

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

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

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

3 (89) • 2022

САРАТОВ • МОСКВА

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

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

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

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

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

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

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

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

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

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

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

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

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

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

Редакционная коллегия:

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришкова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *Н.И. Малыгина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Покачалова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.В. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьева*, д.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор

Редакционный совет:

А.И. Абдуллин, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин*, д.ю.н., профессор; *Э.Б. Базарбаев* (Кыргызстан), д.ю.н., профессор; *С.А. Балащенко* (Беларусь), д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев*, д.ю.н., доцент; *С.А. Белоусов*, д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Вавилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич* (республика Беларусь), д.ю.н., профессор; *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.И. Левченко* (Луганская Народная Республика), д.ю.н., профессор; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *В.В. Лысенко* (Приднестровская Молдавская Республика), д.ю.н., профессор; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов*, д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариллов*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., доцент; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

Editorial board:

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

Editorial council:

A. I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor; *E. B. Bazarbaev* (Kyrgyzstan), Doctor of Law, Professor; *S. A. Balashenko* (Belarus), Doctor of Law, Professor; *D. K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate professor; *S. A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E. S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D. H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G. A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N. A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V. G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. I. Levchenkov* (Luhansk People's Republic), Doctor of Law, Professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *V. V. Lysenko* (Pridnestrovian Moldavian Republic), Doctor of Law, Professor; *I. V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B. V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V. A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D. A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A. Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. Starilov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Associate professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

85-летний юбилей профессора Зиновия Ивановича Цыбуленко	12
Юбилей доктора юридических наук, профессора Елены Вячеславовны Покачаловой	14
Памяти профессора Василия Ивановича Радченко	16

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Виноградова Е. В., Данилевская И. Л., Патюлин Г. С. (Москва, ИГП РАН)</i> Трансформация отечественной науки в контексте формирования российской конституционно-правовой идентичности	18
<i>Соколов А. Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовая политика в сфере модернизации системы административных наказаний.	27
<i>Королёв С. Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН, СГЮА)</i> Правовая политика в сфере государственного земельного контроля (надзора): некоторые аспекты понятия контрольно-надзорной деятельности в контексте исторического развития.	37
<i>Лакаев О. А. (Саратов, СФ ИГП РАН, СГЮА)</i> Конституционные основы правовой политики в сфере установления особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности	48
<i>Солдаткина О. Л. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовое информирование как средство российской правовой политики в сфере информационной безопасности	56
<i>Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Роль следователя в реализации уголовно-правовой политики государства в сфере борьбы с транснациональной преступностью	66

II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

<i>Липкина Н. Н. (Саратов, СГЮА)</i> Прямые юрисдикционные гарантии защиты прав человека в международном инвестиционном арбитраже: измерения эффективности	77
---	----

III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Ястребов О. А.** (Москва, РУДН), **Аксенова М. А.** (Москва, РУДН, аспирант)
Влияние искусственного интеллекта
на административно-правовой режим противодействия
легализации доходов, полученных преступным путем
и финансированию терроризма: вопросы права 84
- Блинов А. Г.** (Саратов, СГЮА)
Противодействие преступности несовершеннолетних
и его отражение в уголовно-правовой и пенитенциарной
политике государства 110
- Гришковец А. А.** (Москва, ИГП РАН)
Актуальные проблемы рассмотрения в органах прокуратуры
заявлений, жалоб и иных обращений граждан
и возможные пути их оптимального решения 118
- Колесников А. В.** (Саратов, СГЮА)
Государственная гражданская и муниципальная служба:
необходимость унификации и кодификации 136
- Бертовский Л. В.** (Москва, МГУ, НИУ МИЭТ),
Глазунова И. В. (Москва, ИГП РАН)
Психолого-криминалистические приемы
проведения допроса с участием адвоката 142
- Мухлынина М. М.** (Москва, ИГП РАН)
Экологический порядок:
теоретические основы 154
- Дехтярь И. Н., Абакумов Д. В.** (Саратов, СГЮА)
К вопросу о правовой природе ведомственных актов
ограниченного пользования. 161
- Аржанов В. В.** (Саратов, СГЮА)
Вопросы формирования и организации деятельности
комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав:
результаты социологического опроса 167
- Бекузарова Ю. В., Покачалова А. С.** (Саратов, СГЮА)
Соблюдение публичных и частных интересов
в сфере страхования в аспекте реализации системы
принципов законности 173
- Рабаданов А. С.** (Саратов, СГЮА)
Уголовно-правовые гарантии как новое направление
уголовно-правовой мысли формирования
социально-справедливого уголовного права 180
-

IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

Виноградова Е. В. (Москва, ИГП РАН)

Конституционные приоритеты экологического образования
и воспитания экологической культуры –
инвестиции в будущее России 199

Осипов Р. А. (Саратов, СГЮА)

Правовой инфантилизм как деформация
правосознания личности 207

Валиев Р. Г. (Казань, КФУ)

Об отдельных противоречиях и принципах
оптимизации правового регулирования организации
и функционирования институтов представительной
государственной власти 215

V. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Еремян В. В. (Москва, ЮИ РУДН),

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

Должна ли Россия копировать «западную» модель демократии
в том виде, как мы ее знаем? (часть III) 223

VI. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Устинов Д. С. (Саратов, СГЮА)

Обоснованность решения о привлечении лица
в качестве обвиняемого как условие обеспечения
его права на защиту 238

Колесников Е. В., Акланов А. А. (Саратов, СГЮА)

Статус прокуратуры Российской Федерации
и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод
человека и гражданина 246

VII. ВЕДУЩИЕ ПРАВОВЕДЫ РОССИИ

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

Видные ученые института государства и права РАН.
Пискотин Михаил Иванович
(21 ноября 1924 г. – 15 июня 2003 г.) 255

VIII. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Акимцева Я. В. (Москва, РУДН, аспирант)*
Доктрина информированного согласия
на биометрические исследования и презумпция согласия
в практике Конституционного Суда Российской Федерации
и Европейского суда по правам человека 262
- Слипченко А. А. (Саратов, СГЮА, аспирант)*
Гражданско-правовой договор об оказании услуг
по предоставлению информации 271
- Джонов С. Е. (Москва, РУДН, аспирант)*
Действие конституционного принципа соразмерности:
теория и практика применения 276
- Ковалев Д. О. (Саратов, СГЮА, аспирант)*
Ограничения избирательных прав граждан:
опыт России и зарубежных стран 291
- Лукьянов К. Ю. (Саратов, СГЮА, аспирант)*
Генезис и развитие правового регулирования налогообложения
профессионального дохода в Российской Федерации 300
- Колыбин А. В. (Саратов, СГЮА, соискатель)*
Особенности федеральных конституционных законов 305

IX. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

- Соколов А. Ю., Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика в области современного
административного судопроизводства:
вопросы теории и практики, 24 мая 2022 года:
краткий обзор круглого стола 317
- Соколов А. Ю., Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов:
федеральный и региональный аспект, 21 июня 2022 года:
краткий обзор круглого стола 327
- Хижняк Д. С. (Саратов, СГЮА)*
Рецензия на книгу: Шамурзаев Т.Т., Ардашев Р.Г.
Деятельность правоохранительных органов по розыску лиц,
пропавших без вести, и трупов потерпевших
– Бишкек: Изд-во КРСУ, 2022. – 160 с. 337
-

CONTENT

85 th anniversary of Professor Zinoviy Ivanovich Tsybulenko	12
Anniversary of Doctor of Law, Professor Elena Vyacheslavovna Pokachalova	14
In memory of Professor Vasily Ivanovich Radchenko	16

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Vinogradova E.V., Danilevskaya I.L., Patyulin G.S. (Moscow)</i> Transformation of Russian Science in the Context of the Formation of the Russian constitutional and legal Identity	18
<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> Legal policy in the field of modernization of the system of administrative penalties	27
<i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i> Legal policy in the field of state land control (supervision): some aspects of the concept of control and supervisory activity in the context of historical development	37
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i> Constitutional foundations of legal policy in the field of establishing special administrative and legal regimes for the implementation of economic activity	48
<i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i> Legal information as a tool of Russian legal policy in the field of information security.	56
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i> The role of the investigator in implementation criminal legal policy of the state in the field of fighting transnational crime	66

II. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

<i>Lipkina N.N. (Saratov)</i> Direct Jurisdictional Guarantees for the Protection of Human Rights in International Investment Arbitration: Measuring of Effectiveness	77
--	----

III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Yastrebov O.A., Aksenova M.A. (Moscow)</i> The law issues of impact of artificial intelligence on the administrative regime for combating money laundering and terrorism financing	84
--	----

Blinov A.G. (Saratov)	
Counteraction of minor crime and its reflection in the criminal-legal and prisional policy of the state.	110
Grishkovets A.A. (Moscow)	
Actual problems of consideration of citizens appeals in prosecutor's offices and possible ways of their optimal solution.	118
Kolesnikov A.V. (Saratov)	
State civil and municipal service: the need for unification and codification	136
Bertovsky L.V., Glazunova I.V. (Moscow)	
Psychological and forensic methods of interrogation with the participation of a lawyer	142
Mukhlynina M.M. (Moscow)	
Environmental law and order: theoretical foundations	154
Dekhtyar I.N., Abakumov D.V. (Saratov)	
On the Question of the Legal Nature of Departmental Acts of Limited Use	161
Arzhanov V.V. (Saratov)	
Issues of formation and organization of the activities of commissions for minors and the protection of their rights: the results of a sociological survey	167
Bekuzarova Yu.V., Pokachalova A.S. (Saratov)	
Compliance with public and private interests in the field of insurance in the aspect of the implementation of the system of principles of legality	173
Rabadanov A.S. (Saratov)	
Criminal law guarantees as a new direction of criminal law thought in the formation of socially just criminal law	180

IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vinogradova E.V. (Moscow)	
Constitutional priorities of ecological education and upbringing of ecological culture are investments in the future of Russia	199
Osipov R.A. (Saratov)	
Legal infantilism as a deformation of the legal consciousness of the individual	207
Valiev R.G. (Kazan)	
About separate trends and principles of optimization of legal regulation of the functioning of institutions of representative state power	215

V. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

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

Should Russia copy the «western» model of democracy
as we know it? (Part III) 223

VI. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

Ustinov D.S. (Saratov)

The justification of the decision to involve a person
as an accused as a requirement for the realization
of his right to defense 238

Kolesnikov E.V., Aklanov A.A. (Saratov)

Status of the prosecutor's office of the Russian Federation
and prosecutor's supervision of compliance human
and civil rights and freedoms 246

VII. LEADING LAWYERS OF RUSSIA

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)

Outstanding scientists of the institute of State and Law RAS.
Piskotin Mikhail Ivanovych
(November 21, 1924 - June 15, 2003) 255

VIII. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Akimtseva Ya.V. (Moscow)

The doctrine of informed consent for biometric research
and the presumption of consent in the practice
of the Constitutional Court of the Russian Federation
and the European court of human rights 262

Slipchenko A.A. (Saratov)

Civil law contract for the provision of information services. 271

Dzhonov S.E. (Moscow)

The effect of the constitutional principle of proportionality:
theory and practice of application 276

Kovalev D.O. (Saratov)

Restrictions on the electoral rights of citizens:
experience of Russia and foreign countries 291

<i>Lukyanov K.Yu. (Saratov)</i>	
Genesis and development of legal regulation of taxation of professional income in the Russian Federation	300
<i>Kolybin A.V. (Saratov)</i>	
Features of federal constitutional laws	305

IX. REVIEWS

<i>Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)</i>	
Legal policy in the field of modern administrative proceedings: questions of theory and practice may 24, 2022: short review	317
<i>Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)</i>	
Anti-corruption expertise of legal acts and their projects: federal and regional aspect, June 21, 2022: short review	327
<i>Khizhnyak D.S. (Saratov)</i>	
Book review: Shamurzaev T.T., Ardashev R.G. The activities of law enforcement agencies in the search for missing persons and the corpses of victims – Bishkek: Publishing House of KRSU, 2022. – 160 p.	337



85-ЛЕТНИЙ ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА ЗИНОВИЯ ИВАНОВИЧА ЦЫБУЛЕНКО

В этом году отмечает 85-летний юбилей выдающийся ученый в области гражданского права доктор юридических наук, профессор Зиновий Иванович Цыбуленко.

