергнута проверке» [2, с. 358, 359].

Базовым параметром общественной опасности является ее характер, который, на наш взгляд, определяется всей совокупностью обязательных объективных и субъективных признаков основного состава соответствующего уголовно-правового деликта [1, с. 90]. В связи с этим, «раскрыть содержание общественной опасности значит установить все признаки, участвующие в ее формировании и входящие в ее структуру» [3, с. 136].

В обобщенном виде эти признаки представляют собой критерии общественной опасности деяния, которые должен учитывать законодатель в процессе межотраслевой дифференциации юридической ответственности, устанавливаемой за выявленное им отклоняющееся поведение, и конкретно при криминализации деяния в преступление или уголовный проступок. В свете изложенного, задача уголовно-правовой доктрины — предложить законодателю систему критериев

общественной опасности деяния, способствующую не только своевременному выявлению деяний, представляющих опасность для общества, но и установлению их уголовной противоправности посредством раскрытия содержания общественной опасности в тексте уголовного закона.

Ниже приводится одна из возможных теоретических моделей системы таких критериев, подразделяемых нами на обязательные и факультативные.

Обязательные критерии общественной опасности деяния

1) значимые общественные отношения, которые нуждаются в уголовно-правовой охране от причинения им вреда социально опасным поведением.

Уголовное право — исключительная отрасль права, которая не регулирует общественные отношения, а только охраняет наиболее ценные из них от посягательств, представляющих опасность для всего общества. Поэтому законодателю необходимо выявлять круг общественных отношений, требующих уголовно-правовой охраны, и проводить постоянный мониторинг на предмет возникновения угроз причинения им существенного вреда.

В теории уголовного права практически общепризнано, что определяющую роль в формировании и определении общественной опасности преступления играет объект посягательства (наряду с деянием и его последствиями) [4, с. 240; 5, с. 20]. Согласно абз. 3 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58, при учете характера общественной опасности преступления следует иметь в виду прежде всего направленность деяния на охраняемые законом социальные ценности и причиненный им вред³. Данная правовая позиция Верховного Суда РФ в какой-то мере служит официальным закреплением выделенного критерия.

Какие же общественные отношения должны быть поставлены под охрану уголовного закона? Ответ на данный вопрос нужно искать в особой значимости отношений, в формировании ими «необходимых и достаточных условий существования человека, гражданина, общества и государства» [6, с. 183]. На особую социальную ценность определенных общественных отношений прежде всего указывает содержание Основного Закона РФ, с учетом которого в теории уголовного права в первую очередь принято вести речь об отношениях, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина (глава 2).

Однако следует иметь в виду, что наряду с сугубо личными правовыми благами, касающимися условий существования и жизнедеятельности конкретного человека (жизнь, достоинство, личная свобода, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право избирать и быть избранным, свобода труда и мн. др.), Конституция РФ гарантирует обеспечение некоторых наиболее важных интересов общества и государства. Они либо прямо упоминаются в тексте Основного Закона РФ («Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории», ч. 3 ст. 4; «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», ч. 1 ст. 9; и др.), либо выводятся из смысла отдельных конституционных положений. Так, в ст. 42 Конституции идет речь о праве каждого на благоприятную окружающую среду, однако в реальности таковая не может

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 (с изм. и доп. от 18 декабря 2018 г. № 43) «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2.

быть поделена на индивидуально-персонифицированные зоны, а следовательно мы имеем дело с экологической безопасностью как значимым общественным интересом.

Бесплатность медицинской помощи и образования в государственных и муниципальных учреждениях, гарантируемые ч. 1 ст. 41 и ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, порождают обязанности государства по их обеспечению, тем самым четко высвечивая соответствующие интересы государственной и муниципальной службы. Часть 2 ст. 22 Конституции РФ предусматривает: «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов». Обеспечение данной нормы рождает соответствующие социально значимые интересы государства в сфере уголовного судопроизводства. Перечень примеров может быть продолжен.

С учетом изложенного правильным представляется подход А.Э. Жалинского, который в отличие от большинства ученых находил достаточным для признания деяния общественно опасным «причинение и возможность причинения не поддающегося полному возмещению существенного вреда любым конституционным ценностям, т.е. всем правовым благам, имеющим конституционный ранг» [7, с. 4–52], а не только конституционным правам и свободам человека и гражданина.

Помимо того, что в Конституции РФ прописано, выявлению социально значимых объектов, нуждающихся в уголовно-правовой охране, способствует содержание важных директивных документов государства (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия государственной антинаркотической политики и др.), где приоритетным признается обеспечение безопасности государства, экономики, здоровья населения, иных общественных отношений.

Среди отношений, имеющих особую ценность для общества, можно выделить:

1) те, которые безоговорочно указывают на социально опасную природу любых посягающих на них деяний. Это отношения, обеспечивающие жизнь человека, его здоровье, телесную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, неприкосновенность частной жизни, половую неприкосновенность и свободу, безопасность государства, конституционный строй, мир и безопасность человечества и др. Посягательства на эти объекты должны криминализироваться как минимум на уровне уголовных проступков;

2) те, которым хотя и причиняется вред тем или иным деянием, но этого недостаточно для констатации общественной опасности поведения в целом. Последняя формируется при условии наличия в содеянном определенных объективных и (или) субъективных признаков, обладающих высоким уровнем антисоциальности. Так, при любой подмене ребенка, страдают отношения, обеспечивающие институт семьи, но одного деяния без дополнительных, характеризующих его с негативной стороны признаков недостаточно для констатации общественной опасности, поэтому законодатель обоснованно усмотрел общественную опасность, свойственную преступлению, в такой подмене ребенка, которая совершается под влиянием корыстного или иного низменного мотива (ст. 153 УК РФ).

Общественные отношения второй группы преобладают, в силу чего не представляется возможным поддержать суждение Е.В. Роговой о том, что посягательства на охраняемые уголовным законом отношения «должны всегда признаваться опасными и определять структуру и содержание УК РФ, тем самым

дифференцируя уголовную ответственность» [6, с. 183]. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Данное положение акцентирует внимание на необходимость выявления меры уголовно-правовой необходимости, которая, на наш взгляд, четко вытекает из задач отрасли (ч. 1 ст. 2 УК РФ) и связывается с охраной наиболее ценных общественных отношений исключительно от общественно опасных посягательств и с предупреждением их совершения.

В научной среде распространено мнение, что круг общественных отношений, охраняемых уголовным и административным правом, во многом совпадает. К таковым, в частности, относят права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, собственность, общественный порядок, общественную безопасность [8, с. 61]. Думается, что это не так, или, если быть точнее, такого быть не должно. Административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, и именно эти отношения, урегулированные нормами административного права (установленный правовой порядок в сфере экологии, экономики, избирательного процесса, обеспечения прав и свобод человека и т.д.), должны выступать объектом охраны со стороны данной отрасли права [6, с. 403–404]. Административные правонарушения сводятся лишь к формальному нарушению установленных правил поведения в указанных сферах и не порождают опасности для материальных общественных отношений. Однако данному критерию многие из них (мелкое хищение, незаконный оборот наркотиков) не отвечают, в связи с чем должны быть признаны уголовными проступками;

2) вредоносный потенциал деяния, чреватый причинением существенного вреда (созданием угрозы причинения такого вреда) объекту уголовно-правовой охраны.

Деяние — это стержень преступления. Либо оно по своей природе обладает непосредственными поражающими свойствами, либо способно приводить в действие внешние силы и обстоятельства, за счет которых страдает объект уголовно-правовой охраны. Помимо этого деяние должно обладать значительной спецификой, подчеркивающей его своеобразие и отличие от других общественно опасных деяний, что обуславливает необходимость установления за него самостоятельной уголовной ответственности;

3) наступление в результате совершения деяния общественно опасных последствий.

Эти последствия могут иметь различное (имущественное, физическое, организационное и иное) содержание, которое определяет характер общественной опасности преступления (уголовного проступка). Во всех случаях общественно опасными должны признаваться последствия в виде вреда жизни и здоровью человека, уничтожения и повреждения чужого имущества, выбытия имущества из обладания законного владельца.

По мнению большинства ученых, первые три выделенных критерия играют ведущую роль в формировании общественной опасности поведения. Разделяем эту позицию, поскольку именно в объективных, внешних признаках посягатель-

ства выражается специфика общественно опасного поведения, именно они, по общему правилу, сосредоточивают в себе ядро общественной опасности.

Чаще всего общественно опасное деяние и общественно опасные последствия неразрывно связаны, причинная связь между ними является непосредственной, прямой: опасные для общества последствия наступают именно в результате общественно опасной природы совершаемого деяния (вред здоровью человека как следствие насильственных действий). Однако возможны ситуации, когда деяние как таковое опасности для общества не представляет: оно выражается лишь в нарушении формальных правил поведения, установленного правового порядка, но приводит в действие некие внешние силы и обстоятельства, обуславливающие наступление общественно опасных последствий. Причинная связь между деянием и последствиями носит в таких случаях опосредованный характер. Описанные варианты поведения подчеркивают тесную неразрывную связь объективных признаков со следующим значимым критерием общественной опасности — формой вины;

4) виновное отношение субъекта, выраженное в форме умысла либо неосторожности.

Вина, наряду с выделенными объективными признаками, выступает стержневым критерием общественной опасности деяния, без которого последняя констатирована быть не может. Закрепленные в ст. 25 и 26 УК РФ дефиниции умысла и неосторожности предполагают, что, реализуя поведенческий акт, субъект сам воспринимает этот акт и (или) возможные его последствия (в случае с небрежностью должен и может воспринимать) как общественно опасные. Следовательно, этот субъективный критерий, выражая антисоциальность внутренних установок субъекта, непосредственно участвует в формировании общественной опасности поведения.

Вместе с тем, определяющая, ведущая роль первых четырех критериев в некоторых ситуациях может давать сбой и требовать подтверждения (подкрепления) другими объективными и (или) субъективными признаками. Эти признаки являются своего рода доказательством общественной опасности посягательства, указывая на интенсивность общественно опасного деяния и (или) глубину внутренних общественно опасных установок субъекта.

Отмеченные обстоятельства ставят нас перед необходимостью выявления факультативных критериев общественной опасности. Само значение слова «факультативный» («предоставленный собственному выбору, необязательный» [9]) говорит о том, что законодатель может использовать эти критерии выборочно, с учетом существа конкретного деяния, его специфики.

Факультативные критерии общественной опасности

признаки предмета преступления и потерпевшего от преступления. Данные объективные обстоятельства обнаруживают общественную опасность совершаемого деяния и позволяют идентифицировать объект посягательства;

способ совершения преступления. Несомненно, об общественной опасности деяния свидетельствуют такие способы, как насилие (физическое и психическое), в особенности крайние его проявления (садизм, особая жестокость, издевательство, мучения, жестокое обращение); обман (в том числе документальный); подкуп; способы, создающие опасность причинения вреда множеству лиц (общеполитические способы: взрыв, поджог и т.п.). Законодателю следует проявлять

гибкость к учету возможных новых способов, формирующих общественную опасность посягательства;

время, место, обстановка, орудия и средства совершения преступления.

Данные признаки тесно увязаны с особенностями конкретных видов деяний;

мотив преступления. Во всех случаях об общественно опасной направленности посягательства свидетельствуют такие низменные мотивы субъекта, как корыстный, хулиганский, экстремистский, месть за правомерные действия других лиц;

цель преступления. Явно выраженной антисоциальной направленностью обладают корыстная цель, цель эксплуатации человека, цель сбыта ограниченных или запрещенных в обороте предметов, цель воспрепятствования законной деятельности других лиц;

специальные признаки субъекта преступления. В числе таких признаков, например, учитываются должностное или служебное положение, совершеннолетний возраст, профессия.

Многообразие общественных отношений, нуждающихся в уголовно-правовой охране, и еще большее многообразие посягательств на эти отношения делает невозможной разработку универсального алгоритма учета выделенных факультативных критериев при межотраслевой дифференциации юридической ответственности и криминализации деяний. В каждом случае роль этих показателей общественной опасности поведения проявляется индивидуально.

Не должны выступать в качестве критериев общественной опасности поведения:

количественные показатели (размер, тяжесть, иная величина) предмета посягательства и его общественно опасных последствий. Они могут использоваться только в качестве средства внутриотраслевой дифференциации уголовной ответственности в рамках категоризации преступлений и выделения уголовных проступков;

повторность совершения деяния данного вида и наличие специального рецидива преступлений. Свойства личности деятеля, обнаруживающие его склонность к повторному совершению преступления, влияют лишь на индивидуальную степень опасности конкретного преступления. Характер и типовая степень общественной опасности преступления ими не определяются, поскольку соответствующие параметры личности не характеризуют само посягательство, его сущность.

Все признаки, указывающие на общественную опасность, должны четко высвечиваться в уголовном законе и подчеркивать существо (качественно-количественное своеобразие общественной опасности) преступления и уголовного проступка.

Библиографический список

1. Кобзева Е.В. Общественная опасность преступления как основание межотраслевой дифференциации уголовной и иных видов юридической ответственности // Наука и жизнь Казахстана: международный научный журнал. 2019. № 8. С. 86–93.
2. Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М.: Проспект, 2008. 400 с.

3. *Воднева М.А.* Общественная опасность деяния как материальное основание криминализации: понятия и содержание // Вестник Тверского государственного университета. 2018. № 3. С. 134–142.
4. *Кузнецова Н.Ф.* Избранные труды / предисл. В.Н. Кудрявцева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 834 с.
5. *Прокументов Л.М.* Общественная опасность как основание криминализации (декриминализации) деяния // Вестник Воронежского института МВД России. 2009. № 4. С. 18–24.
6. *Рогова Е.В.* Учение о дифференциации уголовной ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 596 с.
7. *Жалинский А.Э.* Оценка общественной опасности деяния в процессе уголовного правотворчества // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы 6-й Международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2009. С. 48–52.
8. *Маркунцов С.А.* О соотношении административно-правовых и уголовно-правовых запретов // Сибирский юридический вестник. 2012. № 4. С. 56–63.
9. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1940. Т. 4. 1502 стб.

References

1. *Kobzeva E.V.* Social Danger of Crime as the Basis for Intersectoral Differentiation of Criminal and Other Types of Legal Responsibility // Science and life of Kazakhstan: international scientific journal. 2019. No. 8. P. 86-93.
2. *Zhalinsky A.E.* Criminal Law in Anticipation of Changes: Theoretical and Instrumental Analysis. Moscow: Prospect, 2008. 400 p.
3. *Vodneva M.A.* Social Danger of an Act as a Material Basis for Criminalization: Concepts and Content // Bulletin of Tver State University. 2018. No. 3. P. 134-142.
4. *Kuznetsova N.F.* Selected Works / Preface V.N. Kudryavtseva. Saint Petersburg: Legal Center Press, 2003. 834 p.
5. *Prozumentov L.M.* Public Danger as the Basis for the Criminalization (Decriminalization) of an Act // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2009. No. 4. P. 18–24.
6. *Rogova E.V.* The Doctrine of the Differentiation of Criminal Responsibility: doc. ... Doct. of law. Moscow, 2014. 596 p.
7. *Zhalinsky A.E.* Assessment of the Public Danger of an Act in the Process of Criminal Law-making // Criminal law: development strategy in the XXI century: mater. 6th Int. scientific-practical conf. M. : Prospect, 2009. P. 48–52.
8. *Markuntsov S.A.* On the Ratio of Administrative and Legal and Criminal Law Prohibitions // Siberian legal bulletin. 2012. No. 4. P. 56–63.
9. Explanatory Dictionary of the Russian Language. In 4 volumes. T. 4 / ed. D.N. Ushakov. M. : State. publishing house foreign. and nat. words., 1940. 1502 stb.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10175

УДК 347.73

В.В. Чеха

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ: ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ

Введение: вопросы правового регулирования финансирования образования за счет средств бюджетов представляют собой достаточно актуальную тему исследований. Особое значение для правового регулирования финансирования образования имеют Конституция России и федеральные государственные образовательные стандарты. **Цель:** определить статус и место федеральных государственных образовательных стандартов в правовом регулировании финансирования образования. **Методологическая основа:** общенаучные методы (индукция, дедукция, анализ и синтез) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы. **Результаты:** установлена взаимозависимость между федеральными государственными образовательными стандартами и финансированием образования за счет средств бюджетов в рамках системы правового регулирования финансирования образования и охарактеризована содержательная сторона этой взаимозависимости. Определены функции федеральных государственных образовательных стандартов как актов, обеспечивающих обоснованность тех или иных расходов, направленных на обеспечение условий осуществления образовательной деятельности, что приобретает особое значение для государственного (муниципального) финансового контроля. Также определено значение Конституции Российской Федерации в системе правового регулирования финансирования образования. **Выводы:** правовое регулирование финансирования образования за счет средств бюджетов предполагает необходимость существования сложного комплексного механизма, включающего установленные нормативы и распределение полномочий органов управления образованием. Однако главное место в этом механизме занимают федеральные государственные образовательные стандарты, которые обеспечивают соблюдение конституционных гарантий граждан на получение бесплатного образования соответствующего вида.

Ключевые слова: Федеральный государственный образовательный стандарт, Конституция России, финансирование образования, бюджетные отношения, нормативы, финансовый контроль, условия осуществления образовательной деятельности.

© Чеха Вадим Витальевич, 2020

Доктор юридических наук, доцент, руководитель Представительства Россотрудничества в Республике Абхазия (г. Сухум); e-mail: tschecha77@list.ru

© Chekha Vadim Vitalievich, 2020

Doctor of law, associate Professor, Head of the Representative office of Rossotrudnichestvo in the Republic of Abkhazia (Sukhum)

V. V. Chekha

FEDERAL STATE EDUCATIONAL STANDARD:
ISSUES OF APPLICATION IN BUDGETARY LAW

Background: issues of legal regulation of education financing at the expense of budget funds are a fairly relevant research topic. The Russian Constitution and Federal state educational standards are of particular importance for the legal regulation of education financing. **Objective:** to determine the status and place of Federal state educational standards in the legal regulation of education financing. **Methodology:** general scientific (induction, deduction, analysis and synthesis) and private-scientific (formal-legal, comparative-legal) methods. **Results:** the interdependence between Federal state educational standards and budget financing of education within the framework of the system of legal regulation of education financing is established and the content side of this interdependence is characterized. The functions of Federal state educational standards are defined as acts that ensure the validity of certain expenses aimed at ensuring the conditions for the implementation of educational activities, which is of particular importance for state (municipal) financial control. The significance of the Constitution of the Russian Federation in the system of legal regulation of education financing is also determined. **Conclusions:** legal regulation of education financing at the expense of budget funds requires the existence of a complicated complex mechanism that includes established standards and the distribution of powers of educational management bodies. However, the main place in this mechanism is occupied by Federal state educational standards, which ensure compliance with the constitutional guarantees of citizens to receive free education of the appropriate type.

Key-words: Federal State Educational Standard, Constitution of Russia, financing of education, budgetary relations, standards, financial control, conditions for educational activities.

Для системы образования любой страны мира важное значение имеет финансовый механизм, обеспечивающий ее функционирование и развитие. Процесс финансирования образования может осуществляться в рамках, определенных соответствующими нормативными правовыми актами. Таким образом, вопросы правового регулирования финансирования образования как в России, так и в других странах приобретают особую актуальность.

С момента принятия Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с изм. от 1 декабря 2012 г.)¹ до сегодняшнего периода развития системы образования в России все направления развития образования включали также аспекты, связанные с правовым регулированием финансовых вопросов.

По поводу реформ образования в 90-х гг. прошлого века советский и российский педагог Э.Д. Днепров, занимавший пост министра образования РСФСР и России с 1990 по 1992 год, отмечал, что в России 1990-х и начале 2000-х гг. экономика образования и содержание образования существовали в параллельных мирах. Образовательные стандарты не имели никакого отношения к финансированию образования. В результате сфера образования не могла сформулировать какой-либо запрос в отношении даже необходимого объема денежных средств, не говоря о том, что это также явилось одной из причин финансирования по «остаточному принципу» [1, с. 42–52]. В настоящее время, исследования, касающиеся

¹См.: Российская газета. 1992. 31 июля (документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ).

правового регулирования финансирования образования, остаются актуальными. Особо важным, в свете вышеприведенного положения, видится исследование значения Конституции России и федеральных государственных образовательных стандартов в системе правового регулирования финансирования образования.

Ключевое значение для правового регулирования финансирования образования имеет Конституция Российской Федерации [2, с. 42–52]. Так, ст. 43 Конституции России гарантирует соответствующие указания на бесплатность тех или иных видов образования. Данная статья в ч. 2 предусматривает право на бесплатное получение дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. В ч. 3 ст. 43 Конституции России также предусматривается возможность получения высшего образования на конкурсной основе.

С этой позиции ст. 43 Конституции России используется судами для обоснования вынесения тех или иных решений, касающихся прав граждан на получение бесплатного образования и обязанностей по финансированию обеспечения такого права из различных бюджетов².

Взаимосвязь между гарантиями права на образование, закрепленными в ст. 43 Конституции РФ и бюджетными расходами на образование различных бюджетов отмечалась представителями науки финансового права. Так, А. Н. Козырин указывал на то, что «расходные обязательства на образование вытекают непосредственно из Конституции России» [3, с. 42–52].

В результате, ст. 43 Конституции России непосредственно регулирует финансирование образования и выступает основой для формирования системы правового регулирования финансирования образования, как части финансового права.

Более того, уникальность правового регулирования финансирования образования выражается, прежде всего в том, что Конституция РФ в ч. 5 ст. 43 закрепляет статус нормативного правового акта особого рода — федерального государственного образовательного стандарта.

Таким образом, Конституция России прямо указывает на необходимость принятия нормативных правовых актов органов исполнительной власти для обеспечения реализации права на бесплатное получение образования, которое прежде всего предполагает финансирование из соответствующих бюджетов.

Значение и функции Конституции как важнейшего источника финансового права достаточно подробно исследованы в литературе [4, с. 26; 5, с. 37; 6, с. 19; 7, с. 10; 8, с. 162].

Характерно, что Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принятая Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.³, содержала ст. 45, устанавливающую право граждан на образование. Согласно ей, право на образование обеспечивалось в т.ч. бесплатностью всех видов образования; осуществлением всеобщего обязательного среднего образования молодежи; предоставлением государственных стипендий и льгот учащимся и студентам;

²См., например: Постановление ФАС Московского округа от 25 апреля 2011 г. № КГ-А40/3195-11-П по делу № А40-25746/09-70-61; Постановление ФАС Московского округа от 27 августа 2013 г. по делу № А40-13449/12-104-120. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41, ст. 619.

бесплатной выдачей школьных учебников; возможностью обучения в школе на родном языке; созданием условий для самообразования.

В диссертации Н.Ю. Пришвы данная норма Конституции СССР 1977 г. была названа юридической базой для всего финансового законодательства в области народного образования [9, с. 18]. Также Е.А. Ровинский относил к источникам финансового права те статьи Конституции СССР, которые закрепляют систему народного образования, т.е. обеспечивающие ее бесплатность и доступность [10, с. 29].

Помимо названных авторов, роль Конституции СССР и Конституции России в правом регулировании финансирования образования исследовалась также другими авторами [9; 11; 12]. Однако необходимо сказать то, что на сегодняшний день недостаточно исследованы вопросы о месте и значении Конституции России в системе правового регулирования финансирования образования. Во многом остаются неисследованными темы связанные с ролью федеральных государственных образовательных стандартов в контексте правового регулирования финансирования образования и бюджетного права в целом.

Согласно ч. 3 ст. 3 БК РФ (в ред. от 1 июля 2020 г.)⁴ федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие бюджетные отношения. Правила разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2019 г. № 434 (в ред. от 12 апреля 2019 г.)⁵, в п. 2 и 3 предусматривают полномочия Министерства просвещения Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по разработке и утверждению федеральных государственных образовательных стандартов.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к условиям реализации основных образовательных программ, в т.ч. кадровых, финансовых, материально-технических и иных (ч. 3 ст. 11 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Рассмотрим в качестве примера федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, утвержденный Приказом Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413 (в ред. от 22 февраля 2015 г.)⁶ (далее — Стандарт).

Согласно п. 4 Стандарта, он является основой для:

разработки нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности организаций, реализующих основную образовательную программу;
формирования государственного (муниципального) задания.

Таким образом, содержание Стандарта трансформируется в межбюджетные отношения, в данном случае — между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также — в отношения между государственными и муниципальными образовательными организациями и их учредителями.

В п. 23 сформулированы финансовые условия реализации образовательной программы. К их числу относятся, в т.ч. обеспечение государственных гарантий

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

⁵ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.05.2020).

⁶ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2016).

прав граждан на получение бесплатного общедоступного среднего общего образования, возможности исполнения требований организации, осуществляющей образовательную деятельность и др.

Однако очевидно и то, что все другие условия реализации образовательной программы: кадровые, финансовые, материально-технические и другие, указанные в п. 19 Стандарта, также предполагают существование соответствующих расходных обязательств бюджетов различных уровней.

Так, материально-технические условия, изложенные в п. 24 Стандарта предполагают, в т.ч. и необходимость соблюдения санитарно-гигиенических норм образовательной деятельности (требования к водоснабжению, канализации, освещению, воздушно-тепловому режиму, размещению и архитектурным особенностям здания организации, осуществляющей образовательную деятельность, его территории, отдельным помещениям, средствам обучения, учебному оборудованию), требований к санитарно-бытовым условиям (оборудование гардеробов, санузлов, мест личной гигиены и др.). Само собой, что необходимость соблюдения данных требований предполагает соответствующие бюджетные расходы.

Кадровые условия реализации основной образовательной программы в п. 22 Стандарта включают многочисленные положения, обеспечивающие необходимое качество образовательной деятельности. Для реализации данных положений необходимо осуществлять постоянные расходы на повышение квалификации педагогических работников, расходы на оказание научно-теоретической, методической и информационной поддержки педагогических работников по вопросам реализации основной образовательной программы и др.

Вопрос об утверждении соответствующих расходных обязательств возникает также при необходимости соблюдения психолого-педагогических и информационно-методических условий реализации основной образовательной программы.

Так, например, согласно п. 26 Стандарта информационно-методические условия реализации основной образовательной программы должны обеспечиваться современной информационно-образовательной средой. Данная среда включает: комплекс информационных образовательных ресурсов, в том числе цифровые образовательные ресурсы; совокупность технологических средств ИКТ: компьютеры, иное информационное оборудование, коммуникационные каналы; систему современных педагогических технологий, обеспечивающих обучение в современной информационно-образовательной среде.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что федеральный государственный образовательный стандарт представляет собой нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, направленный на регулирование вопросов, связанных с расходованием средств бюджетов для обеспечения прав граждан на бесплатное получение образования соответствующего вида.

Фактически именно федеральный государственный образовательный стандарт определяет направления закупок и пределы бюджетного финансирования образовательных организаций в целом для обеспечения условий осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам.

Тем не менее федеральный государственный образовательный стандарт как нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти не может устанавливать расходных обязательств и выступать самостоятельным основанием для осуществления соответствующих бюджетных расходов. Поэтому

положения Стандарта регламентирующие требования к условиям осуществления образовательной деятельности могут применяться в совокупности с нормативными правовыми актами, обеспечивающими установление расходных обязательств.

На основе этого тезиса возможно говорить о том, что финансирование образования за счет средств бюджетов предполагает необходимость в комплексном механизме, включающем (помимо стандартов) также и другие нормативные правовые акты. Такого рода комплексный механизм, обеспечивающий бюджетное финансирование реализации прав граждан на бесплатное получение дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях включает следующие элементы:

1) нормы, содержащие дифференцированные, в зависимости от направлений, основания для осуществления расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, например, согласно п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

В свою очередь, сама по себе организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами) относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (п. 1 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»);

2) расчетными величинами для обеспечения бюджетных расходов соответствующих бюджетов, а также для формирования субвенций местным бюджетам выступают нормативы. Согласно ч. 2 ст. 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов РФ, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Таким образом, нормативы и другие, установленные нормативными правовыми актами положения, направленные на обеспечение условий осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам, могут существовать и использоваться только в совокупности с федеральными государственными образовательными стандартами. В свою очередь, стандарты

устанавливают требования, в соответствии с которыми формируется объем расходов из соответствующего бюджета на образование в этом смысле федеральные государственные образовательные стандарты регламентируют отношения между публично-территориальными образованиями-субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также отношения между публичными образованиями и подведомственными государственными и муниципальными учреждениями.

В связи с этим Стандарты следует признать нормативными правовыми актами, оказывающими влияние на расходы из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Такого рода признание влечет в свою очередь необходимость оценки финансовых последствий принятия проекта Стандарта⁷.

Важно также отметить межотраслевой характер Стандартов. Стандарты следует отнести к нормативным правовым актам частично содержащим бюджетно-правовые нормы, хотя в целом по своей природе федеральный государственный образовательный стандарт скорее находится в сфере административного права.

Н.И. Химичева отмечала, что «среди источников финансового права немало таких, которые содержат нормы и других отраслей права — конституционного, административного, гражданского и др.» [13, с. 39]. Этот же тезис был обоснован Ю. А. Крохиной [14, с. 85].

Данная позиция в особом виде отражается в исследованиях, касающихся правового регулирования финансирования образования. Так, А. Н. Козырин отмечал, что «в отдельных случаях финансово-правовые нормы могут содержаться в источниках образовательного права» [15, с. 4].

Совершенно очевидно, что федеральные государственные образовательные стандарты как раз и представляют собой такого рода источник финансового права, имеющий межотраслевой характер.

Федеральные государственные образовательные стандарты являются нормативными правовыми актами, регламентирующими бюджетные отношения и влияющие на расходные обязательства соответствующих бюджетов. Особая роль в установлении такого рода статуса Стандартов принадлежит Конституции России. Такого рода влияние обеспечивается сложным комплексным механизмом, который, помимо Стандартов включает также и устанавливаемые в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» нормы финансирования образовательных организаций соответствующего вида.

Однако именно Стандарт выступает обоснованием для осуществления соответствующих конкретизированных бюджетных расходов, необходимых для обеспечения условий образовательной деятельности⁸. В связи с этим федеральные

⁷ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 7 мая 2020 г.)) в пункте 3(2) предусматривают, что проект нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подлежит направлению с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию указанным проектом нормативного правового акта, в Минфин РФ на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для соответствующего бюджета. Однако в настоящее время по факту такого рода направление не производится // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

⁸ Характерным примером в этом отношении является: Представление Счетной палаты РФ от 9 июня 2015 г. № ПР 12-144/12-04 «Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении бюджетного процесса, целевого и результативного использования межбюджетных трансфертов

государственные образовательные стандарты должны использоваться при осуществлении финансового контроля органов управления образованием и образовательных организаций в ходе проверок обоснованности тех или иных расходов.

Закрепление в федеральном государственном образовательном стандарте выступает легализующим основанием для осуществления тех или иных расходов, направленных на обеспечение условий соответствия образовательной деятельности. На уровне образовательных организаций федеральные государственные образовательные стандарты выступают основой для разработки образовательных программ, которые в свою очередь, регламентируют финансовые условия реализации данных программ.

В этой части принципиально важный вопрос заключается в формировании содержательной части условий осуществления образовательной деятельности, закрепленных в федеральных государственных образовательных стандартах. С точки зрения финансового контроля принципиально важно, чтобы условия осуществления образовательной деятельности были закреплены в предельно конкретном варианте.

В то же время с точки зрения потребностей регулирования образовательной деятельности важно, чтобы федеральный государственный образовательный стандарт предполагал предельно общие подходы к условиям осуществления образовательной деятельности, предоставляя, таким способом, максимальную свободу образовательным организациям в достижении реализации результатов образовательных программ.

В связи с этим важным вопросом является также фактическое совмещение государственного (муниципального) финансового контроля и федерального государственного контроля качества образования. Данные виды контроля в той или иной мере предполагают оценку соответствия условий образовательной деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций федеральным государственным образовательным стандартам.

Такого рода совмещение может предполагать, в частности, возможность использования результатов проведения федерального государственного контроля качества образования для государственного (муниципального) финансового контроля. Вышеизложенное свидетельствует о целесообразности проведения дальнейших исследований роли и значения федеральных государственных образовательных стандартов в бюджетном праве.

(выборочно), а также эффективности мер, направленных на сокращение объемов незавершенного строительства в Новгородской области, в 201–2017 годах» которое в п. 1.3.2. содержит вывод о необходимости осуществления дополнительных затрат за счет бюджета субъекта Российской Федерации потребность в которых обусловлена требованиями федеральных государственных стандартов (обеспечение муниципальных общеобразовательных организаций учебниками и учебными пособиями, увеличение нормативов финансирования на материальные затраты а также учебные расходы и материальные затраты, обновление материально-технической базы профессиональных образовательных организаций)// Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 9. Также в качестве примера возможно привести Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 16 марта 2012 г. № 12-147/12-03 «Анализ расходования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходных обязательств» указано, что передача полномочий по формированию госзаказа и проведению аукционных процедур непосредственно образовательным учреждениям влечет за собой закупку устаревшего оборудования или инфраструктурного, «офисно-бухгалтерского оборудования» (компьютеры, периферия, ТВ и видео), не имеющего ничего общего с решением задачи внедрения федеральных государственных образовательных стандартов // Официальные документы в образовании. 2012. № 17.

Библиографический список

1. *Днепров Э.Д.* Новейшая политическая история российского образования: опыт и уроки. М.: Мариос, 2011. 456 с.
2. *Чеха В.В.* Правовые вопросы финансирования образования в Российской Федерации. М.: Проспект, 2018. 256 с.
3. Образование: закон и гражданин / под ред. А. Н. Козырина. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 17. 176 с.
4. *Воронова Л.К., Мартыанов И.В.* Советское финансовое право. Киев: Вища школа, 1983. 249 с.
5. Финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Юридическая литература, 1971. 392 с.
6. *Горбунова О.Н., Кочетков Б.С.* Конституционные основы советского бюджетного права // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период: сборник научных трудов ВЮЗИ. М., 1981. С. 19–28.
7. *Саттарова Н.А.* Конституционно-правовые основы управления финансами // Финансовое право. 2012. № 10. С. 8–11.
8. *Рыжкова Е.А.* Понятие и источники финансового права зарубежных государств // Актуальные вопросы административного и финансового права: сборник научных трудов. М.: МГИМО-Университет, 2006. Вып. 4. 184 с.
9. *Пришва Н.Ю.* Правовые основы финансирования расходов на народное образование: автореф. дис. ... канд.юрид. наук. Харьков, 1986. 23 с.
10. Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. М.: Юридическая литература, 1978. 344 с.
11. *Кордюкова Э.А.* Правовые основы расходов на высшее образование в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. 24 с.
12. *Мошкова Д.М.* Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики. М.: РГ-Пресс, 2015. 152 с.
13. *Химичева Н.И.* Финансовое право. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.
14. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: учебник. М.: Норма: Инфра-М, 2014. 624 с.
15. *Козырин А.Н.* Финансово-правовая проблематика регионального законодательства об образовании // Финансирование образования: организационно-правовые проблемы: сборник статей / под ред. А. Н. Козырина. М.: Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2002. С. 4–23.

References

1. *Dneprov E.D.* The Latest Political History of Russian Education: Experience and Lessons. M.: Marios, 2011. 456 p.
2. *Chekha V.V.* Legal Issues of Financial Regulation of Education in the Russian Federation. Moscow: Prospect, 2018. 256 p.
3. Education: Law and Citizen / ed. by A. N. Kozyrin. M.: editorial Board of the «Russian newspaper», 2015. Issue. 17. 176 p.
4. *Voronova L.K., Martyanov I.V.* Soviet Financial Law. Kiev: Vyshcha Shkola, 1983. 249 p.
5. Financial Law / ed. by E.A. Rovinsky. M.: Legal literature, 1971. 392 p.
6. *Gorbunova O.N., Kochetkov B.S.* Constitutional Foundations of the Soviet Budget Law // Problems of Improving the Soviet Financial System in the Modern Period: collection of scientific papers VUZI. M., 1981. P. 19–28.
7. *Sattarova N.A.* Constitutional and Legal Foundations of Financial Management // Financial law. 2012. No. 10. P. 8–11.

8. *Ryzhkova E.A.* The Concept and Sources of Financial Law of Foreign States // Topical Issues of Administrative and Financial Law: collection of scientific papers. Moscow: MGIMO-University, 2006. Issue 4. 184 p.

9. *Prishva N.Yu.* Legal Bases of Financing of Expenses on Public Education: extended abstract. dis. ... cand. of law. Kharkiv, 1986. 23 p.

10. The Soviet Financial Law / under the editorship of E. A. Rovinsky. 3rd ed. Moscow: Legal literature, 1978. 344 p.

11. *Kordyukova E.A.* Legal Bases of Expenses on Higher Education in the USSR: extended abstract. dis. ... cand. of law. M., 1989, 24 p.

12. *Moshkova D.M.* Legal Regulation of Financing of Educational and Scientific Organizations: Issues of Theory and Practice. Moscow: RG-Press, 2015. 152 p.

13. *Khimicheva N.I.* Financial Law. 6th ed., ed. and suppl. M.: Norma, 2007. 784 p.

14. *Krokhina Y.A.* Russia's Financial Law: textbook. M.: Norma: In-fra-M, 2014. 624 p.

15. *Kozyrin A.N.* Financial and Legal Problems of Regional Legislation on Education // Financing of Education: Organizational and Legal Problems: collection of articles / Center of educat. legislation of the Ministry of education of Russia, 2002. P. 4–23.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10176

УДК 346.6

К.П. Кавкаева

НАЛОГ НА ДОБЫЧУ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ КАК ИСТОЧНИК НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: в статье рассматривается вопрос юридической характеристики налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья. **Цель:** на основе анализа научной литературы и действующего законодательства установить особенности налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, обозначить вопросы, требующие дальнейшего правового регулирования. **Методологическая основа:** используется совокупность методов научного познания, в т.ч.: формально-юридический, метод сравнительно-правового анализа, системный и иные. **Результаты:** исследована юридическая характеристика налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, а именно: налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, порядок исчисления и уплаты налога, налоговые ставки и льготы. **Выводы:** необходимо дальнейшее реформирование налогового законодательства, в частности введение льгот по налогу на добычу полезных ископаемых; в качестве правового регулятора рассматриваемой сферы деятельности предлагается разработать и ввести в действие Федеральный закон «О Фонде национального благосостояния»; требуется своевременная разработка правовых мер поддержки нефтедобывающих компаний ввиду введенных ограничений нефтедобычи.

Ключевые слова: налог на добычу полезных ископаемых, нефтегазовые доходы, доходы федерального бюджета Российской Федерации, Фонд национального благосостояния, налоговые льготы.

С.Р. Kavkaeva

MINERAL EXTRACTION TAX AS A SOURCE OF OIL AND GAS REVENUES OF THE FEDERAL BUDGET OF THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the article deals with the legal characteristics of the tax on the extraction of minerals in the form of hydrocarbons. **Objective:** based on the analysis of scientific literature and current legislation, to establish the specifics of the tax on the extraction of minerals in the form of hydrocarbons, to identify issues that require further legal regulation. **Methodology:** a set of methods of scientific knowledge is used, including: formal-legal, comparative-legal analysis, system and other methods. **Results:** the legal characteristics of the tax on the extraction of minerals in the form of hydrocarbons, namely: taxpayers, the object of taxation, the tax base, the tax period, the procedure for calculating and paying tax, tax rates and benefits have been researched. **Conclusions:** further reforms of tax

© Кавкаева Кристина Петровна, 2020

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kavkaevakp@gmail.com

© Kavkaeva Christina Petrovna, 2020

Postgraduate student, Financial, banking and customs law department named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

legislation, in particular the introduction of tax exemptions for mining; as a legal regulator of the industry activities are encouraged to develop and enact Federal law "On National Welfare Fund"; requires the timely development of legislative measures to support the oil companies because of the restrictions of oil production.

Key-words: *mineral extraction tax, oil and gas revenues, revenues of the federal budget of the Russian Federation, National Welfare Fund, tax benefits.*

Государственные доходы — это часть национального дохода страны, обращающаяся через специальные финансовые механизмы (источники доходов) в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы для выполнения его (государства) задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимая для функционирования государственных органов [1, с. 3].

Нефтегазовые доходы составляют значительную часть доходов федерального бюджета РФ. Согласно ст. 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации к нефтегазовым доходам относятся доходы федерального бюджета от поступления следующих обязательных платежей: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку¹.

Стоит отметить, что задачи налоговой политики государства обозначаются в зависимости от настоящего (на данный момент) состояния природно-ресурсного комплекса. Доходы от использования недр должны распределяться справедливо — это одна из основных целей введения платы за пользование недрами.