Зиновий Иванович родился 30 сентября 1937 г. в деревне Городоватке Широковского района Днепропетровской области Украинской ССР.

После окончания средней школы с июля 1956 г. по июль 1959 г. служил в Советской армии. С 1959 г. по декабрь 1963 г. учился в Саратовском юридическом институте имени Д.И. Курского, который окончил с отличием в декабре 1963 г. и был направлен на работу в судебные органы Ставропольского края.

С февраля по апрель 1964 г. он – стажер Ставропольского краевого суда, с апреля 1964 г. по декабрь 1970 г. работал народным судьей Ставропольского городского суда.

В сентябре 1970 г. был принят в очную аспирантуру на кафедре гражданского права Саратовского юридического института имени Д.И. Курского, где под научным руководством профессора В.А. Тархова в декабре 1972 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «Обязательства хранения в советском гражданском праве». В 1991 г. также под научным консультированием профессора В.А. Тархова защитил докторскую диссертацию по теме «Правовые проблемы сотрудничества при исполнении хозяйственных обязательств в условиях перехода к рыночной экономике».

С ноября 1972 г. преподает на кафедре гражданского права Саратовского юридического института, в настоящее время – профессор кафедры гражданского права.

Принимал участие в разработке многих федеральных законов, постановлений Правительства РФ, ведомственных нормативных актов.

Автор свыше 200 научных работ, комментариев к законодательству, учебников, учебных и учебно-методических пособий.

Зиновий Иванович на протяжении долго времени успешно совмещал научную и административную работу в должности заведующего кафедрой гражданского права Саратовской государственной юридической академии с педагогической деятельностью. Неслучайно его ученики являются авторами ярких диссертационных и монографических исследований.

Под его научной редакцией вышли такие научные монографии по итогам докторских исследований, как «Правоприменение в гражданско-правовых договорах по отчуждению имущества» (автор – профессор А.А. Серветник. Саратов, 2005); «Осуществление прав и обязанностей по договору энергоснабжения» (автор – профессор Е.В. Вавилин. Саратов, 2007); «Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей» (автор – профессор Е.В. Вавилин. Саратов, 2008).

Зиновий Иванович имеет особенно ценное в современном научном мире качество: он собирает вокруг себя глубоко мыслящих, талантливых коллег, создает истинно творческую научную атмосферу, являясь при этом веселым и остроумным собеседником.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» поздравляет доктора юридических наук, процессора Зиновия Ивановича Цыбуленко с юбилеем, желает юбиляру крепкого здоровья, новых научных свершений и талантливых учеников.



**С ЮБИЛЕЕМ ПРОФЕССОРА
И ДОРОГОГО ЧЕЛОВЕКА
Е. В. ПОКАЧАЛОВУ!**

В этом году отмечает юбилей Елена Вячеславовна Покачалова, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н.И. Химичевой Саратовской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования РФ, заслуженный работник высшей школы РФ.

Елена Вячеславовна долгие годы крепко связана с Саратовской государственной юридической академией. Так, в 1983 г. она с отличием окончила дневное отделение Саратовского юридического института имени Д.И. Курского по специальности «Юриспруденция» и в том же году стала соискателем кафедры административного, финансового права и советского строительства.

В 1992 г. успешно защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовое регулирование налогообложения доходов граждан от индивидуальной предпринимательской деятельности», по результатам чего ей была присуждена ученая степень кандидата юридических наук. В октябре 2007 г. состоялась блестящая защита докторской диссертации «Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права».

В 1997 г. Е.В. Покачаловой присвоено ученое звание доцента по кафедре финансового, банковского и таможенного права, а в 2007 г. присуждена степень доктора юридических наук и ученое звание профессора по родной кафедре.

С августа 1999 г. по сегодняшний день является заведующим кафедрой финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

Дважды, в 2001 г. и 2007 г., по успехам своей деятельности награждалась грамотой Губернатора Саратовской области.