В 1992 г. был введен в действие Закон Российской Федерации «О недрах»². В ст. 39 данного закона была закреплена «Система платежей при пользовании недрами». Однако в 2002 г. была проведена налоговая реформа, в результате чего произошел переход части платежей при пользовании недрами из сферы законодательства о недрах в сферу законодательства о налогах и сборах. Платежи за пользование недрами были заменены налогом на добычу полезных ископаемых, ныне закрепленном в гл. 26 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ)³.

В последние годы было проведено значительное количество законодательных инициатив, связанных с налоговым регулированием. По мнению И.В. Филимоновой, налоговое регулирование нефтегазового комплекса имеет две тенденции: 1) усиление налогового бремени на нефтегазовый комплекс России (в части экс-

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 8 июня 2020 г. № 173-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2020. № 24, ст. 3747.

² См.: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 № 2395-1 «О недрах» (с изм. от 8 июня 2020 г. № 179-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10, ст. 823; 2020. № 24, ст. 3753.

³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340, 2020. № 24 ст. 3746.

портной пошлины и налога на добычу полезных ископаемых; 2) изменение законодательства с учетом проблем, стоящих перед нефтяной и газовой отраслями [2, с. 177].

В связи с этим большой интерес представляет налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья. Налог на добычу полезных ископаемых (далее — НДСПИ) закреплен в гл. 26 НК РФ. НДСПИ — это федеральный налог, то есть обязательный индивидуально безвозмездный платеж, который взимается с организаций и индивидуальных предпринимателей в случае, если им в пользование были предоставлены участки недр на основании Закона «О недрах». Согласно п. 1 ст. 337 НК РФ полезным ископаемым признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров (если иное не предусмотрено пунктом 3 ст. 337 НК РФ), содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), по своему качеству соответствующая национальному, региональному и международному стандартам, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого — стандарту организации. Полезное ископаемое — это природный ресурс, подлежащий охране и восстановлению — (несколько иная трактовка этого понятия содержится в Законе «О недрах»). Некоторые ученые считают необходимым разграничить понятие «полезное ископаемое» в недропользовании и для целей налогообложения [3, с. 90]. Кроме того, стоит обратить внимание на синонимичность понятий «добытое полезное ископаемое» в ст. 336 НК РФ и «полезное ископаемое» в ст. 337 НК РФ, используемых в целях налогообложения.

Статус плательщика НДСПИ возникает у пользователя недр (организации или индивидуального предпринимателя) с момента оформления лицензии. Лицензия подтверждает право на пользование недрами, а также содержит цель, сроки, границы, условия использования. Особенности и порядок лицензирования пользования недрами разъяснены Верховным судом Российской Федерации⁴. Небезынтересным является следующий факт: при наличии лицензии на пользование недрами может быть предоставлено право на геологическое изучение недр и иные виды пользования недрами, которые осуществляются налогоплательщиком и могут в дальнейшем повлечь за собой в дальнейшем появление объекта налогообложения по НДСПИ⁵.

Согласно ст. 336 НК РФ, объектом налогообложения НДСПИ являются полезные ископаемые — добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр (в том числе из залежи углеводородного сырья); извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию; полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории Российской Федерации, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора). Следовательно, добытое налогоплательщиком полезное ископаемое — это объект налогообложения. Однако существует доктринальное

⁴ См.: Постановление ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (с изм. от 5 апреля 2016 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1917.

⁵ См.: Письмо ФНС России от 06.12.2013 № ГД-4-3/22016 «О налоге на добычу полезных ископаемых» // Документы и комментарии. 2014. № 2.

мнение, которое несколько расходится с видением законодателя. Г.Р. Голованов, полагает, что теоретический объект налогообложения по НДСПИ отличается от законодательно закрепленного в НК РФ и представляет собой «осуществляемую пользователем недр на основании разрешения уполномоченного органа (лицензии) деятельность по добыче полезных ископаемых» [4, с. 10]. Также Г.Р. Голованов поясняет, что с позиции науки налогового права (теоретически) добытое полезное ископаемое выступает предметом налогообложения по НДСПИ [5, с. 13].

Налогообложению каждого из полезных ископаемых свойственна собственная специфика. По мнению А.А. Ялбулганова, все полезные ископаемые в целях налогообложения необходимо классифицировать на углеводородное сырье, твердые полезные ископаемые и подземные воды [6, с. 58]. Существуют и иные классификации [7, с. 331], однако законодатель не использует ни одну из них. В ст. 337 НК РФ закреплен перечень видов добытых полезных ископаемых: горючие сланцы, уголь, торф, углеводородное сырье, товарные руды и др. Стоит отметить, что указанный список нельзя назвать исчерпывающим ввиду того, что некоторые пункты ст. 337 НК РФ заключают в себе формулировки, в которых указывается и другие полезные ископаемые, не приведенные в перечне. Данный факт говорит о том, что законодатель оставил для себя возможность дополнения указанного перечня полезных ископаемых.

Объект НДСПИ определяется в зависимости от качественных характеристик добытого сырья: одна часть сырья представляет собой добытое полезное ископаемое, другая же — выходит за пределы характеристик добытого сырья в целях налогообложения, а это означает, что вторая часть не является объектом НДСПИ. Основным критерием определения продукции являются именно качественные характеристики, (в первую очередь физический и химический состав) свидетельствующий о «полезности» добытого ископаемого как продукции, и закрепленные в определенных стандартах.

Налоговая база по НДСПИ определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого, в том числе полезных компонентов, извлекаемых из недр попутно при добыче основного полезного ископаемого. Налоговая база рассчитывается на основе стоимости добытого полезного ископаемого (на основе его количества) в натуральном выражении.

В ст. 339 НК РФ закреплены только два метода при помощи которых возможно определить количество добытого полезного ископаемого: прямой и косвенный. Иными методами, кроме названных, определять количество добытого полезного ископаемого запрещено [6, с. 60]. В соответствии с ч. 2 ст. 339 НК РФ в учетной политике налогоплательщика для целей налогообложения указывается необходимый метод определения количества добытого полезного ископаемого, который должен применяться в течение всего периода времени добычи полезного ископаемого и подлежит изменению лишь в случае корректировки технического проекта разработки месторождения полезных ископаемых в связи с изменением применяемой технологии добычи полезных ископаемых.

Согласно ст. 341 НК РФ налоговый период — это календарный месяц. В ст. 344 НК РФ закреплены сроки уплаты налога, а именно: сумма налога, подлежащая уплате по итогу налогового периода, уплачивается не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Порядок исчисления и уплаты налога закреплен в ст. 343 НК РФ. Согласно п. 1 указанной статьи сумма налога рассчитывается как произведение налого-

вой базы и соответствующей налоговой ставки. Сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода (месяца) по каждому добытому полезному ископаемому. Кроме того, стоит отметить, что ст. 343.1–343.5 НК РФ содержат порядок уменьшения суммы налога на отдельные полезные ископаемые, в частности при добыче нефти, газа горючего природного, газового конденсата. Также важно, что для эффективного контроля за уплатой НДС федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет ведение государственного баланса запаса полезных ископаемых направляет, в налоговые органы данные о государственном балансе запасов полезных ископаемых по состоянию на первое число каждого календарного года [8, с. 456].

В статье М.Н. Садчикова, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой отмечается, что юридическая конструкция НДС содержит в себе инструменты и средства, позволяющие реализовывать фискальную и регулирующие функции. Одним из регулирующих инструментов является налоговая ставка НДС в части налогообложения добычи нефти [9, с. 166]. Без налоговых ставок не представляется возможным определение суммы налога. Налоговые ставки НДС, применяемые в отношении налоговой базы, бывают адвалорные и специфические. Адвалорные налоговые ставки исчисляются в процентах, действуют в случае, когда налоговая база выражается в стоимости добытого полезного ископаемого. Специфические ставки исчисляются в рублях за тонну, действуют, когда налоговая база выражается в количестве добытого полезного ископаемого. Существуют льготные налоговые ставки: это 0% или 0 рублей. В ст. 342 НК РФ содержится перечень случаев, при которых налогообложение производится по льготной ставке. Приведенный перечень можно назвать весьма обширным. И стоит отметить тот факт, что законодатель довольно часто вносит в него изменения. Так, к примеру, в марте 2020 года п. 1 ст. 342 НК РФ были внесены изменения в подп. 18 и 19, а также введены подп. 18.1 и 19.1, касающиеся газа горючего природного, газового конденсата совместно с газом горючим природным⁶. Указанные изменения и ряд иных поправок и изменений были внесены во вторую часть НК РФ ввиду необходимости установления налоговых льгот в целях стимулирования разработки новых месторождений и добычи углеводородного сырья в Арктической зоне. В качестве самой распространенной льготы для НДС можно назвать снижение или обнуление налоговой ставки, также к налоговым льготам относят налоговые вычеты и коэффициенты к базовой налоговой ставке по НДС.

По мнению профессора А.А. Ялбулганова, значительную роль при налогообложении добычи углеводородного сырья имеет применение дифференциации НДС. Дифференциация воплощается различными способами: введением льгот или исключением из перечня объектов налогообложения. Применение дифференциации для нефтегазовой сферы было обусловлено тремя вескими причинами. Первая причина — реализация фискальной функции НДС ввиду уравнивания налогоплательщиков. Второй причиной является реализация регулирующей функции НДС путем стимулирования добычи налогоплательщиками определенных полезных ископаемых на конкретных участках недр, которые интересны государству, во исполнение публичных интересов. Третья причина — реализация экологической функции НДС: путем введения налоговых льгот и понижаю-

⁶ См.: Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1657.

щих коэффициентов для налогоплательщиков создается стимул к применению методов добычи, более безопасных для окружающей среды [6, с. 61–62].

По мнению М.М. Юмаева, несмотря на то, что НК РФ запрещает предоставление индивидуальных льгот по НДС, все же вводятся некоторые скрытые точечные льготы, оформленные как льготы категорийные [10, с. 148]. Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что отношение к применяемым льготам по НДС в научном сообществе является неоднозначно. В гл. 26 НК РФ весьма часто вносятся изменения и дополнения, что способствует своевременной разработке необходимой правовой базы. Стоит отметить, что действующую систему регулирования НДС нельзя назвать совершенной, она требует дальнейшего своевременного реформирования, особенно в отношении льгот для добычи углеводородного сырья, которые должны быть согласованы с действующей финансово-правовой политикой государства и отвечать современным требованиям.

В связи с несовершенством налогообложения на практике возникают спорные ситуации при исчислении НДС, причем, решения судом принимаются как в пользу налогового органа⁷, так и в пользу налогоплательщика⁸. Примечательно, что чаще всего споры возникают по поводу применения налоговой ставки НДС.

По мнению некоторых ученых, постепенно сокращается зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов [11, с. 79]. Представляется, что поступления в федеральный бюджет от нефтегазовых доходов действительно сократятся. Однако в современных условиях сложной экономической ситуации в стране и в мире, связанной в т.ч. с пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19), падению спроса на углеводороды, падению уровня нефтедобычи, приходит к снижению цены на нефть. В связи с этим можно утверждать, что будут сокращаться нефтегазовые доходы федерального бюджета, в т.ч. и поступления от НДС. Современные условия требуют актуальных и оперативных решений, в т.ч. и в области изменения ряда нормативно-правовых актов. Российский суверенный фонд (Фонд национального благосостояния), где аккумулируются нефтегазовые доходы федерального бюджета, на сегодняшний день выполняет функцию «подушки безопасности». Средства названного фонда направляются на поддержку различных социальных институтов и предпринимательства. По мнению председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Л. Кудрина, если потребуется израсходовать половину или чуть больше половины средств Фонда национального благосостояния — это «нестрашно»⁹. Тем не менее существует большой риск, что при длительной неблагоприятной ситуации, связанной с низкими ценами на нефть, а также при нерациональном использовании средств — суверенный фонд будет быстро исчерпан. В контексте указанным проблем видится необходимой разработка более детального правового регулирования возможности использования средств, находящихся в названном суверенном фонде Российской Федерации.

Представляется целесообразным разработать и принять федеральный закон «О Фонде национального благосостояния», в котором стоит закрепить правовой

⁷ См.: Решение арбитражного суда Томской области от 14 февраля 2019 г. по делу № А67-13556/2018. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/XTblfxbAdVm/> (дата обращения: 29.06.2020).

⁸ См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 сентября 2017 г. № Ф09-4889/17. URL: http://taxpravo.ru/sudebnie_dela/statya-397287-postanovlenie_arbitrajnogo_suda_ural'skogo_okruga_ot_28092017_g__f09_4889_17 (дата обращения: 29.06.2020).

⁹ Кудрин призвал в 2020 году потратить больше средств ФНБ. URL: <https://rg.ru/2020/04/25/kudrin-prizval-v-2020-godu-potratit-bolshe-sredstv-fnb.html> (дата обращения: 29.06.2020).

статус фонда, четкий и понятный порядок использования денежных средств, порядок управления ими, а также ряд иных значимых пунктов. Указанные меры помогут выйти из сложившейся кризисной ситуации с минимальными последствиями для социально-экономической сферы.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в 2020 г. был спрогнозирован объем дополнительных нефтегазовых доходов бюджета в размере 2 трлн 777 млрд руб., в 2021 году — 2 трлн 632 млрд руб.¹⁰ Однако, учитывая действующие на данный момент обстоятельства, можно предположить, что скорее всего, данные официальные прогнозы не воплотятся в жизнь.

6 марта 2020 г. состоялось очередное заседание ОПЕК+ — Международной межправительственной организации стран — экспортеров нефти (созданной в 1960 г. нефтедобывающими странами в целях контроля квот на добычу нефти и стран, которые являясь экспортерами нефти, не входят в ОПЕК, к их числу которых относится и Российская Федерация). В ходе заседания членам ОПЕК и другим странам не удалось договориться о дальнейшем ограничении добычи нефти. Из этого следует, что с 1 апреля 2020 г., для стран перестали действовать ограничения по нефтедобыче¹¹. Указанный факт спровоцировал снижение цен на нефть, а также запустил иные глобальные экономические процессы. 9 апреля 2020 года снова состоялось заседание ОПЕК+, на этот раз оно было более результативным: странам удалось заключить новое соглашение, вступившее в силу с 1 мая 2020 г. Согласно принятым условиям, в виду перенасыщения рынка нефти Российская Федерация должна сократить нефтедобычу до уровня 2002 г., в связи с чем, ведущие нефтедобывающие компании рассматривают различные меры по снижению нефтедобычи, в т.ч. закрытие некоторых нефтяных месторождений и добычу нефти с последующим ее сжиганием¹². День 20 апреля 2020 г. стал историческим для рынка нефти: впервые цена на нефть (включая российскую марку Urals) упала ниже нуля¹³. Это случилось из-за отсутствия спроса на нефть и отсутствия возможности ее хранения. Данные обстоятельства еще раз подчеркивают необходимость соблюдения ограничительных мер по добыче нефти. Перед государством, в свою очередь, стоит задача проработать особые меры поддержки для нефтедобывающих организаций в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов. К примеру, потребуется, возможно, разработка нового пакета льгот для нефтедобывающей отрасли с последующим внесением изменений в НК РФ и иные акты, либо разработка новых нормативно-правовых актов, учитывающих современные особенности нефтедобычи. Данные обстоятельства могут привести к колоссальному снижению уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Резюмируя вышеизложенное, стоит заострить внимание, во-первых, на необходимости дальнейшего реформирования налогового законодательства (в

¹⁰ См.: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изм. от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49, ч. II, ст. 7531.

¹¹ Новак: ОПЕК+ отменила ограничение добычи из-за отсутствия консенсуса по ситуации на рынке. URL: <https://1prime.ru/energy/20200306/831036452.html> (дата обращения: 20.06.2020).

¹² Россия начнет сжигать лишнюю нефть. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/birzhevyuetovary/rossiya-nachnet-szhigat-lishnyuyu-neft-1029124044> (дата обращения: 29.06.2020).

¹³ Цена нефти впервые в истории упала ниже нуля. Что нужно знать. URL: <https://www.rbc.ru/economics/21/04/2020/5e9df3249a79470ff099ae32> (дата обращения: 29.06.2020).

частности, это касается льгот по НДС). Во-вторых, видится целесообразной разработка (с последующим введением в действие) Федерального закона «О Фонде национального благосостояния» для закрепления четкого регламента формирования доходной части фонда, а также возможности и условий последующего использования содержащихся в фонде средств. В-третьих, в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов, необходима своевременная разработка правовых мер поддержки нефтедобывающих компаний ввиду введенных ограничений нефтедобычи.

Библиографический список

1. *Боженок С.Я.* Генезис доходов государства. М. Экон-информ, 2010. 234 с.
2. *Филимонова И.В.* Особенности государственного регулирования в области фискальной политики в нефтегазовом комплексе // *Интерэкспо Гео-Сибирь*. 2016. С. 176–180.
3. *Байгозин К.И.* О соотношении правовых позиций высших судов по отдельным вопросам уплаты налога на добычу полезных ископаемых // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер.: Право*. 2014. № 3. С. 87–93.
4. *Голованов Г.Р.* Правовое регулирование налога на добычу полезных ископаемых: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 27 с.
5. *Голованов Г.Р.* Характеристика содержания понятия «полезное ископаемое» (для целей определения объекта налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых // *Финансовое право*. 2007. № 1. С. 6–13.
6. *Ялбулганов А.А.* Правовой режим платежей за пользование недрами и обеспечение фискальных интересов Российского государства // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2017. № 3. С. 50–73.
7. *Троянская М.А., Тюрина Ю.Г.* Исторические аспекты налогообложения добытых полезных ископаемых // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7. № 2(23). С. 330–334.
8. *Смирнов Д.А.* Налог на добычу полезных ископаемых / в учебнике *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 450–457.
9. *Садчиков М.Н., Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б.* Налог на добычу полезных ископаемых: особенности применения в аспекте новелл российского законодательства о налогах и сборах // *Цивилистика: право и процесс: сборник научных и научно-прикладных трудов* / под общ. ред. Т.А. Григорьевой. Саратов, 2018. Вып. 1 (1). С. 165–169.
10. *Юмаев М.М.* Налог на добычу полезных ископаемых: эволюция и новые реалии // *Экономика. Налоги. Право*. 2019. № 5. С. 142–153.
11. *Артеменко Д.А., Артеменко Г.А.* Реформа системы налогообложения нефтегазового сектора российской экономики // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2017. № 2. С. 75–80.

References

1. *Bozhenok S.Ya.* The Genesis of State Revenues. M.: Econ-inform, 2010. 234 p.
2. *Filimonova I.V.* Features of State Regulation in the Field of Fiscal Policy in the Oil and Gas Sector // *Interexpo Geo-Siberia*. 2016. P. 176–180.
3. *Baygozin K.I.* On the Correlation of the Legal Positions of Higher Courts on Certain Issues of Payment of Tax on Mineral Extraction // *Bulletin of St. Petersburg University. Law. Series 14*. 2014. No. 3. P. 87–93.
4. *Golovanov G.R.* Legal Regulation of the Tax on Mining: extended abstract dis. ... cand. of law. M., 2009. 27 p.

5. *Golovanov G.R.* Description of the Content of the Concept of “Mineral” (for the purpose of Determining the Object of Taxation on Mineral Extraction Tax // *Financial Law*. 2007. No 1. P. 6–13.
6. *Yalbulganov A.A.* The Legal Regime of Payments for the Use of Subsurface Resources and Ensuring the Fiscal Interests of the Russian State // *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2017. No 3. P. 50–73.
7. *Troyanskaya M.A., Tyurina Yu.G.* Historical Aspects of Taxation of Extracted Minerals // *Azimuth of scientific research: economics and management*. 2018. Vol. 7. No. 2 (23). P. 330–334.
8. *Smirnov D.A.* Mineral Extraction Tax / the textbook *Financial Law: textbook* / otv. ed. N.I. Khimicheva, E.V. Pokachalova. 6th ed., Rev. and suppl. M.: Norma: INFRA-M, 2019. P. 450–457.
9. *Sadchikov M.N., Pokachalova E.V., Razgildieva M.B.* Mineral Extraction Tax: Features of Application in the Aspect of Novelties of Russian Legislation on Taxes and Fees // *Civilistics: Law and Process: Collection of Scientific and Applied Scientific Works* / edited by Doctor of Law, Professor T.A. Grigorieva. Saratov, 2018. Issue 1 (1). P. 165–169.
10. *Yumaev M.M.* Mineral Extraction Tax: Evolution and New Realities // *Economy. Taxes. Law*. No. 5. 2019. P. 142–153.
11. *Artemenko D.A., Artemenko G.A.* Reform of the Tax System of the Oil and Gas Sector of the Russian Economy // *State and municipal management. Scholarly Notes SCAGS*. 2017. No 2. P. 75–80.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10177

УДК 349.2

И.В. Шестерякова

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: НЕСТАНДАРТНАЯ КЛАССИКА

Введение: в статье рассматриваются вопросы о структурных изменениях трудовых отношений в современном мире. Автор обращает внимание на различные факторы, которые оказывают влияние на изменение трудовых отношений. В работе проанализированы международные нормы, российское трудовое законодательство, руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ и правоприменительная практика. **Цель:** выявить особенности трудовых отношений в современный период. **Методологическая основа:** всеобщие, общенаучные, формально-юридический, системно-правовой, сравнительно-правовой. **Результаты:** исследован вопрос об особенностях трудовых отношений на современном этапе, выявлены характерные признаки (черты) современных трудовых отношений, проанализированы международные нормы и национальное трудовое законодательство. **Выводы:** анализ трудового законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что трудовые отношения подвергаются коренным изменениям. Классические признаки трудовых отношений дополняются новыми характеристиками, а могут и вовсе отсутствовать. Однако это не влияет на признание отношений трудовыми. Следовательно, работники имеют право на все гарантированные им трудовые права.

Ключевые слова: работник, работодатель, трудовые отношения, международные нормы, Международная организация труда.

I. V. Shesteryakova

LABOR RELATIONS IN THE MODERN WORLD: NON-STANDARD CLASSICS

Background: the article deals with structural changes in labor relations in the modern world. The author draws attention to various factors that influence changes in labor relations. The paper analyzes international norms, Russian labor legislation, guidelines of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and law enforcement practice. **Objective:** to identify the features of labor relations in the modern period. **Methodology:** general, general scientific, formal-legal, system-legal, comparative-legal methods of research. **Results:** the question of the features of labor relations at the present stage is researched, the characteristic features of modern labor relations are identified, international norms

© Шестерякова Ирина Владимировна, 2020
Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории международных отношений (Московский государственный лингвистический университет)
© Shesteryakova Irina Vladimirovna, 2020
Doctor of law, associate Professor, Theory and history of international relations department (Moscow State Linguistic University)

and national labor legislation are analyzed. Conclusions: the analysis of labor legislation and law enforcement practice allows us to come to the conclusion that labor relations are undergoing fundamental changes. Classic signs of labor relations are supplemented with new characteristics, or may not be present at all. However, it does not affect the recognition of the relationship as an employment relationship. Consequently, employees are entitled to all guaranteed employment rights.

Key-words: *employee, employer, labor relations, international norms, international labor organization.*

Современный мир меняется стремительно. Изменения касаются всех сфер нашей жизни, прежде всего экономической, технической, а следовательно и правовой. В частности, указанные изменения касаются и трудовых отношений.

Статья 15 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) указывает признаки трудовых отношений: 1) личное выполнение работником определенной трудовой функции; 2) подчинение правилам внутреннего трудового распорядка; 3) получение работником заработной платы; 4) работа по определенной должности в соответствии со штатным расписанием, под управлением, контролем и в интересах работодателя. Подобные характеристики содержатся и в рекомендации Международной организации труда (МОТ) от 31 мая 2006 г. «О трудовом правоотношении».

Можно сказать, что это классика определения характерных признаков трудовых отношений. Однако современные экономические реалии, эпидемиологическая обстановка, финансово-экономические кризисы, вносят свои коррективы в эту структуру.

Указанные признаки (характерные черты) трудовых отношений необходимы для того, чтобы признать отношения трудовыми. Устанавливая их или наоборот, приходя к выводу об отсутствии таковых, суд приходит к выводу об их существовании/не существовании. От решения суда будет зависеть многое — будет ли у работника и дальше возможность трудиться, но уже по трудовому договору с получением установленных государством гарантий и компенсаций.

Сегодняшние трудовые отношения претерпевают качественные изменения:

1) личное выполнение работником определенной трудовой функции. Трудовая функция работника — это работа соответствии с квалификацией, профессией, конкретный вид получаемой работы. Такое соответствие устанавливается профессиональными стандартами, тарифно-квалификационными справочниками. Сегодня трудовая функция работника все более конкретизируется, уточняется. Однако для одних категорий работников, в соответствии с микрозадачами, которые ставит работодатель, она становится весьма «краткой». Например, это касается тех, кто работает на облачных, сетевых платформах (это сферы программирования, дизайна, копирайтинга и т.д.). По данным представленным исследователями Университета Оксфорда¹ о состоянии рынка труда, самой быстрорастущей категорией трудовой функции, стала самая узкая — профессиональные услуги. Это такие услуги, как бухгалтерский учет, бизнес-консультации и юридические консультации. Проекты в этой категории выросли за год на 43%,

¹The iLabour Project Investigating the Construction of Labour Markets, Institutions and Movements on the Internet. URL: <http://ilabour.oii.ox.ac.uk/the-online-gig-economy-grew-26-over-the-past-year/> (дата обращения: 21.10.2020).

но они по-прежнему составляют менее 3% от общей онлайн-экономики (работа на облачных и сетевых платформах).

Для других, наоборот, происходит не просто конкретизация обязанностей, а «размывание» и смешивание обязанностей разных профессий и функций. Например, преподаватель должен не просто прочитать лекцию или провести семинарское занятие, а записать лекцию в определенной программе, использовать анимацию и пр., причем не единожды, а на постоянной основе. Иногда меняется и признак исключительно личного выполнения трудовых обязанностей. Так, в современном мире все больше внедряется робототехника и искусственный разум, который вместе с работником или под его контролем, либо без такого — выполняет трудовые обязанности. Профессиональные требования меняются в зависимости от развития науки, техники, технологий.

2) подчинение правилам внутреннего трудового распорядка. Этот характерный признак также подвергается изменениям, в связи с характером труда. Работники по всему миру, занятые на облачных и сетевых платформах не раз обращались в суды за признанием таких отношений трудовыми. Представители платформ обращали внимание на то, что указанные признаки в таких отношениях отсутствуют. Однако суды в Германии, Великобритании, Франции и других стран указывали на существование такого признака, но в измененной форме. В одном из последних решений Верховного Суда Испании по иску работников фирмы специализирующейся на доставке еды Glovo². Похожие решения состоялись и в отношении работников трудящихся на платформах Deliveroo, Uber, Airbnb и ряда других.

Все больше в трудовых отношениях речь идет не о соблюдении «классических» правил внутреннего трудового распорядка, а об установлении иного рода. Например, работники платформ вынуждены соблюдать так называемые «условия обслуживания». Эти условия устанавливаются платформами в одностороннем порядке и определяют, как и когда краудоркерам будут платить, как будет оцениваться их работа и какие средства правовой защиты у работников есть (или нет).

3) получение работником заработной платы. Заработная плата работника, согласно действующему трудовому законодательству, зависит от количества и качества затраченного труда. Но, в силу происходящих изменений, и этот признак подвергается существенным изменениям. Если раньше для большинства работающих обычным считалось ежемесячное начисление заработной платы и выплата ее в аванс и под расчет, то сегодня краткосрочный или суперкраткосрочный характер трудовых отношений допускает выплату зарплаты одновременно: выполнил заказ — получил оплату. Кроме того, работники, занятые на платформах вынуждены платить комиссию. Например, а Upwork сборы обычно устанавливаются по скользящей шкале от 20% до 5% (в зависимости от вознаграждения за проект и опыта работы на платформе). Опрос MOT среди 1000 работников на Украине показал, что на подавляющем большинстве онлайн-платформ работники (85%) платят комиссию. Почти две трети (62%) всегда

² Spanish Supreme Court rules food-delivery riders are employees, not self-employed. URL: https://english.elpais.com/economy_and_business/2020-09-24/spanish-supreme-court-rules-food-delivery-riders-are-employees.html#:~:text=The%20Spanish%20Supreme%20Court%20ruled,%20C%20not%20self%20Deployed%20workers.&text=This%20specific%20case%20reached%20the,riders%20were%20self%20Deployed%20workers. (дата обращения: 21.10.2020).

платят комиссию, а четверть (23%) платят ее время от времени³. Однако и те, кто получают заработную плату ежемесячно сталкиваются с проблемой сокращения заработной платы при увеличении объема выполняемой работы. Все это противоречит международным нормам, а именно Конвенции Международной организации труда (далее МОТ) № 95 «О защите заработной платы» (Женева, 1949 г.)⁴. Статья 9 указанной Конвенции закрепляет, что запрещаются всякие удержания с заработной платы, целью которых является прямая или косвенная уплата трудящимся предпринимателю, его представителю или какому-либо посреднику (как например, агенту по набору рабочей силы) за получение или сохранение службы.

4) работа на определенной должности в соответствии со штатным расписанием, под управлением, контролем и в интересах работодателя. Следует отметить, что контроль работодателя становится тотальным. Это позволяют делать современные электронные устройства и гаджеты, причем вне зависимости от того, «классические» ли это трудовые отношения или работа на онлайн-платформе. Работодатель стремится все жестче контролировать не только начало и окончание рабочего дня, но и получение заданий, их выполнение, рассылку и ознакомление с локальными актами и т.д. Относительно работы на определенной должности необходимо отметить следующее: в настоящее время работа все больше организуется по профессиональным кластерам, больше появляется новых профессий (зеленая экономика, защита различного рода данных и информации, компьютерные технологии и т.д.), а вместе с ними появляются новые должности, видоизменяются существующие. По данным Всемирного экономического форума эти новые профессии предоставят 1,7 млн новых рабочих мест в 2020 г., а к 2022 г. эта цифра значительно увеличится на 51% до 2,4 миллиона возможностей. По оценкам данного отчета, в ближайшие три года 37% вакансий в новых профессиях будут приходиться на экономику ухода; 17% в продажах, маркетинге; 16% в информационных технологиях и искусственном интеллекте; 12% в области инженерии и облачных платформ⁵. Таким образом, сегодня характер трудовых отношений заметно меняется. Меняются и требования работников к характеристике трудовых отношений: все больше желающих гибкости трудовых отношений, сочетания работы и семейных обязанностей, творчества и т.д. Такие возможности предоставляет работа в гигнэкономике. В результате работники с ограниченными возможностями, а также жители сельских или экономически неблагополучных районов могут широко использовать открывшиеся возможности трудоустройства и получения дохода⁶. Работа на платформах цифрового труда является важным источником дохода для многих работников.

Однако открывшиеся возможности не гарантируют трудовые права работников:

³ Policy responses to new forms of work: International governance of digital labour platforms (Paper prepared for the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group under Japan's Presidency 2019, 22-24 April, Tokyo). URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms_713378.pdf (дата обращения: 21.10.2020).

⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6739/b5315c892df7002ac987a311b4a242874fdcf420/ (дата обращения: 21.10.2020).

⁵ Jobs of Tomorrow Mapping Opportunity in the New Economy. January 2020. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf (дата обращения: 21.10.2020).

⁶ В ходе всестороннего исследования пяти англоязычных платформ, охватывающих работников из 75 стран мира, было обнаружено, что это основной источник дохода для каждого третьего работника.

по-прежнему остается актуальной проблема признания таких отношений трудовыми;

оплата труда не соответствует стандартам, иногда отсутствует обеспечение минимального размера оплаты труда. Работники вынуждены работать больше, чтобы обеспечить себе существование («облачное рабство»);

так как отношения не признаются трудовыми, возникает вопрос с последующим пенсионным обеспечением. Кроме того, работники фактически лишены право на защиту своих трудовых прав, т.к. зачастую работники и работодатель находятся не только в разных городах и странах, но и на разных континентах.

Представляется, что в настоящее время можно наблюдать все больше не только не «классических» трудовых отношений, но и транснациональных, (т.е. отношений, осложненных иностранным элементом). Это осложняет не только гарантированность трудовых прав, но предоставления других возможностей: создать профсоюз, заключить коллективный договор, обратиться в суд, инспекцию труда и т.д. Сегодня все больше мы видим работу не коллектива работников, а единичного работника. Нет достижения цели, поставленной перед коллективом, а есть цель, поставленная работником перед собой и своей семьей. Таким образом, претерпевают изменения не только характерные признаки (черты) трудовых отношений, но и характер взаимосвязи между работником и работодателем, взаимоотношений в коллективе, желания работника работать в нем (что приводит к неспособности работать в коллективе).

В этой ситуации считаем, что важное место должны играть международные организации универсального регионального порядка. В рамках этих организаций возможно было бы разработать единый подход к рассматриваемым изменениям:

принять единые нормы о минимальных трудовых гарантиях для работающих в сфере гигномики;

установить единые коллизийные нормы для защиты трудовых прав работников при обращении в суд;

выработать единые минимальные нормативы по оплате труда.

Таким образом, сочетание «классических» признаков и их видоизмененных элементов будут способствовать защите трудовых прав работников и стабильности трудовых отношений.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10178

УДК 349.3

С.А. Кузнецова

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение: необходимость совершенствования системы социального обеспечения в Российской Федерации является важнейшей задачей, направленной на практическое использование конституционных прав граждан, что нашло свое отражение в представленной работе. Отмечается, что имеющиеся пробелы в нормативной базе требуют внесения дополнений и дальнейших решений, некоторые из них и предлагаются модифицировать. Совершенствование системы социального обеспечения должно быть поэтапным, скоординированным, конкретизированным, повсеместным в целях дальнейшего улучшения благосостояния населения. **Цель:** обзор правового регулирования в системе социального обеспечения на этапе реформирования законодательства, которое затрагивает меры защиты и поддержки граждан. В работе рассмотрены и проанализированы определенные нормативные правовые акты с внесенными изменениями, согласно политическим и социально-экономическим преобразованиям в стране. **Методологическая основа:** тщательный анализ существующей и продолжающейся развиваться сферы социальной защиты граждан, в соответствии с которой следует еще глубже закрепить построение системы социального обеспечения, так, согласно Основному Закону, Российская Федерация — социальное государство. **Результаты:** представлен определенный круг нормативных правовых источников с внесенными изменениями и дополнениями на уровне действующего пенсионного законодательства. **Вывод:** автор отмечает имеющиеся пробелы в нормативной базе и обращает внимание на дальнейшее усовершенствование системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, которая направлена на улучшение благосостояния населения нашей страны.

Ключевые слова: система социального обеспечения, пенсионный возраст, страховая пенсия, страховой стаж, индивидуальный пенсионный коэффициент, социальная поддержка, многодетные матери, пособия, выплаты, граждане, имеющие детей.

S.A. Kuznetsova

PROSPECTS FOR IMPROVING THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Background: the need to improve the social security system in the Russian Federation is the most important task aimed at the practical use of the constitutional rights of citizens, which is reflected in the presented work. It is noted that the existing gaps in the regulatory framework require additions and further solutions, and some of them are proposed to be modified. The improvement of the social security system should be gradual, coordinated, specified, and universal in order to further improve the well-being of the population. **Objective:** to do a review of legal regulation in the social security system at the stage of reforming legislation that affects measures to protect and support citizens. The author of the article considers and analyzes certain normative legal acts with the changes made in

© Кузнецова Светлана Анатольевна, 2020

Старший преподаватель кафедры трудового права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Kuznetsova Svetlana Anatolyevna, 2020

Senior lecturer, Labor law department (Saratov State Law Academy)

*accordance with the political and socio-economic transformations in the country. **Methodology:** a thorough analysis of the existing and developing field of social protection of citizens, which is even deeper to secure the construction of social security system, so, according to the Fundamental Law, the Russian Federation is a social state. **Results:** a certain range of regulatory legal sources with amendments and additions at the level of the current pension legislation is presented. **Conclusion:** the author points to the existing gaps in the regulatory framework and draws attention to the further improvement of the pension system in the Russian Federation, which is aimed at improving the welfare of the population of our country.*

Key-words: social security system, retirement age, insurance pension, insurance experience, individual pension coefficient, social support, mothers with many children, benefits, payments, citizens with children.

Национальное законодательство на современном этапе развития представлено широким кругом нормативных правовых актов в социально-обеспечительной сфере, их действие призвано оказывать справедливую помощь, необходимые услуги лицам, для которых они являются жизненно важными. Социальные гарантии, решающие задачи эффективного функционирования системы социального обеспечения следует углубить и конкретизировать для дальнейшего целенаправленного совершенствования законов, обязанных обеспечить уровень жизни граждан, который является достойным для всех. Законодательные основы не в состоянии решить проблемы связанные с реализацией прав работников на страховые пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, медицинскую и лекарственную помощь, материальную поддержку, реформирование нормативной базы в этой области подлежит совершенствованию для качественного улучшения. Значимость правового регулирования данных проблем является важнейшей задачей направленной на осуществление конституционно закрепленных прав граждан в этой области. Государству, несмотря на имеющиеся и возникающие проблемы с их необходимостью срочного решения, следует налаживать и осуществлять процесс социальной защиты и поддержки населения страны.

Опираясь на имеющийся опыт преобразований в России и одновременно эффективно используя наиболее соответствующие национальному законодательству международные нормы ООН, МОТ, Совета Европы, законодатель стремится к принятию взвешенных и выверенных источников регулирования права социального обеспечения. Ведущую роль в этом правовом тандеме может принадлежать Международной организации труда (далее — МОТ) с ее целями и задачами, нашедшими отражение в российских документах. Одновременно следует отметить, что не существует идеальной модели системы социальной защиты и обеспечения граждан, которую возможно применить в любой стране, следовательно, МОТ не в состоянии предложить единую для всех законодательную норму. Проанализировав многолетний опыт разных стран, МОТ предлагает ключевые положения, которые можно использовать в модернизации социального законодательства, проводимого в нашей стране. Основными международными актами, послужившими образцами для социальных преобразований в Российской Федерации стали: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Конвенция № 102 (Женева, 1952 г.) «О минимальных нормах социального обеспечения»; Конвенция № 117 (Женева, 1962 г.) «Об основных целях и нормах социальной политики»; Конвенция № 157 (Женева, 1982 г.) «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения».

Следует отметить, что Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» представляет следующие сферы социального обеспечения: медицинское обслуживание, обеспечение по болезни, обеспечение в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, обеспечение в связи с материнством, обеспечение по инвалидности, обеспечение по случаю потери кормильца, обеспечение по старости, подчеркивая тот факт, что возраст в этом случае не должен превышать 65 лет¹. Данный международный документ был ратифицирован и закреплен Федеральным законом от 3 октября 2018 года №349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция №102)». Разделы данного нормативного акта содержат наиболее существенные сферы социального обеспечения, подлежащие реализации в Российской Федерации².

Рассматривая долгосрочные примеры зарубежных государств, наша страна стремится найти для себя наиболее подходящий к ее политическим и социально-экономическим условиям механизм становления социального обеспечения. Современные тенденции модификации общества должны учитывать происходящие в стране изменения связанные: с ухудшением демографического положения, высоким уровнем безработицы, старением населения, увеличением незаконного притока мигрантов — все это влечет за собой проблемы, которые требуют срочного решения. Проводимое поэтапное реформирование системы социальной защиты и обеспечения направлено на рост благополучия, сохранение здоровья, повышение продолжительности жизни людей, поэтому сотрудничество в этой области с международным законодательством является важнейшим достижением нашего времени. Учитывая интересы общества, в действующую Конституцию РФ были внесены поправки за которые проголосовали граждане страны. Нашли свое отражение поправки дополняющие, расширяющие, углубляющие нормы Основного закона, касающиеся социального обеспечения, защиты, страхования, поддержки каждого члена нашего общества. В ст. 72, ч. 1 внесены пункты:

«ж») координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение;

«ж1») защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;

В ст. 75 внесены п.:

5. Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

¹ См.: Конвенция Международной Организации Труда №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (Женева, 1952 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 23, ст. 3589.

² См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 41, ст. 6189.

6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.

7. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируется обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат³.

Внесение поправок в ряд статей Конституции РФ повлечет за собой принятие новых законов, указов, постановлений и иных нормативных актов, обеспечивающих комплексный характер социальной защиты, регулирующей в дальнейшем действующее законодательство как на федеральном, так и на региональном уровнях. Безусловно, осуществление перспективного совершенствования требует, чтобы социальное законодательство как комплексная система нормативных правовых актов, в полной мере воплощала общепризнанные принципы права социального обеспечения. В основу которых заложены: Конституция РФ, нормы международного права, российские законы. Систематизированы принципы социального обеспечения следующим образом: всеобщность; единство и дифференциация; гарантированность при наличии социально значимых обстоятельств; гарантированность уровня жизни не ниже прожиточного минимума; осуществление социального обеспечения за счет страховых платежей и средств бюджета; простота и доступность условий и форм реализации прав граждан в социальном обеспечении. Реализация принципов предполагает равную для каждого человека возможность получения определенного вида социального обеспечения. При этом острота одной социальной проблемы не должна быть снята решением другой проблемы. Например, укрепление финансового положения Пенсионного фонда России не должно состояться за счет увеличения пенсионного возраста, страхового стажа, индивидуального пенсионного коэффициента, которые являются звеньями одной цепи. В соответствии с Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» были закреплены новые условия назначения страховых пенсий по старости. Предложено поэтапное (в пределах семи лет) увеличение возраста выхода на пенсию для мужчин — 65 лет, для женщин — 60 лет⁴. Целесообразность принятия данного нормативного акта вытекает из ранее принятого Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», который предлагает определение «страхового стажа», распределяет его постепенное увеличение в пределах шести лет. Размер страхового стажа должен соответствовать определенному календарному году и к 2024 г. составлять не менее 15 лет. Начиная с 2019 г. по 2024 г. включительно возрастает стоимость индивидуального пенсионного коэффициента, денежное выражение которого также увеличивается в последующем календарном году⁵.

³См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

⁴См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 41, ст. 6190.

⁵См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6965; 2014. № 2, ч. 2.

Наличие вышеназванных условий служит основанием для возникновения правоотношений в вопросе назначения страховой пенсии по старости. Следует отметить, что страховая пенсия по старости есть социальное обеспечение работников на основании социального страхования в территориальном Пенсионном фонде, который является частью государственной системы социальной защиты граждан и по существу заменяет им утраченный заработок.

Одним из основных направлений социальной политики государства в настоящее время стала поддержка граждан, имеющих детей. Особым положением наделены многодетные женщины, т.к. именно они осуществляют функции рождения, воспитания, выполняют трудовую функцию на производстве и дома, т.е. несут дополнительную нагрузку, что определяет ее важную роль как в семье, так и в обществе. Российскому законодательству свойственно уделять большее внимание социальной роли женщины в связи с материнством, рождением и воспитанием детей. Следует обратить внимание на Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», который, учитывая положение многодетных матерей, понизил им возраст выхода на страховую пенсию по старости. Женщине, родившей 4-х детей, воспитавшей их до 8 лет, пенсия по старости назначается при достижении возраста 56 лет, при наличии у нее страхового стажа не менее 15 лет. Женщине, родившей 3-х детей и воспитавшей их до 8 лет, пенсия по старости может быть назначена при достижении возраста 57 лет, при наличии у нее страхового стажа не менее 15 лет. Закрепляя данное положение о снижении пенсионного возраста для многодетных матерей, законодатель оставляет для них страховой стаж не менее 15 лет⁶. Однако выработать такое количество лет даже с учетом периода, не являющегося страховым, но в силу социальной значимости, засчитываемого в страховой стаж (это не более 6 лет в общей сложности) не предоставляется возможным. Не один год в законодательство вносится предложение — засчитывать все время ухода за малолетними детьми в страховой стаж, одновременно урегулировав условие об индивидуальном пенсионном коэффициенте, т.к. показатель его должен быть 30 (а это и для работников без прерывания стажа не всегда выполнимая задача). Принимая во внимание, что государство, изменяя и дополняя действующее законодательство, направляет его на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, предоставляя возможность значительно увеличить объем поддержки граждан, имеющих детей. Меры такой поддержки носят постоянный характер, а устанавливающие их нормативные правовые акты предусматривают четкую направленность и особенности реализации. Указом Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» на ребенка в возрасте от 3-х до 7-ми лет включительно устанавливается ежемесячное денежное пособие, составляющее 50% величины прожиточного минимума данного региона⁷. Предложенная денежная выплата детям значительно превышает пособие, которое предоставлялось ранее. Пополнился

⁶ См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 41, ст. 6190.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1745.

изменениями Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», который закрепил увеличение пособия по уходу за ребенком, для отдельных категорий лиц с семейными обязанностями, до размера 6,752 руб.⁸

Вышеназванное социальное законодательство по поддержке граждан, имеющих детей носит постоянный и повсеместный характер. Однако акты, принятые в связи с экстраординарными обстоятельствами и ограниченные временными рамками, направленные на социальную защиту некоторых слоев населения, должны иметь перспективу «пролонгации».

Принимая во внимание необходимость более тщательного рассмотрения вопросов, связанных с регулированием отношений в сфере социального обеспечения Президент РФ В.В. Путин принимает новый долгосрочный документ. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», предлагающий необходимый путь для дальнейшего улучшения благосостояния страны. «Установить следующие целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей к 2030 г.:

в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»;

обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации;

повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;

снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года;

обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции»⁹. Принятые нормативные правовые акты характеризуют заинтересованность государства в осуществлении социальной поддержки для всех слоев населения. Меры социальной поддержки предусматривают назначение денежных выплат. Это пенсии, пособия, компенсации, оказание социальных услуг, медицинской и лекарственной помощи и многое другое. Каждый субъект Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать дополнительные меры социальной поддержки (даже сверх мер, установленных на федеральном уровне). Современная политика социального развития невозможна без экономики, их взаимосвязь направлена на дальнейшее улучшение обеспечения благосостояния каждой семьи, каждого гражданина нашей страны. Реализация поставленных задач, предопределяет совершенствование системы социального обеспечения как в настоящее время, так в будущем.

⁸ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 8 июня 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1929.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10179

УДК 349. 621

Л.А. Тимофеев

СУЖДЕНИЯ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Введение: в статье последовательно излагается суждение автора — идея о необходимости развития водного комплекса страны с использованием программно-целевого метода, позволяющего сформировать единую информационно-аналитическую систему управления водным комплексом на основе набора правовых средств регулирования цифровой экономики и достижения «цифровой зрелости» при реализации управленческих решений в сфере экологического менеджмента. **Цель:** сохранить преемственность правовой поддержки ведущих направлений цифровизации управления водными ресурсами и ее развитие в рамках национальной цели цифровой трансформации. **Методологическая основа:** систематический подход, методы сравнения и описания. **Использовались частнонаучные методы:** сравнительные правовые методы и методы толкования правовых норм. **Результаты:** анализ работы научного сообщества и практиков показывает, что важность проблемы, обсуждаемой в современную эпоху, постоянна.

Ключевые слова: цифровая экономика, управление водными объектами, схема комплексного использования и охраны водных объектов, водо-хозяйственный комплекс, программно-целевой метод.

L.A. Timofeev

OPINIONS ON OPTIMIZATION OF WATER OBJECTS MANAGEMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL PROGRAM “DIGITAL ECONOMY OF THE RUSSIAN FEDERATION»

Background: the article consistently presents the author’s opinion—the idea of the need to develop the country’s water complex using the program-target method, which allows forming a unified information and analytical system for managing the water complex based on a set of legal means for regulating the digital economy and achieving “digital maturity” in

© Тимофеев Лев Александрович, 2020

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lewal.timofeev@yandex.ru

© Timofeev Lev Aleksandrovich, 2020

Doctor of law, Professor, Land law and ecological law department (Saratov State Law Academy)

the implementation of management decisions in the field of environmental management. Objective: maintain continuity of legal support for the leading areas of digitalization of water resources management and its development within the national goal of digital transformation. Methodology: systematic approach, methods of comparison and description as well as private-scientific methods: comparative legal ones and methods of interpretation of legal norms. Results: analysis of the work of the scientific community and practitioners shows that the importance of the problem discussed in the modern era is constant.

Key-words: digital economy, water management, integrated use and protection of water facilities, water complex, program-targeted method.

Можно лишь отчасти согласиться с провозглашаемой в последнее время (но не общепринятой) точкой зрения, что внедрение процессов цифровизации в жизнь современного общества сулит громадные экономические выгоды. Для обеспечения цифровизации других секторов человеческой деятельности она должна расти темпами, опережающими рост экономики в целом и к 2030 г. может достигнуть 4,6% ВВП. Между тем доля цифровой экономики в совокупном ВВП России составляет 3,9%, что почти в два-три раза ниже, чем в США, Китае, странах ЕС и Бразилии [1, с. 58–59]. Применительно к сфере АПК приводится цифра 4%¹ на основе разработок ведомственного проекта «Цифровое сельское хозяйство»². Очевидно, что законодатель придает большое значение улучшению результатов в рассматриваемой сфере, используя различные меры государственной поддержки³.

Наряду с этим, не будет, на наш взгляд, лишним стремление автора проверить правильность официальной позиции по поводу развития процессов цифровизации применительно к регулированию отношений по управлению водными объектами страны.

Думается, что начальным этапом осуществления процессов цифровизации следует считать предписания Водной Стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, которая предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного

¹ В идеале это означает полный переход на автоматизированное цифровое производство, управляемое интеллектуальными системами, где все процессы и этапы производства — от проектирования изделия до доставки потребителю — происходят в одной цифровой системе. Таким образом увеличивается скорость производства, оно становится более бережливым, снижается процент брака, улучшается качество товара, в конечном итоге промышленники получают возможность больше зарабатывать, а эффективность предприятия повышается. Вклад цифровизации в рост российской экономики // *Цифровая экономика*. 2018. № 4, с. 410.

² См.: Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (в ред. от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ) // *Собр. законодательства Рос Федерации*. 2019. № 49, ч. I, ст. 6939; 2020. № 12, ст. 1644.

³ В частности, показательно следующее: а) в 2020 году на эти цели планировалось освоить 124,4 млрд. рублей капитальных вложений; б) укреплены основы правового сопровождения процессов цифровизации — Паспорт национального проекта «Национальная программа „Цифровая экономика Российской Федерации“» (утверждена президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7)); Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2020. № 30, ст. 483; Постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы „Цифровая экономика Российской Федерации“» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы „Цифровая экономика Российской Федерации“») (в ред. от 7 декабря 2019 г. № 1612) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2019. № 11, ст. 1119; 2019. № 50, ст. 7396.

взаимодействия участников водных отношений. Главная особенность мероприятий по развитию водохозяйственного комплекса состоит в том, что они должны использоваться на основе программно-целевого метода, получившего легальное изложение в содержании федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350 (в ред. от 17 февраля 2020 г. № 164)⁴. В целях реализации отечественного программно-целевого метода рассматриваются 157 элементов, в числе которых «узловыми» следует считать: а) цифровую информационную базу, б) «умную» производственную инфраструктуру и в) цифровизацию распределения. Здесь целесообразно использовать передовой зарубежный опыт⁵.

Приоритетным направлением совершенствования государственного управления является реализация предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации (далее — ВдК РФ) следующих механизмов:

разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов (далее — СКИОВО). К настоящему времени разработано 69 таких документов, содержание которых требует модернизации. В частности, Схема комплексного использования и охраны водных объектов бассейна реки Волги⁶ должна быть приведена в соответствие с Федеральным проектом «Оздоровление Волги». В случае необходимости существенных изменений водохозяйственной обстановки, Федеральным агентством водных ресурсов осуществляется корректировка СКИОВО на основании результатов мониторинга ее реализации не чаще одного раза в 5 лет. В частности, в зоне деятельности Невско-Ладожского бассейнового управления с начала 2020 года осуществляется работа по корректировке СКИОВО водных объектов бассейнов рек Волхов, Луга, Волга;

разработка нормативов допустимого воздействия на водные объекты, учитывающих региональные особенности и индивидуальные характеристики водных объектов осуществляется в соответствии с требованиями статьи 35 ВдК РФ. Ее содержание осталось неизменным после внесения последних изменений в российский водный закон⁷, но это не означает варианта, когда законодатель может пренебрегать необходимостью развития процессов цифровизации этого направления водоохранной деятельности. Наоборот, на их актуализацию ориентируют заинтересованные организации национальные проекты «Экология», «Оздоровление Волги», программы «Чистая вода» и т.д.;

важнейшую роль в области использования и охраны вод — водных объектов законодатель отводит государственному мониторингу такой деятельности. Только введение в эксплуатацию автоматизированных комплексов для выполнения наблюдений позволило России сделать решительный шаг к переходу от программного к непрерывному мониторингу водных объектов и, тем самым, заложить прочные основы формирования государственного фонда данных экологической обстановки в стране [2, с. 2].

Применительно к рассматриваемой теме особое внимание исследователей привлекает инициированный правительством Кузбасса федеральный проект

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 18, ст. 2219; 2020. № 8, ст. 1026.

⁵ Глобальное Водное партнерство опубликовало Руководство по интегрированному управлению водными ресурсами в бассейнах.

⁶ Разработана экологической и водохозяйственной фирмой «ВЕД». М., 2013.

⁷ См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 2020. № 17, ст. 2725.

«Цифровой Обь-Иртышский бассейн», направленный на борьбу с обмелением рек Сибири и Урала, который авторы рекомендуют включить в федеральный проект Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика»⁸.

Положительная оценка указанного проекта не вызывает сомнения, однако при этом возникают некоторые размышления. Известно, что процессы грандиозного обмеления затронули в 2020 году и Волжский бассейн, о постоянном внимании к ситуации на просторах «главной улицы России» регулярно напоминает законодатель. Примечательно, что режим работы Волжско-Камского каскада ГЭС определяют Росводресурсы с учетом рекомендаций Межведомственной рабочей группы по регулированию режимов работы водохранилищ Волжско-Камского каскада (МРГ), руководствуясь Правилами использования водных ресурсов, действующими с 1983 года (новые редакции только разрабатываются).

На наш взгляд, пришла пора принять срочные меры по совершенствованию правового обеспечения управления водохозяйственной деятельностью в пределах Волжского бассейна. Обсуждаемые задачи (об охране окружающей среды и национальной цели «Цифровая трансформация») Указом Президента РФ от 21 июля 2020 № 474 предписываются к исполнению в приоритетном порядке, и тем не менее, мы не можем игнорировать взгляды многочисленных представителей мира науки и культуры о том, что «оцифрованное человечество погружается в пропасть возможной экологической гибели уже в XXI веке» [3, с 5]. 2020 год уже представил российскому обществу страшные по своим экологическим последствиям примеры: авария на комбинате «Норникель» и наводнение в бассейне реки Амур. В этой связи анализ указанной дискуссии автор предполагает изложить в ближайших публикациях.

Библиографический список

1. Капранова Л.Д. Цифровая экономика в России: состояние и перспективы // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. С. 58–59.
2. Гусенко М. Внимание на воду // Российская газета. 2019. 24 авг.
3. Ловушки с «цифровым миром». 120 деятелей науки и культуры обращаются к Президенту РФ // Советская Россия. 2020. С. 5.

References

1. Kapranova L.D. Digital Economy in Russia: State and Prospects // Economics. Taxes. Right. 2018. No. 2. P. 58–59.
2. Gusenko M. Attention to Water // Russian newspaper. 2019. August 24.
3. Traps with the «Digital World.» 120 scientists and cultural figures turn to the President of the Russian Federation // Soviet Russia. 2020. P. 5.

⁸ 20 марта 2020 г. эксперты аналитического центра при Правительстве РФ поддержали инициативу Кузбасса по оздоровлению Обь-Иртышского бассейна». URL: [ako.ru > news > detail > ekspertry-analiticheskogo-tsentr](http://ako.ru/news/detail/ekspertry-analiticheskogo-tsentr) (дата обращения):

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10180

УДК 349.415

Е.Ю. Чмыхало

О НЕКОТОРЫХ ГАРАНТИЯХ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ СЕРВИТУТОВ В ОТДЕЛЬНЫХ ЦЕЛЯХ

Введение: актуальность исследования обоснована необходимостью оценки уровня гарантий прав на землю, предусмотренных действующим законодательством при осуществлении публичных сервитутов в отдельных целях, в связи с включением в Земельный кодекс Российской Федерации новой гл. V.7, регулирующей данные отношения. **Цель:** анализ норм действующего законодательства, регулирующего отношения по установлению публичного сервитута в отдельных целях, в частности, для размещения инженерных сооружений, анализ сформированной судебной правоприменительной практики, необходимые для оценки гарантии прав обладателей земельных участков и публичных сервитутов. **Методологическая основа:** частнонаучный методы: специально-юридический, формально-юридический, сравнительно-правовой. **Результаты и выводы:** выполнение исследования позволило высказать предложения по совершенствованию земельного законодательства, регулирующего отношения в данной сфере, в части более детального определения процедуры заключения соглашения об осуществлении публичного сервитута, что должно повысить уровень гарантий прав обладателей земельных участков, обеспечить баланс публичных и частных интересов.

Ключевые слова: гарантии прав на землю, публичные сервитуты, соглашение об осуществлении публичного сервитута.

E.Yu. Chmykhalo

ON CERTAIN GUARANTEES OF LAND RIGHTS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC EASEMENTS FOR CERTAIN PURPOSES

Background: the relevance of the study is justified by the need to assess the level of guarantees of land rights provided by applicable law for the implementation of public easements for individual purposes, in connection with the inclusion in the Land Code of the Russian Federation of a new chapter V.7 regulating these relations. **Objective:** to analyze the norms of the current legislation governing the establishment of a public easement for certain purposes, in particular, to place engineering structures, to analyze the established judicial law enforcement practice, the necessary guarantees for assessing the rights of owners of land plots and public easements are needed. **Methodology:** private scientific (special legal, formal legal, comparative legal) methods of research were used. **Results and conclusions:** the study allowed us to make suggestions on improving the land legislation governing relations in this area, in terms of a more detailed definition of the procedure

© Чмыхало Елена Юрьевна, 2020

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Chmykhalo Elena Yurevna, 2020

Candidate of law, associate Professor, Professor, Land and environmental law department (Saratov State Law Academy)

for concluding an agreement on the implementation of a public easement, which should increase the level of guarantees for the rights of owners of land plots, ensure a balance of public and private interests.

Key-words: *land rights guarantees, public easements, agreement on the implementation of public easement.*

В теории права юридические гарантии понимают как законодательно закрепленные средства охраны субъективных прав граждан и юридических лиц, способы их реализации, а также средства обеспечения законности и охраны правопорядка, интересов личности, общества и государства [1, с. 55]. С учетом этого, гарантии прав на землю могут быть представлены как система условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию прав и законных интересов публичных образований, граждан и юридических лиц на землю [2, с. 166]. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком — один из принципов земельного законодательства¹. Реализация этого принципа приобретает особое значение при осуществлении публичного сервитута, устанавливаемого в отдельных целях, в связи с включением с 1 сентября 2018 г. в Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ) гл. V.7.

В гл. V.7 ЗК РФ определены особенности установления публичных сервитутов и заключения соглашения об их осуществлении в отдельных целях, исчерпывающий перечень которых содержится в ст. 39.37 ЗК РФ. Одна из целей названных в этой статье — размещение объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд (далее — инженерные сооружения).

Обеспечение гарантий прав при осуществлении публичного сервитута особо значимо в связи с тем, что в период строительства инженерных сооружений гражданин или юридическое лицо, обладатели земельных участков, могут быть лишены возможности пользования ими. Это не соответствует общепризнанному понятию сервитута, содержащемуся и в ЗК РФ, и в Гражданском кодексе Российской Федерации², (далее — ГК РФ), определяемому как право ограниченного пользования чужим земельным участком. В соответствии с нормами ЗК РФ обременение земельного участка публичным сервитутом не должно лишать его

¹ См. подп. 11 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2019. № 52, ч. I, ст. 7820.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 51, ч. I, ст. 7482.

правообладателя прав владения, пользования и (или) распоряжения, в связи с чем он должен устанавливаться и осуществляться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием (п. 5, 8 ст. 23 ЗК РФ).

В юридической литературе активно обсуждается вопрос о природе публичного сервитута, высказывается мнение о том, что подобный институт представляет собой не публичный сервитут, а сервитут, устанавливаемый в административном порядке [3], поэтому предлагается называться его «административным сервитутом» [4]. Критикуя нормы ЗК РФ Е.А. Суханов отмечает, что публичный сервитут согласно ст. 23 ЗК РФ устанавливается исключительно в публичных интересах и не имеет конкретных субъектов, поэтому он и не может считаться субъективным (ограниченным вещным) правом и представляет собой ограничение права собственности в пользу неопределенного круга лиц. В нормах гл. V.7 ЗК РФ определены конкретные субъекты, осуществляющие публичный сервитут, поэтому он стал субъективным правом, но только не гражданско-правовым, а публичным (административным) [4]. Не вступая в дискуссии по поводу правовой природы публичного сервитута, устанавливаемого в отдельных целях, оценим нормы гл. V.7 ЗК РФ с точки зрения обеспечения гарантий прав на землю.

Определяя особенности установления публичного сервитута в отдельных целях в гл. V.7 ЗК РФ, законодатель предполагает, что его осуществление может повлечь невозможность использования или существенное затруднение в использовании земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества, поэтому предусматривает максимальные сроки такого пользования (подп. 4 п. 1 ст. 39.44 ЗК РФ) и запреты на его установления в отдельных случаях (п. 5 ст. 39.39 ЗК РФ). Так, максимальный трехмесячный срок осуществления публичного сервитута предусматривается в отношении земельных участков, предназначенных для жилищного строительства (в т.ч. индивидуального жилищного строительства), ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, и один года в отношении иных земельных участков (подп. 4 п. 1 ст. 39.44 ЗК РФ). Следует отметить, что публичный сервитут в указанной выше цели (размещение инженерных сооружений) не может быть установлен на земельные участки, предоставленные или принадлежащие гражданам и предназначенные для индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства за исключением некоторых случаев, например, если это требуется для эксплуатации, реконструкции уже существующих инженерных сооружений (п. 5 ст. 39.39 ЗК РФ).

Оценивая эффективность вышеизложенных правовых гарантий, следует отметить, что некоторые из норм ЗК РФ могут повлечь возникновение спорных ситуаций. Это касается используемой терминологии. Изложенные выше нормы ЗК РФ применимы не только в случае невозможности использования земельного участка при осуществлении публичного сервитута, но и в случае существенного затруднения в его использовании. В связи с тем, что в п. 13 ст. 23 ЗК РФ предусмотрено общее правило, в соответствии с которым правообладатель земельного участка вправе требовать соразмерную плату, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, в юридической литературе неоднократно отмечалось, что понятие «существенное затруднение в использовании земельного участка» оценочное по своей сути, его содержание не раскрывается в законодательстве и

это может осложнить защиту прав обладателей земельных участков, обременяемых публичным сервитутом [4; 5; 6]. Не сформировалось определение этого понятия и в правоприменительной практике. Достаточно часто суды отказывают в удовлетворении требований о взыскании платы за осуществление публичного сервитута в соответствии с п. 13 ст. 23 ЗК РФ, т.к. не доказано существенное затруднение в использовании земельного участка³.

Определение максимальных сроков осуществления публичного сервитута и запрета на его установление (если это приводит к невозможности использования земельного участка и к существенному затруднению в использовании), это лишь отдельные из гарантий прав лиц, обладающих земельными участками. К нормам гарантий отнесем и те, которые требуют обоснования необходимости установления публичного сервитута. Из норм, содержащихся в п. 2 ст. 39.41 и подп. 7 п. 4 ст. 39.43 ЗК РФ следует, что ходатайство об установлении публичного сервитута может быть рассмотрено и соответствующее решение вынесено компетентным органом управления при наличии документов градостроительной деятельности, среди которых указаны документы территориального планирования и проекты планировки территории. Документы территориального планирования необходимы в тех случаях, когда установление публичного сервитута требуется для размещения инженерных сооружений федерального, регионального или местного значения и они подлежат отображению в данных документах (ст. 10, 13.1, 14, 19, 23 Градостроительного Кодекса Российской Федерации⁴ (далее — ГрК РФ). Документы территориального планирования содержат обоснование выбранного варианта размещения объекта на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития, прогнозируемых ограничений ее использования и оценку возможного их влияния на комплексное развитие соответствующей территории. Проект планировки территории содержит обоснование соответствия планируемых параметров, местоположения и назначения объектов регионального и местного значения нормативам градостроительного проектирования и требованиям градостроительных регламентов (ст. 42 ГрК РФ). Указанные документы градостроительной деятельности обосновывают наличие публичного интереса в ограничении права на землю.

Если разработка вышеуказанных документов градостроительной деятельности не требуется, то необходимость публичного сервитута обосновывается расчетами и доводами наиболее целесообразного способа его установления, в том числе с учетом необходимости обеспечения безопасной эксплуатации инженерного сооружения, безопасности населения, существующих зданий и сооружений (п. 3 ст. 39.41 ЗК РФ).

За осуществление публичного сервитута предусмотрено взимание платы. В отличие от общего правила, содержащегося в п. 13 ст. 23 ЗК РФ, устанавливающего возможность взимания платы лишь в случае, если публичный сервитут приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, по нормам гл. V.7 ЗК РФ плата взимается независимо от степени обременения

³ См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30 декабря 2019 г. № Ф07-14873/2019 по делу № А56-70194/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 июля 2019 г. № 13АП-16225/2019 по делу № А56-70194/2017. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2019. № 52, ч. 1, ст. 7790.

земельного участка. Следует отметить, что взимание платы за публичный сервитут предусматривается и в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и не обремененного правами третьих лиц (п. 4 ст. 39.46 ЗК РФ).

В научной литературе нормы ЗК РФ, предусматривающие взимание платы за осуществление публичного сервитута, оцениваются с точки зрения эффективности гарантий прав обладателя земельного участка. Так, И.А. Игнатьева отмечает, что у правообладателя земельного участка, в отношении которого установлен публичный сервитут, ограничены основания обращения с исками по спорам относительно размера платы, им может быть оспорен лишь отчет об оценке объекта оценки, достоверность размера рыночной или иной стоимости, установленной в отчете [5; 6]. Сравнительный анализ этих норм с нормами, регулирующими отношения в сфере изъятия земель для государственных или муниципальных нужд и возмещения причиненных этим убытков, позволяет установить, что ими также ограничены основания обращения с исками по спорам относительно размера возмещения в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, определяемого в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 28 ноября 2018 г.)⁵ и особенностями, предусмотренными в ст. 56.8 ЗК РФ. Однако эти нормы не подвергаются критике.

Размер платы за осуществление публичного сервитута указывается в соглашении, заключаемым лицом, по ходатайству которого он установлен, с правообладателем земельного участка. Правообладателю земельного участка предоставляется право подписать данное соглашение или направить обладателю публичного сервитута уведомление об отказе в его подписании либо предложения о заключении соглашения на иных условиях. Если в течение установленного срока правообладателем земельного участка проект соглашения об осуществлении публичного сервитута не подписан, плата за публичный сервитут вносится в депозит нотариуса по месту нахождения земельного участка и обладатель публичного сервитута вправе осуществлять его. В этом случае прослеживается ярко выраженный публичный интерес, однако следует отметить, что правообладателю земельного участка предоставляется право оспорить решение компетентного органа управления об установлении публичного сервитута до истечения тридцати дней со дня получения соглашения об осуществлении публичного сервитута. Таким образом, правообладатель земельного участка может обратиться в суд как непосредственно после получения соответствующего решения, копия которого должна быть направлена ему в течение пяти рабочих дней со дня его принятия, так и после получения проекта соглашения, при этом срок обращения в суд исчисляется со дня получения проекта соглашения.

В юридической литературе ставится вопрос о том, что не совсем понятно значение соглашения об осуществлении публичного сервитута и наделение правообладателя участка правом обратиться в суд с требованием о понуждении обладателя публичного сервитута заключить такое соглашение. Обладателю публичного сервитута фактически не нужно согласовывать с правообладателями земельных участков условия его осуществления и размер платы. Тем более, что обладатель публичного сервитута, если соглашение не заключено, осуществляет

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3813; 2018. № 49, ч. I, ст. 7523.

его на условиях, указанных в проекте этого соглашения или в решении уполномоченного органа управления (ст. 39.47 ЗК РФ) [4]. Оценивая значимость соглашения об осуществлении публичного сервитута, отметим, что в соответствии с нормами ЗК РФ содержание решения органа управления об установлении публичного сервитута и соглашения об его осуществлении во многом совпадают. В соглашении об осуществлении публичного сервитута дублируются указанные в решении: цель установления публичного сервитута; срок сервитута и срок, в течение которого использование земельного участка в соответствии с их разрешенным использованием будет невозможно или существенно затруднено; права и обязанности обладателя публичного сервитута его при осуществлении. Однако полагаем, что заключение соглашения об осуществлении публичного сервитута все же повышает уровень гарантий прав обладателя земельного участка, т.к. ему предоставляется возможность в рамках решения об установлении публичного сервитута предложить свои условия заключения соглашения, кроме того, в соглашении определяется размер платы за публичный сервитут и порядок возмещения убытков, причиненных правообладателю земельного участка осуществлением сервитута.

Согласно п. 8 ст. 39.43 ЗК РФ публичный сервитут считается установленным со дня внесения сведений о нем в Единый государственный реестр недвижимости. Для осуществления государственной регистрации публичного сервитута исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение об его установлении, направляют это решение и описание местоположения границ публичного сервитута в орган регистрации прав в течение пяти рабочих дней со дня его принятия (ч. 15.1, ст. 32 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 2 августа 2019 г.)⁶). Отметим, что в такой же срок копия решения должна быть направлена правообладателю земельного участка, в отношении которого принято решение об установлении публичного сервитута (пп. 3 п. 7 ст. 39.43 ЗК РФ). Согласно ст. 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» представление соглашения об осуществлении публичного сервитута для государственной регистрации не требуется.

В нормах ЗК РФ не определяется, в какой срок после вынесения решения об установлении сервитута должно быть заключено соглашение об его осуществлении, как и не устанавливается процедура его заключения, за исключением отдельных норм, регулирующих эти отношения, включенных в различные статьи ЗК РФ и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости». Так, в п. 8 ст. 39.42 ЗК РФ предусматривается, что обладатель публичного сервитута в срок не более чем 2 месяца со дня поступления заявления об учете прав на земельные участки направляет его правообладателю проект соглашения об осуществлении публичного сервитута и вносит плату за его осуществление, при этом не определяются правовые последствия, если соглашение не будет заключено. Поскольку обязанность заключения соглашения возлагается на обладателя публичного сервитута, то следует сделать вывод о том, что происходит это после внесения сведений о публичном сервитуте в Единый государственный реестр недвижимости, т.е. после того как публичный сервитут будет установлен. Эта норма применима в тех случаях, когда права обладателя земельного участка не

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4344; 2019. № 30, ст. 4150.

были зарегистрированы. Если права на земельный участок его обладателя были зарегистрированы, то применима норма Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», в соответствии с которой орган регистрации прав в течение пяти рабочих дней со дня внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о публичном сервитуте или об уточнении местоположения его границ направляет обладателю публичного сервитута информацию о правообладателе земельного участка, в отношении которого установлен публичный сервитут, с указанием почтового адреса и (или) адреса электронной почты, по которым осуществляется связь с ним (ч. 19 ст. 34 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»). Таким образом, анализ норм ЗК РФ и Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» позволяет судить, что соглашение заключается после государственной регистрации публичного сервитута. Такая процедура заключения соглашения, наш взгляд, снижает его значимость с точки зрения обеспечения гарантий прав на землю, несмотря на норму, содержащуюся в ст. 39.50 ЗК РФ, в соответствии с которой обладатель публичного сервитута вправе приступить к его осуществлению со дня заключения такого соглашения. Из этого правила установлены исключения, когда обладатель публичного сервитута вправе приступить к его осуществлению, не заключив соглашение. Такими исключениями являются случаи, когда: правообладатель земельного участка в течение установленного срока со дня получения проекта соглашения не заключил такое соглашение, исключается случай оспаривания им решения об установлении публичного сервитута в суде; решением суда, вступившем в законную силу, отказано в удовлетворении его требования об оспаривании решения об установлении публичного сервитута (п. 11, 12 ст. 39.47 ЗК РФ). Следует отметить, что и в том и другом случаях приступить к использованию земельного участка возможно после внесения платы за публичный сервитут, предусмотренной проектом соглашения, в депозит нотариуса по месту нахождения земельного участка. В изложенных нормах проявляется ярко выраженный публичный интерес, и гарантии прав обладателя земельного участка, обремененного публичным сервитутом, несколько занижены.

В целях повышения уровня гарантий прав обладателей земельных участков можно предложить осуществление государственной регистрации публичного сервитута при наличии заключенного в установленном порядке соглашения об его осуществлении либо судебного решения, вынесенного в случае обжалования решения об установлении сервитута или незаключения соглашения в течение установленного срока правообладателем земельного участка.

Следует отметить детальную регламентацию некоторых отношений, возникающих при установлении и осуществлении публичного сервитута, например, процедуру вручения проекта соглашения об осуществлении сервитута; вынесения решения об установлении сервитута. Что нельзя сказать об отношениях, возникающих при заключении соглашения об осуществлении сервитута. Нормы их регулирующие, содержатся не только в статьях ЗК РФ, но в Федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости», что затрудняет их использование. Детальное регулирование данных отношений, в отдельной статье ЗК РФ способствовало бы только повышению уровню гарантий прав на землю и сбалансированному соотношению публичных и частных интересов в этой сфере.

Библиографический список

1. Юридическая энциклопедия / Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В.; под ред.: М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. 525 с.
2. Чмыхало Е.Ю. Государственная политика в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. 207 с.
3. Рыбалов А.О. Крымский сервитут // Вестник экономического правосудия РФ. 2016. № 10. С. 69–76.
4. Иванов А., Бочкарев М., Суханов Е. Завьялов., Рыболов А., Землякова Г., Поветкина Е., Церковников М., Жаркова О., Некрестьянов Д., Безвенко Р. Новая жизнь публичных сервитутов // Закон. 2018. № 10. С. 17–37.
5. Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. 368 с.
6. Игнатьева И.А. Модернизация публичного сервитута и потенциальные основания для земельных споров при размещении объектов электроэнергетики // Судья. 2019. № 3. С. 38–42.

References

1. Legal Encyclopedia / Tikhomirov M.Yu., Tikhomirova L.V.; Edited by: M.Yu. Tikhomirov. M.: Yurinformtsentr, 1997. 525 p.
2. Chmykhalo E.Yu. State Policy in the Field of Land Conservation and Use: Legal Aspects. Saratov: Publishing House of FSBEI of HE “Saratov State Law Academy”, 2016. 207 p.
3. Rybalov A.O. Crimean Easement // Bulletin of economic justice of the Russian Federation. 2016. No. 10. P. 69–76.
4. Ivanov A., Bochkarev M., Sukhanov E. Zavyalov., Rybolov A., Zemlyakova G., Povetkina E., Tserkovnikov M., Zharkova O., Nekrestyanov D., Bezvenko R. New Life of Public Easements // Law. 2018. No. 10. P. 17–37.
5. Ignatyev I.A. The Use of Land and Land Plots with Electric Power Facilities: Law and Practice: a training manual. M.: Prospect, 2019. 368 p.
6. Ignatyev I.A. Modernization of Public Easement and Potential Grounds for Land Disputes in the Placement of Electric Power Facilities // Judge. 2019.No. 3. P. 38–42.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10181
УДК 322

В.С. Слобожникова, И.В. Суслов

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МОНИТОРИНГА РЕЛИГИОЗНО-ЭКСТРЕМИСТСКИХ НАСТРОЕНИЙ*

Введение: в данной статье предложены технологии мониторинга, анализа текущего состояния конфессиональных отношений в субъектах РФ, сформулированы основные подходы проведения социологического исследования антиэкстремистской направленности. **Цель:** повысить качество экспертных рекомендаций властным структурам и общественным организациям субъектов РФ по преодолению общественных рисков в системе религиозной безопасности. **Методологическая основа:** латентность религиозно-экстремистских настроений является главной проблемой в их выявлении, что предполагает использование ряда авторских подходов. **Результаты:** особой чувствительностью и эффективностью в выявлении экстремистских настроений обладают вопросы, связанные с поддержкой/критикой светских основ Российской Федерации; террористов и членов, запрещенных на территории России экстремистских организаций; применения насилия в разрешении общественных противоречий. **Выводы:** применение сформулированных подходов при проведении социологических исследований позволит улучшить информированность органов исполнительной власти и повысить эффективность предпринимаемых антитеррористических мер.

Ключевые слова: религиозная безопасность, религиозный экстремизм и терроризм, межконфессиональная напряженность, десекюляризация, политизация религии.

© Слобожникова Валентина Сергеевна, 2020

Доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой истории, политологии и социологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: slvase@mail.ru

© Суслов Иван Владимирович, 2020

Кандидат социологических наук, доцент кафедры истории, политологии и социологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: suslov85@inbox.ru

© Slobozhnikova Valentina Sergeevna, 2020

Doctor of political sciences, Professor, Head of History, political sciences and sociology department (Saratov State Law Academy)

© Suslov Ivan Vladimirovich, 2020

Candidate of social sciences, associate Professor, History, political sciences and sociology department (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00389 «Религиозная безопасность в Нижнем Поволжье: современное состояние и технологии стабилизации».

V.S. Slobozhnikova, I.V. Suslov

SOCIAL TECHNOLOGIES FOR MONITORING RELIGIOUS AND EXTREMIST SENTIMENTS

Background: this article offers technologies for monitoring and analyzing the current state of confessional relations in the subjects of the Russian Federation, formulates the main approaches for conducting a sociological study with an anti-extremist orientation. **Objective:** to improve the quality of expert recommendations to government agencies and public organizations of the Russian Federation subjects on overcoming public risks in the system of religious security. **Methodology:** the latency of religious and extremist sentiments is the main problem in identifying them, which implies the use of a number of author's approaches. **Results:** issues related to support/criticism of the secular foundations of the Russian Federation, terrorists and members of extremist organizations banned on the territory of Russia, and the use of violence in resolving social contradictions are particularly sensitive and effective in identifying extremist sentiments. **Conclusions:** the use of the formulated approaches in conducting sociological research will improve the awareness of Executive authorities and increase the effectiveness of anti-terrorist measures taken.

Key-words: religious security, religious extremism and terrorism, interfaith tension, desecularization, politicization of religion.

XXI век принес новые вызовы религиозной безопасности. Изучение фундаментализма, фанатизма, терроризма и экстремизма как отдельно, так и в различных контекстах активно развивается и, по сути, выделилось в отдельное направление исследования угроз религиозной безопасности [1, с. 25–259]. Этими проблемами занимаются такие зарубежные исследователи, как Э. Силке, Дж. Шмидт-Петерсен, Э. Ричардс, Б. Макаллистер, А. Шмид, Д. Рапопорт, К. Армстронг, Р. Шварц, Г. Авалос, Дж. Хэйнс, О. Руа, А. Крюгер, Б. Хоффман, М. Юргенсмайер, А. Хасенклевер, В. Риттбергер, А. Бёттихер, У. Шугарт, Ф. Рёдер, М. Креншоу и др. И в современной России широкий круг исследователей социогуманитарных наук обратился к этим проблемам (это ученые, юристы, социологи, политологи и др.). Религиозную составляющую терроризма и радикализма анализируют И.В. Кудряшова, А.А. Игнатенко, Ю.М. Антонян, В.В. Смирнов, Р.Ю. Казаков, В.А. Бурковская, О.Г. Харитоновна, И.Л. Морозов, А.Г. Большаков, В.В. Кафтан, Ю.И. Авдеев, И.И. Хохлов и др.

Прогностическая функция придает науке, как социальному институту, вес и значимость в глазах общества. Следовательно, от ученых (в том числе и гуманитариев) ожидаются рецепты борьбы с важнейшими угрозами, в т.ч. и терроризмом и экстремизмом. В первую очередь перед научным сообществом встает задача выработки технологий, позволяющих выявить потенциально опасных индивидов, имеющих склонность или уже вступивших на путь экстремистской деятельности.

В данной статье предложены технологии мониторинга, анализа текущего состояния конфессиональных отношений в субъектах РФ, сформулированы основные подходы для проведения социологического исследования, имеющего антиэкстремистскую направленность. Данные социологического опроса, выполненные в соответствии с предложенными в статье подходами, позволят повысить качество экспертных рекомендаций властным структурам и общественным

организациям субъектов РФ по преодолению общественных рисков в системе религиозной безопасности.

Терроризм и экстремизм анализируются современной наукой как явления одного порядка, системного характера, «как социально-политический феномен современного общества на всех его уровнях: глобальном, институциональном и индивидуальном», в котором реализовываются «десоциализированные индивидуумы, испытывающие острую релятивную депривацию и выражающие ее через крайние формы девиантного поведения», «именно предрасположенность индивидуума к воздействию на сознательное, сверхсознательное и подсознательное оказывается решающим фактором вовлечения в террористическую деятельность» [2, с. 35–36].

Общественной базой терроризма, на наш взгляд, являются экстремистские настроения, которые создают латентное пространство для формирования потенциальных террористов. Терроризм и экстремизм, как свидетельствуют исследовательские и общественно-политические практики, относятся к сложноструктурированным институциям, частью которых являются религиозный терроризм и религиозный экстремизм. За исходное для выявления экстремистских настроений в обществе предлагается взять следующее содержание религиозного экстремизма: «возбуждение религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по религиозной принадлежности или отношению к религии; нарушение прав, свобод, законных интересов человека и гражданина в зависимости от религиозной принадлежности или отношения к религии; совершение преступления по мотивам религиозной ненависти или вражды» [3, с. 129].

Как показывает исследовательская практика, выявление религиозных экстремистских настроений сопряжено с рядом трудностей. Благодаря деятельности правоохранительных органов и средств массовой информации, практически все осознают опасность экстремистских настроений и при переходе в действия наказуемость. Это предопределяет совершенствование изопрённости форм и методов вовлечения в экстремистскую деятельность. «Ловцы душ» делают ставку, прежде всего, на молодежь, что не случайно, т.к. эта возрастная группа населения находится в процессе формирования гражданственности и политической социализации, которые в условиях постсекулярности проходят на фоне погружения в религиозность или тесного соприкосновения с религиозным миром.

К главным проблемам изучения и выявления религиозных экстремистских настроений можно отнести их латентность. На первоначальном этапе погружения в них — девиантность отклонений человеком не осознается, т.к. затруднительно определить с истинностью или ложностью религиозных объяснений. В дальнейшем, когда приходит (если приходит) осознание опасности приобретенных убеждений, она, как правило, тщательно скрывается. Тем более, что этому уделяют серьезное внимание «заботливые» кураторы, и формирование недоверчивого отношения к окружающим входит в подготовку экстремистов/террористов.

Принимая во внимание трудности выявления экстремистских настроений в обществе в процессе их изучения необходимо, во-первых, зафиксировать сам факт наличия таких настроений, а во-вторых, определить уровень их распространения. Для решения этих двух задач в рамках социологического исследования, на наш взгляд, можно использовать несколько подходов.

Первый подход. Религиозный экстремизм и терроризм — это действия, мироощущения, мировоззрение, направленные во вне — в общественно-политическую жизнь. В рамках выявления мировоззренческой основы религиозных экстремистских настроений необходимо предложить респондентам определиться с отношением к принципу светскости нашего государства, закреплённого в Конституции РФ. Выбор между светскостью и конфессиональностью государства можно отнести к категории принципиальных для глубоко погружённых в религиозную веру людей. Он определяет координаты мышления человека: или в пространстве существующего государства и принятия установленных принципов его функционирования; или отказ от гражданственности, переход в пространство исключительно религиозного мышления. По большому счёту определение по позиции светскости задаёт выстраивание приоритетов и иерархии, лежащей в основе отношения к реальности, адекватности мышления и поведения.

Исходя из этих соображений, респондентам необходимо предложить выбор, сформулированный в следующих утверждениях:

1) «Государство должно быть светским, религия не должна вмешиваться в повседневную жизнь людей»;

2) «Сильным и справедливым может быть только государство с религиозной идеологией». Степень определённости помогут выявить варианты: полностью согласен, скорее согласен, скорее не согласен, абсолютно не согласен, затрудняюсь ответить. Это покажет преобладающие тенденции и крайние позиции. Абсолютно не согласных с первой предложенной формулировкой и полностью согласных со второй можно отнести к социальной основе для распространения экстремистских взглядов, т.к. они будут отвечать их ожиданиям. Эта часть общества может стать питательной средой для усиления религиозной составляющей социальных противоречий.

Следовательно, косвенным индикатором позволяющим выявить потенциальную склонность респондента к сочувствию и поддержке экстремистских организаций, разделяющих радикальные религиозные идеи, является согласие с тем, что «сильным и справедливым может быть только государство с религиозной идеологией». Например, опрос в Башкирии проведённый в 2013 г., показал, что данный тезис поддерживают 28,2% молодых башкир, 9,1% молодых русских и 12,4% молодых татар [4, с. 138]. Таким образом, данный подход позволил зафиксировать наличие среди башкирской молодежи потенциально опасных настроений, требующих учета при планировании действий, направленных на профилактику экстремистской деятельности. Экстремистские организации, разделяющие ценности радикального ислама, утверждают необходимость создания теократического государства. Следовательно, в мониторинге религиозной безопасности можно задействовать вопрос об отношении респондентов к процессам политизации религии. Исследование в Республике Башкирия в 2015 г. показало, что особое внимание следует уделить тому, что более высокий уровень поддержки политизации религии в российском обществе высказывают молодые мусульмане [5].

Второй подход. В ходе исследования необходимо ставить прямые вопросы об ощущении угрозы религиозной безопасности. Чтобы выяснить уровень безопасности, ответы на вопросы должны дать информацию не только об ощущении безопасности самого себя, но и своей веры, семьи. Так как по отношению к вере

люди делятся на две группы: верующие и неверующие, — необходимо выяснить наличие ощущения угрозы не только для верующих, но и для атеистов.

Респондентам лучше предложить не вопросную форму, а утверждения на выбор: «для меня нет угрозы религиозной безопасности», «для моей семьи нет угрозы религиозной безопасности», «для моей веры нет угрозы», «для моего атеизма нет угрозы». Широкую палитру общественных настроений даст выбор позиций по каждому из этих утверждений: полностью согласен, скорее согласен, скорее не согласен, абсолютно не согласен, затрудняюсь ответить. Этот подход позволяет определиться с наличием проявлений религиозных экстремистских действий в обществе, понять уровень религиозной безопасности человека.

Третий подход. Его предназначение выявить уровень экстремистских действий и их формы в обществе через выбор негативных проявлений по отношению к иному вероисповеданию, т.е. через открытые действия, за которые законодательством Российской Федерации установлена ответственность. Респондентам предлагается выбрать с чем они сталкивались в жизни: - со словесными оскорблениями из-за конфессиональной принадлежности; - с высказываниями на сайтах, блогах, социальных сетях, оскорбляющими чувства верующих; с драками, хулиганскими действиями, насильственными столкновениями на религиозной почве; с публикациями, оскорбляющими чувства верующих; теле- и радиопередачами, пропагандирующими враждебное отношение к людям других конфессий; с лозунгами, публичными выступлениями, провоцирующими враждебное отношение к людям других конфессий; с убийствами на религиозной и национальной почве; ни с чем вышеперечисленным не сталкивался. При этом предлагается выбрать любое количество проявлений. С позиции уровня распространенности религиозных экстремистских настроений следует обратить внимание не только на показатели таких проявлений, как теле- и радиопередачи, публикации, высказывания, словесные оскорбления, лозунги, но и на драки, хулиганские действия, насильственные столкновения, убийства.

При допущении, что причиной распространения религиозных экстремистских настроений может стать оскорбление чувств верующих, важно выявить отношение к этому в общественном сознании. Анализ ответов на вышеприведенный вопрос рекомендуется проводить по каждой социально-демографической группе отдельно. Например, в результате опроса, проведенного в Мордовии в 2017 г., оказалось, что 34% татар сталкивались с проблемами или нарушениями прав на религиозной почве (что на 20% превысило средние показатели по региону). Также напряжение в межконфессиональных отношениях на бытовом уровне среди городского населения и молодежи ощущается существенно выше, чем в среднем по региону [6, с. 136].

Данный подход эффективно использовать в сочетании и сравнении с мониторингом региональных средств массовой информации. Единичными показателями для анализа прессы, по мнению Г.В. Барановой и Е.Ю. Голубинского, могут стать сообщения о случаях распространения материалов, содержащих признаки этноконфессиональной розни; обращения граждан, организаций к органам государственной власти по вопросам нарушения этноконфессиональных прав; массовые столкновения по этноконфессиональным мотивам; нападения... акты вандализма; случаи публичной демонстрации экстремистской символики; публичные выступления с целью возбуждения вражды; активная деятельность представителей новых религиозных организаций [7]. Данные опросов и анали-

за содержания СМИ позволяют с помощью применения специальной формулы определить уровень рисков дестабилизации общественной жизни в конкретных регионах за определенный промежуток времени.

Этот подход позволяет выявить степень распространения религиозных экстремистских настроений и, в определенной степени, уровень их распространения.

Четвертый подход состоит в выявлении отношения к использованию насилия при разрешении религиозных споров, межконфессиональных конфликтов, что предопределяется сущностной характеристикой религиозного экстремизма и внутренней готовностью индивида к этому характеру общественного поведения.

Респондентам следует предложить определиться (полностью согласен, скорее согласен, скорее не согласен, абсолютно не согласен, затрудняюсь ответить) в отношении к двум утверждениям: насилие в межрелигиозных спорах недопустимо; насилие допустимо, если нарушается справедливость в отношении моей веры.

Так, опрос в Ульяновске и Пензе в 2015 г. показал, что тезис («насилие в межнациональных и межрелигиозных отношениях недопустимо») поддерживают 85,3 % — татар 88,7% — русских, 89,6% — мордвы [8, с. 66]. Однако могут ли данные положительные показатели свидетельствовать о высоком уровне толерантности? Изменение формулировки вопроса приводит к неожиданным результатам. Во время опроса в Ульяновске и Пензе в 2015 г. респондентов спрашивали: «Допускаете ли вы в определенных случаях (если нарушается справедливость в отношении вашего народа и веры) применение насилия к представителям других этносов или конфессий»? В результате оказалось, что 47,3% — русских, 33,3% — татар и 54,1% — мордвы потенциально готовы на применение силы в возможной кризисной ситуации. Л.М. Дробижина считает, что данная тревожная тенденция массового сознания, вызвана распространением в СМИ негативного образа инокультурных мигрантов. Таким образом, скрытые страхи (недовольство динамикой религиозной обстановки), которые могут стать основой для экстремистских действий, выявляются при изменении формулировки вопроса.

Пятый подход. Уровень поддержки (официально осуждаемого) религиозного экстремизма сложно измерить с помощью массовых опросов. Однако вместо прямого вопроса о поддержке или неприятии религиозного экстремизма рациональней использовать косвенный вопрос об отношении к экстремистам. В таком случае важным индикатором оказывается процент респондентов, которые согласны с тем, что «эти люди заблуждаются, но их в чем-то можно понять» или считают «возможным налаживание межрелигиозного диалога со сторонниками религиозного экстремизма (ваххабизма)». Гуманное отношение респондента (вместо однозначной критики) предлагается трактовать как скрытую поддержку и склонность к предоставлению помощи представителям экстремистских групп. Количественные исследования показывают, что на Северном Кавказе процент сочувствующих экстремистам более высок, чем в среднем по России [9]. Однако анализ причин неоднозначности восприятия экстремизма в некоторых республиках (с преимущественно мусульманским населением) остается за скобками настоящей статьи. Подробно данная проблема анализируется в статье И. Ясавеева и его коллег [10].

В ходе опроса в Башкирии в 2015 г. был проверен тезис о более высоком проценте сочувствующих экстремистам среди тех, кто считает правильным пересмотреть принципы светскости в публичной и политической сферах и, например, разрешить создавать партии на религиозной основе. Действительно, сравни-

тельный анализ показал, что среди поддерживающих создание религиозных партий оказалось 7% тех, кто согласился с утверждением, что «вооруженные защитники чистоты веры — настоящие герои, которые заслуживают уважения» (против 2,6% в среднем среди населения региона).

Шестой подход предполагает выявление мировоззренческой внутренней готовности участия в экстремистских и террористических действиях, что логично вписывается в определение этого характера настроений. При составлении вопросов предлагается учитывать разработки исследователей, которые изучают различия между «светским» терроризмом и «религиозным», и предложили качественные характеристики носителей этих явлений. Среди этих работ обращает на себя внимание статья И.В. Кудряшовой «Религия и подъем „религиозной волны“ современного терроризма», в которой автор, сопоставляя и критически анализируя основные теоретико-методологические подходы, определяет характер взаимосвязи между религией и терроризмом, приходит к выводу о существовании религиозного терроризма и систематизирует его особенности, выделенные Б. Хофманом [11].

«Светские» (руководствующиеся идеологическими, этническими и иными мотивами) террористы: стремятся к совершенствованию существующей политической системы или созданию новой; воспринимают убийство как печальную необходимость; накладывают ограничения на применение насилия; выступают от имени социальной группы; заинтересованы в расширении своей аудитории; стремятся создать справедливый порядок для большого числа людей; унижают противника.

«Религиозные» террористы: видят мир сквозь призму дихотомии добра и зла; воспринимают убийство как священное действие; не имеют ограничений на применяемое насилие; действуют от имени Бога; не апеллируют к потенциальным сторонникам; творят добро для себя; демонизируют противника, унижают тех, кто не является членом их сообщества.

Для выявления уровня экстремистских настроений среди населения можно включить в социологический опрос для выбора респондентами характеристики, свойственные террористам («светским» и «религиозным») и предложить отметить правильные ответы, с точки зрения респондента. При этом следует учитывать, что каждая конкретная особенность отдельно взятая может быть характеристикой не только принадлежности к экстремистам и террористам. Нужно отдавать себе отчет, что для И.В. Кудряшовой, Б. Хофмана объектом изучения выступали террористы, а в нашем случае — это взрослое население региона. Полагаем, что такой выбор как восприятие убийства, как священного действия, отсутствие ограничений на насилие, убежденность в действиях от имени Бога, абсолютно совпадают с религиозным экстремистским мировоззрением, даже если человек, не перешел к практической реализации своих убеждений. Названные характеристики убеждения должны стать критерием для верующих и всего общества в распознавании опасности религиозного экстремизма.

Таким образом, социогуманитарные науки способны предложить технологии не только экспертизы религиозных текстов на экстремизм и выявления террористов по психологическим признакам, но и проводить масштабные социологические исследования с целью выяснения уровней общественной обеспокоенности религиозным экстремизмом и даже определение социальных категорий (а в некоторых случаях и конкретных индивидов) потенциально склонных к радикальным действиям.

Выявление распространения религиозных экстремистских настроений может идти в двух направлениях:

- 1) необходимо выявить сам факт наличия таких настроений;
- 2) определить уровень их распространения.

Особой чувствительностью и эффективностью в выявлении экстремистских настроений обладают вопросы, связанные с поддержкой/критикой: светских основ Российской Федерации; террористов и членов, запрещенных на территории России экстремистских организаций; применения насилия в разрешении общественных противоречий.

Результаты социологических исследований следует сопоставлять с данными, полученными в ходе мониторинга СМИ, а также оперативными сводками правоохранительных органов. Применение сформулированных подходов при проведении социологических исследований позволит улучшить информированность органов исполнительной власти и повысить эффективность предпринимаемых антитеррористических мер.

Библиографический список

1. Слобожникова В.С. Концептуализация угроз религиозной безопасности в исследовательских практиках современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 6. С. 255–261.
2. Хохлов И.И. Социетальная теория терроризма: Социально-экономические и психологические предпосылки формирования паттернов террористического поведения // Политическая наука. 2018. № 4. С. 34–53.
3. Расторгуев С.В. Экстремизм в молодежной среде современной России: Виды, факторы распространения, мягкие технологии профилактики // Политическая наука. 2018. № 4. С. 124–145.
4. Рыжова С.В. Этноконфессиональная идентичность и формирование религиозных политических ориентаций // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 136–144.
5. Карамышев Р.Д. Характеристика современной этнорелигиозной ситуации в Республике Башкортостан // Вестник Башкирского университета. 2015. № 2. С. 686–690.
6. Полутин С.В., Шумкова Н.В., Чушкин А.М. Этноконфессиональная ситуация в республике Мордовия: социологический аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. № 1. С. 134–147.
7. Баранова Г.В., Голубинский Е.Ю. Влияние этноконфессиональных отношений на процесс устойчивого развития государства (региональный аспект) // Известия Тульского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2014. № 4. С. 35–45.
8. Дробижева Л.М. Потенциал благоприятных отношений в областях Приволжского региона (по результатам социологического исследования) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 3. С. 64–72.
9. Шахбанова М.М. Межконфессиональный диалог: место и роль в современном обществе (по результатам социологического исследования в Дагестане) // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 29–32.
10. Васильева Н., Майборода А., Ясавеев И. «Почему уходят в ИГИЛ?»: дискурс-анализ нарративов молодых дагестанцев // Социологическое обозрение. 2017. № 2. С. 54–74.
11. Кудряшова И.В. Религия и подъем «религиозной волны» современного терроризма // Российская общественно-гуманитарная наука перед вызовами современности: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (25–26 января 2019 г., Саратов) / под ред. В.С. Слобожниковой, И.В. Сулова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 117–118.

References

1. *Slobozhnikova V.S.* Conceptualization of Threats to Religious Security in Research Practices of Modern Russia // *Bulletin of the SSLA*. 2019. No. 6. P. 255–261.
2. *Khokhlov I.I.* Societal Theory of Terrorism: Socio-economic and Psychological Prerequisites for the Formation of Patterns of Terrorist Behavior // *Political science*. 2018. No. 4. P. 34–53.
3. *Rastorguev S.V.* Extremism in the Youth Environment of Modern Russia: Types, Distribution Factors, Soft Prevention Technologies // *Political science*. 2018. No. 4. P. 124–145.
4. *Ryzhova S.V.* Ethno-confessional Identity and Formation of Religious Political Orientations // *Sociological research*. 2015. No. 10. P. 136–144.
5. *Karamyshev R.D.* Characteristics of the Modern ethno-religious Situation in the Republic of Bashkortostan // *Bulletin of the Bashkir University*. 2015. No. 2. P. 686–690.
6. *Polutin S.V., Shumkova N.V., Chushkin A.M.* Ethno-confessional Situation in the Republic of Mordovia: a Sociological Aspect // *News of higher educational institutions. Volga region. Social science*. 2018. No. 1. P. 134–147.
7. *Baranova G.V., Golubinsky E.Yu.* Influence of Ethno-confessional Relations on the Process of Sustainable Development of the State (regional aspect) // *Proceedings of the Tula State University. Series of Humanitarian Sciences*. 2014. No. 4. P. 35–45.
8. *Drobizheva L.M.* Potential of Favorable Relations in the Volga Regions (based on the results of a sociological study) // *Proceedings of higher educational institutions. Volga region. Social science*. 2015. No. 3. P. 64–72.
9. *Shakhbanova M.M.* Interfaith Dialogue: Place and Role in Modern Society (based on the results of sociological research in Dagestan) // *Izvestiya vuzov. North Caucasus region. Social science*. 2011. No. 1. P. 29–32.
10. *Vasilieva N., Mayboroda A., Yasaveev I.* «Why go to ISIS?»: a Discourse Analysis of the Narratives of Young Dagestanis // *Sociological review*. 2017. No. 2. P. 54–74.
11. *Kudryashova I.V.* Religion and the Rise of the «Religious Wave» of Modern Terrorism // *Russian Social and Humanitarian Science Facing the Challenges of Modernity: a collection of articles based on the materials of the International scientific and practical conference (January 25–26, 2019, Saratov) / ed. by V.S. Slobozhnikova, I.V. Suslov. Saratov: Publishing HOUSE of FSBO HE «SGUA», 2019. P. 117–118.*

РЕЦЕНЗИИ

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10182
УДК 340.11

В.Л. Кулапов, Е.К. Щербакова

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:

Серков П.П. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). – М.: Норма, 2020. – 688 с.

V.L. Kulapov, E.K. Shcherbakova

REVIEW OF THE MONOGRAPH:

Serkov P.P. Legal Relationship (Morality of Modern Legal Regulation). – Moscow: Norma, 2020. – 688 p.

Осмысление происходящих в правовой действительности процессов и изменений невозможно без учета их социального контекста. Право общественно по своей природе, оно зарождается в социуме и направлено на регулирование отношений между людьми. Одной из последних тенденций в праве является рассмотрение его в социальном контексте, с учетом психологических, нравственных возможностей права как комплексного универсального регулятора, активно взаимодействующего с моралью, религией и традициями. Невозможно преувеличить важность свойства психологического воздействия права. Действующее российское законодательство зачастую игнорирует данное свойство, полностью уповая на регулятивную сторону права, что зачастую приводит к чрезмерной зарегулированности правоотношений, при которой все действия участников правоотношений избыточно регламентируются и не берется в расчет их мотивация.

В своей масштабной монографии доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации П.П. Серков подробно и обстоятельно исследует важность комплексного подхода к правовому регулированию, акцентируя внимание на нравственном аспекте правоотношений, который либо изучается междисциплинарными науками (философией права, психологией

© Кулапов Виктор Лаврентьевич, 2020

Кандидат юридических наук, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия), Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации

© Щербакова Елена Константиновна, 2020

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Kulapov Viktor Lavrentevich, 2020

Candidate of law, Professor, Theory of state and law department (Saratov State Law Academy), Honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, Honored lawyer of the Russian Federation

© Shcherbakova Elena Konstantinovna, 2020

Postgraduate student, Theory of state and law department (Saratov State Law Academy)

права, социологией права) в отрыве от формального правового регулирования, либо и вовсе игнорируется. Настоящая монография представляет собой фундаментальный труд, посвященный всестороннему исследованию нравственной стороны правоотношений, и служит логическим продолжением трехтомного труда автора «Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования)», в рамках которого П.П. Серков проводит развернутый анализ концепций правоотношения в различных отраслях российского права и подвергает критике существующие теоретические модели правоотношения, которые во многом оторваны от реальности и не привязаны к конкретным жизненным ситуациям, что делает проблематичным оценку результатов эффективности применения на практике таких моделей, которые являют собой, по сути умозрительные гипотезы [1, с. 270–271].

В своей новой монографии П.П. Серков развивает тему правоотношения и того, как и в каких формах правоотношение реализуется в социальной действительности, потому в фокусе внимания автора оказывается нравственная сторона правоотношения. Ведь вступая в различные правовые отношения, совершая те или иные поступки, человек руководствуется не только законом, важную роль играют его внутренние установки, и вместе с правом на него также влияют иные социальные регуляторы. Ошибочно полагать, что сфера правоотношений испытывает на себе воздействие исключительно правовых предписаний. Естественно, определяющее и решающее регулятивное воздействие осуществляется при помощи права, но мотивационное воздействие на поступки человека оказывают также и моральные, и религиозные, и прочие социальные нормы. Как справедливо отмечает П.П. Серков, анализ механизма правоотношений устойчиво «сигнализирует» о важности морально-нравственных контекстов в осуществлении межличностного общения» [2, с. 44].

Необходимо учитывать, что закон зачастую отходит на второй план в сознании человека, когда перед тем встает выбор, как поступить в той или иной ситуации, урегулированной правом. Он первоначально обратится к своим убеждениям, а сам процесс перевода внутренних установок в выраженный внешне поступок, несущий реальные юридические последствия, нередко остается вне поля зрения законодателя и правоприменителя. Это, в свою очередь, ведет к снижению эффективности не только нормативных предписаний, но и всей правотворческой и правоприменительной деятельности в целом.

Определив важность нравственного аспекта правоотношения, автор монографии ставит перед собой задачу, которая заключается в том, «чтобы с помощью комплексных научных подходов попытаться детализировать происхождение морали и нравственности» [2, с. 137]. П.П. Серков рассматривает мораль и нравственность в контексте юридической науки, признавая как их общее происхождение, так и моральную основу права, но при этом отмечая, что право выходит за пределы морали, не совпадает с ней [2, с. 48]. Этот тезис иллюстрируется примерами нравственных составляющих предписаний некоторых отраслей права (трудового, административного, уголовного). Также проводится детальный критический анализ основных подходов к истокам морали, в ходе которого автор обращается к ключевым трудам философов (И. Канта, Г.В.Ф. Гегеля) и правоведов (А.В. Полякова, Г.В. Мальцева).

Правовое регулирование, как справедливо отмечает автор монографии, хоть и представляет собой продукт человеческой мысли, но введение в действие такого

регулирующего носит искусственный характер [2, с. 104], что по-разному может восприниматься членами социума, но так или иначе оно истолковывается как нечто ограничивающее, предписывающее, установленное извне. В то же самое время мораль, являясь социоисторическим итогом и результатом многообразных общественных практик, видится естественным и привычным сводом правил человеческого общежития. Первые запреты, первые представления о добре и зле, правде и лжи формируют азы человеческого взаимодействия, воспитывают почтительное отношение к свободам и интересам других людей, учат самоуважению и самовоспитанию. В человеке культивируется обязанность «считаться не только со своими субъективными интересами, но и с субъективными интересами других членов социума» [2, с. 162]. Это закладывает базу межличностного общения, особым универсальным социальным регулированием которого выступает нравственность.

Если в основе права лежит мораль, то правовое регулирование должно строиться на нравственности. Исследуя нравственность уже непосредственно правового регулирования, автор характеризует ее как особый баланс, при котором «число конкретных субъективных прав должно соответствовать числу конкретных субъективных обязанностей» [2, с. 164].

Существенную часть монографии занимает оценка нравственности конституционно-правового регулирования. Автор полагает, что нравственность правового регулирования конституционных правоотношений представляет собой «инструмент тонкой настройки межличностного общения через непричинение кому-либо вреда организацией жизненного уклада» [2, с. 220] отдельно взятого человека и всего общества в целом. Такой новый взгляд на правовое регулирование заслуживает пристального внимания, потому что предметом такого регулирования фактически становятся особо ценные и значимые психологические потребности всего много национального народа России, что формирует определенные ценностные ориентиры для государственных органов при осуществлении правового регулирования. Это закладывает нравственные принципы взаимности и паритетности межличностного общения в механизм конституционных правоотношений, отражающего баланс субъективных прав и обязанностей. Справедливо отмечается, что такой механизм не является «свободным от чувств, эмоций и мотивов, выражающих субъективные потребности, а также публичного идейного содержания соответствующей совокупности конституционных правовых норм» [2, с. 325].

Последняя часть монографии посвящена обобщениям о нравственности в юридической науке и практике правового регулирования, затрагивается ценностный аспект правового регулирования и предлагается перспективное видение будущего нравственности в праве.

Несомненный интерес вызывает рассмотрение механизма правоотношения в ценностном контексте. Автор утверждает, что необходимо отделять хаотичные недолговечные субъективные ценности от публичных ценностей, которые и должны лечь в основу правового регулирования. Именно такие ценности отвечают требованиям всеобщности и полезности и при этом, отвечая ожиданиям большинства, они не наносят вреда несогласному меньшинству [2, с. 468].

Своеобразным итогом проведенной работы П.П. Серкова стало рассмотрение нравственных перспектив юридической науки. В этой части исследования автор возвращается к мысли о том, как беспорядочно и фрагментарно до сих пор изуча-

лись многие проблемы и категории современной юридической науки, из-за чего не сложилось цельного системного подхода к праву. И зачастую контекст того, что изучается, какова ценность объекта исследования и каким образом осуществляется его познание не способствуют системному представлению о правовой действительности [2, с. 651]. Любопытными видятся философские суждения П.П. Серкова о существующих нравственных ценностях, продолжающемся социогенезе, равно как и анализ того, почему многие ценности выдерживают испытания временем, несмотря на происходящие в обществе изменения, о природе их устойчивости и постоянности.

Достоинством рецензируемой монографии является ее предисловие, в котором представлены взгляды теоретика правового регулирования, историка правового регулирования и психолога на работу П.П. Серкова. Такое предисловие заранее задает тон всему повествованию и представляет три различных ракурса рассматриваемой проблемы правоотношения.

Монография П.П. Серкова — это комплексное интегративное исследование одной из фундаментальных юридических категорий — правоотношения, которое будет интересно и теоретикам, и социологам права, и юридическим психологам. Данная работа вносит существенный вклад в развитие теории правоотношения, во многом переосмысливая устоявшиеся подходы к изучению этой правовой категории и интегрируя в нее нравственные и психологические аспекты, без которых невозможно эффективное правовое регулирование.

Библиографический список

1. *Серков П.П.* Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): в 3 ч. М.: Норма, 2018. Ч. 1. 512 с.
2. *Серков П.П.* Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). М.: Норма, 2020. 688 с.

References

1. *Serkov P.P.* Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation): in 3 pts. Moscow: Norma, 2018. Pt. 1. 512 p.
2. *Serkov P.P.* Legal Relationship (Morality of Modern Legal Regulation). Moscow: Norma, 2020. 688 p.

DOI 10.24411/2227-7315-2020-10183
УДК 343.228

Н.И. Уздимаева

**КОМПЛЕКСНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ
САМОЗАЩИТЫ КАК АКТУАЛЬНАЯ ЗАДАЧА
ПРАВОВЕДЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКОЙ
ПРАКТИКИ: ОТ НЕОБХОДИМОЙ ОБОРОНЫ
В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ К МЕЖОТРАСЛЕВОМУ
ИНСТИТУТУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Рецензия на монографию: Милюков С.Ф., Зуева Ю.В. Необходимая оборона в системе мультиправового института самозащиты: доктрина, практика, техника / под ред. проф. В.М. Баранова. – М.: Проспект, 2021. – 144 с.

N.I. Uzdimaeva

**COMPREHENSIVE REGULATION OF LEGAL SELF-DEFENSE
AS AN URGENT TASK OF LAW AND LEGAL PRACTICE: FROM
NECESSARY DEFENSE IN CRIMINAL LAW TO
AN INTERSECTORAL INSTITUTE OF LEGISLATION**

Review of the monograph: Milyukov S.F., Zueva Yu.V. Necessary Defense in the System of the Multi-legal Institute of Self-defense: Doctrine, Practice, Technique / Ed. by V.M. Baranov. – M.: Prospect, 2021. – 144 p.

Актуальнейшей проблемой современных исследований в области юриспруденции все чаще становятся такие, которые имеют стыковой (не только в контексте формулирования общетеоретических закономерностей на основе интеграции межотраслевого знания) но и эмпирико-прикладной характер, будучи при этом интересными как для ученых-правоведов и практикующих юристов, так и для граждан, занимающих активную жизненную позицию, и готовых самостоятельно всеми допустимыми по закону способами защищать себя. Именно им государство гарантирует возможность самозащиты, но средства и способы последней мало популярны, регулируются фрагментарно и граждане не часто пользуются соответствующим правом по причине либо недостаточности правовых знаний и нужной информации, либо отсутствия навыков самозащиты.

В силу сказанного, бесспорно, что работа «Необходимая оборона в системе мультиправового института самозащиты: доктрина, практика, техника» (М.,

© Уздимаева Наталья Ивановна, 2020
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права (Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева); e-mail.ru: nyzdimaeva@mail.ru
© Uzdimaeva Natalia Ivanovna, 2020
Candidate of law, associate Professor, Theory and history of state and law department (Mordovia State University named after N.P. Ogarev)

2021) С.Ф. Милюкова и Ю.В. Зуевой актуальна, поскольку в ней объектом научного интереса стали механизмы самозащиты, начиная с необходимой обороны, которая является изначальной и потому самой доступной ее формой.

Свое исследование авторы начинают с аргументации в главе 1 положения, согласно которому вопрос о преступности деяния и его наказуемости не может быть предрешен, только если это деяние характеризуется отдельными признаками, в частности, по объективной стороне (с. 9). Соответствующее положение не вызывает сомнения, в частности, в уголовном праве, где «работает» конструкция обстоятельств, исключающих преступность деяния, к сожалению, не всегда корректно применяемая на практике.

Отмечая тот факт, что на протяжении последних лет формальные показатели преступности снизились, С.Ф. Милюков и Ю.В. Зуева обращают внимание читателя на искусственно управляемый характер такой статистики в части занижения как общего числа преступлений, так и степени общественной опасности отдельных их видов, например терроризма, бандитизма, «заказных» и иных убийств по корыстным мотивам, разбоев и даже захвата заложников (с. 11). Можно было бы данную позицию авторов считать субъективной, однако она аргументируется фактическим материалом, примерами из судебной практики. Такой подход, безусловно, заслуживает внимания и поддержки, делает весомыми авторские выводы и представляет интерес даже для читателя, далекого от теоретической юриспруденции. Исследователи также активно используют материалы статистических отчетов, не ограничиваясь только констатацией приводимых в них цифр и данных, но и дают им качественно-содержательную оценку.

На основе анализа большого числа судебных дел С. Ф. Милюков и Ю. В. Зуева приходят к выводу о том, что специфичен подход правоприменителя к оценке ситуаций, складывающихся при нападении преступников на добропорядочных граждан. Ими приводятся материалы, из которых со всей очевидностью следует, что в практике сложился и на протяжении многих лет сохранился явно выраженный обвинительный уклон по отношению к человеку, позволившему дать отпор правонарушителю (с. 13–15 и др.). Некоторые такие дела разрешаются в пользу обороняющихся нередко только под давлением общественности, что привело к распространению убежденности (как у населения, так и у сотрудников правоохранительных органов, и даже у самих правонарушителей) в том, что в нашем официально являющемся правовым, государстве в этой сфере приоритетны права и интересы преступников, а не законопослушных граждан. Этот «звоночек» пока еще, к сожалению не услышали те, кто должен стоять на страже интересов законопослушного гражданина.

Авторы рецензируемой монографии вполне обоснованно приходят к выводу о том, что такое положение дел зачастую провоцирует беззащитную личность к отчуждению от власти и государства, что к тому же усугубляется неэффективной деятельностью уполномоченных структур по охране общественного порядка (с. 16). Даже оправдывая последних, например, высокой занятостью и привлечением к выполнению функций, не относящихся к их основной деятельности и пр., С.Ф. Милюков и Ю.В. Зуева акцентируют внимание на мысли о необходимости предоставления возможности по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, собственности и других благ законопослушного гражданина самому такому гражданину (с. 16).

В работе проводится размежевание необходимой обороны и преступлений, акцентируется внимание на спорном характере обозначения необходимой обороны и крайней необходимости только через призму отнесения их к обстоятельствам, исключаяющим преступность деяния. В этом смысле заслуживает внимания предложение авторов об изменении названия соответствующего раздела Общей части УК РФ следующим образом: «Обстоятельства, исключаящие общественную опасность деяния» (с. 21).

В гл. 2 дан содержательный анализ необходимой обороны. Проведя исторический экскурс в развитие научной мысли и законодательства нашего государства относительно объективного обоснования и легализации данного института (с. 22–25), С.Ф. Милюков и Ю.В. Зуева проводят критическую оценку действующей редакции ст. 37 УК РФ. Ими высказывается обоснованное, на наш взгляд, мнение о нецелесообразности расширения условий правомерности необходимой обороны поскольку такие положения чрезвычайно громоздки и при применении норм о необходимой обороне в судах разбирательства зачастую затягиваются (с. 26). Авторы по этой причине предлагают ограничиться четырьмя условиями правомерности необходимой обороны: двумя, относящимися к обороне (общественная опасность, наличие посягательства), и двумя, относящимися к посягательству (причинение вреда третьим лицам и недопустимость превышения пределов необходимой обороны) (с. 26–70).

В главе 3 исследователи поднимают проблему, не менее актуальную, чем вопросы необходимой обороны. Речь о крайней необходимости. Иллюстрируя целесообразность использования данной конструкции в уголовном законодательстве в частности и в правовом пространстве в целом, авторы отмечают, что вызывающие использование крайней необходимости, объективно-субъективные факторы в последнее время все чаще становятся более масштабными и разрушительными (с. 71–73 и др.).

Делая акцент на экстремальности обстоятельств, к которым применимы нормы о крайней необходимости, С.Ф. Милюков и Ю.В. Зуева отмечают, что условия ее правомерности должны быть минимальными (с. 74). С этим также нельзя не согласиться, как впрочем и с тем, что условиями, относящимися к опасности, являются общественная опасность и наличие угрозы правоохраняемым интересам, тогда как правомерность крайней необходимости относительно причинения вреда оценивается по его направленности (причиняется обычно третьим лицам), отсутствию иных способов нейтрализации существующей опасности и недопустимости выхода за рамки дозволенного причинения вреда (с. 74–76).

Авторы обращают внимание на частое нарушение условия о неравноценности охраняемых благ и готовность субъектов правового общения защищать по параметрам крайней необходимости равнозначимые блага. В то же время интересно их предложение о возможности расценивать превышение крайней необходимости в качестве обстоятельства, смягчающего уголовную ответственность.

В книге приводятся многочисленные примеры использования крайней необходимости, которые в практике были ошибочно квалифицированы как необходимая оборона, что также подтверждает значимость исследуемых вопросов и высокий уровень их практического значения. Обозначены особенности возмещения вреда при крайней необходимости (с. 80).

Глава 5 посвящена изучению причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление. Отмечая высокий уровень латентности преступлений,

С.Ф. Милюков и Ю.В. Зуева обращают внимание как на недостаточность и несовершенство правового регулирования данного ряда отношений, так и на недооценку соответствующего обстоятельства в практике. Условия применения норм об уголовно-правовом задержании, авторы опять же, как и в предыдущей главе, поделили на 2 группы. Первая — обстоятельства, относящиеся к характеристике совершенного задержанным лицом деяния: 1) задерживаемый — преступник и 2) факт завершенности или прерывания преступного посягательства еще на предварительных стадиях). Вторая группа обстоятельств — обстоятельства, относящиеся к характеристике причинения вреда: 1) он причиняется только тому, кто совершил преступление, 2) причинение такого вреда является единственным средством удержания преступника и его доставления в правоохранительные органы, 3) вред не превышает необходимых для задержания мер (с. 87–92).

При обобщении имеющейся по данному поводу практики, авторы монографии обращают внимание на несоразмерность санкций норм УК РФ об ответственности за превышение мер необходимой обороны и уголовно-правового задержания (с. 94).

Тем самым, проведенное С.Ф. Милюковым и Ю.В. Зуевой исследование имеет особую научную и практическую значимость, ибо в нем раскрыты вопросы фундаментального характера. Интересны предложения об изменении отдельных положений действующего уголовного законодательства. В частности, авторы предлагают текст ст. 38 прим. 1 «Задержание мнимого посягателя» (с. 88), высказывают предложения о дополнении текстов ст. 37 и 38 УК РФ указанием о необходимости учета личности преступника при определении объема допустимого при необходимой обороне и при задержании лица вреда (с. 95), ст. 38 и 39 УК РФ — о смягчении уголовной ответственности во время задержания лица (вплоть до ее исключения) при аффекте (с. 95). Предложена новая редакция ст. 38 УК РФ и др. В этом смысле рецензируемое исследование отличается серьезной новизной и имеет перспективы на будущее. На его основе можно продолжать изучение комплексного института самозащиты.

Все изложенное выше позволяет рассматривать монографию С.Ф. Милюкова, Ю.В. Зуевой как актуальную и новаторскую научную работу, которая отличается высоким уровнем теоретической и практической значимости, аргументированностью авторских выводов и рекомендаций, вносит существенный вклад в юридическую науку. Информация в книге подается лаконично, содержательно, емко, красочно, но авторам тем не менее удалось не выйти за пределы научности. За каждым примером приведенным ими в работе, стоит факт, который заставляет читателя задуматься о масштабе и важности поднимаемых вопросов, о необходимости поиска адекватного реагирования на те ситуации и обстоятельства, которых можно было бы избежать, снизить их негативное влияние или нивелировать.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

1. Редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1 Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см.; библиографические ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008. В тексте в квадратных скобках указывается номер источника и страница. В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте (например: [5, с. 5]). Библиографический список размещается в конце статьи. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор, с полным библиографическим аппаратом издания (место издания: издательство, год издания, общее кол-во страниц. Например: М.: Юридическая литература, 2010. 200 с.) Ссылки на нормативно-правовые акты и электронные ресурсы оформляются как постраничные сноски.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты, контактный телефон (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, контактный телефон (все параметры обязательны).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться:

а) индексом УДК; б) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); в) названием; г) местом работы автора (авторов); д) электронным адресом автора (авторов); е) аннотацией содержания рукописи (100–150 слов, не должны повторять название); ж) списком ключевых слов или словосочетаний (7–10).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

4. 1. Таблицы (рисунки) должны иметь заголовки (названия) и сквозную порядковую нумерацию в пределах статьи, содержание их не должно дублировать текст. Заголовок размещается над полем таблицы (для рисунков – под рисунком). Все сокращения, использованные в таблицах и рисунках (кроме общепринятых), поясняются в примечании. Если в тексте приводится одна таблица, рисунок или формула, они не нумеруются, если более одной, то нумерация обязательна.

5. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

6. Все рукописи, принятые редакцией журнала к рассмотрению, подлежат обязательному рецензированию. Рецензирование осуществляет один из членов редакционной коллегии журнала. Редакция использует принцип анонимного рецензирования (double-blind peer-review): рецензент и авторы не знают фамилии друг друга. Копия рецензии может быть направлена автору (соавтору) статьи по его запросу.

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.
2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: vestnik@ssla.ru, vestnik2@ssla.ru.
3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.
4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.
5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, автор обязан поставить редакцию в известность.
6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте.
7. Плата за рецензирование и публикацию рукописей не взимается. Гонорар не выплачивается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik2@ssla.ru, vestnik@ssla.ru

Сайт: <http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>