За заслуги в области образования в 2011 г. Елене Вячеславовне присвоено почетное звание «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», а в 2017 г. – звание «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации».

Е.В. Покачалова имеет 10-летний стаж работы председателем Диссертационного совета Д-212.239.01 при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Научную и педагогическую деятельность Елена Вячеславовна успешно совмещает с практической работой в качестве адвоката адвокатского кабинета Адвокатской палаты Саратовской области.

Под научным руководством Е.В. Покачаловой защищено 42 диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук и 4 диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Неоднократно являлась ответственным редактором монографий и сборников научных статей.

Автор более 220 научных статей, автор и соавтор 8 монографий, 20 учебников и учебно-методических пособий по финансовому, налоговому и бюджетному праву, ряд которых имеют рекомендации (грифы) Минобрнауки России и неоднократно переиздавались.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» совместно с сотрудниками кафедры административного и муниципального права имени В.М. Манохина Саратовской государственной юридической академии сердечно поздравляет Елену Вячеславовну с юбилеем и желает крепкого здоровья, успешных научных изысканий и покорения новых научных вершин, а также неутолимой жажды научного творчества!



**ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА
ВАСИЛИЯ ИВАНОВИЧА РАДЧЕНКО**

Отечественная наука конституционного права понесла тяжелую утрату. 9 августа 2022 г. на 67 году ушел из жизни доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера, почетный работник прокуратуры РФ, почетный работник сферы образования РФ **Василий Иванович Радченко**.

Василий Иванович родился 19 июля 1956 г. в совхозе им. Куйбышева Курган-Тюбинского района Таджикской ССР. Профессор Радченко работал в академии с 1981 г.: прошел трудовой путь от преподавателя до профессора кафедры. В 1995 г. защитил кандидатскую диссертацию («Президент Российской Федерации в системе разделения властей»), а в 2003 г. – докторскую («Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации»). За время работы в СЮИ-СГАП-СГЮА в разные годы занимал должности заместителя декана Факультета юстиции, декана Судебно-прокурорского факультета, проректора по организационным вопросам и связям с регионами и другие.

В.И. Радченко стоял у истоков создания Института прокуратуры Саратовской государственной академии права (ныне – СГЮА). В июле 1996 г. он был назначен его директором и добросовестно исполнял обязанности до 2009 г. Во многом благодаря усилиям профессора Радченко у Института прокуратуры появился свой учебный корпус, сложились прочные деловые взаимоотношения с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокуратурами субъектов, другими специализированными заведениями, которые занимаются подготовкой кадров для органов прокуратуры России.

Блестящие организаторские способности, неуемная энергия, умение вести за собой людей – это те качества Василия Ивановича,

которые ярко проявлялись на протяжении всей его жизни. Он был не только талантливым руководителем, но и прекрасным ученым. В сферу его научных интересов входили такие вопросы, как место и роль Президента РФ в системе разделения властей, проблемы и способы обеспечения государственной и территориальной целостности Российской Федерации, роль и значение органов единой публичной власти. Являлся автором более 50 авторитетных научных публикаций, в том числе пяти монографий. При его непосредственном руководстве были подготовлены и защищены семь кандидатских диссертаций. Также он был инициатором создания межинститутского альманаха «Человек и право – XXI век», который в свое время получил регистрацию в ЮНЕСКО и стал одним из ведущих научно-практических журналов Саратовской юридической школы.

Ушел из жизни светлый, добрый и душевный человек, мудрый руководитель и учитель, талантливый наставник, который пользовался неизменным авторитетом среди коллег и обучающихся, в сердцах которых навсегда сохранятся добрые воспоминания о Василии Ивановиче.

Е.В. Виноградова,

*доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора конституционного права
и конституционной юстиции
Института государства
и права РАН*

E.V. Vinogradova

*Doctor of Law, Professor,
chief researcher of the sector
constitutional law and constitutional
justice Institute of State and Law RAS
evsfrf@gmail.com*

И.Л. Данилевская,

*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
сектора конституционного права
и конституционной юстиции
Института государства
и права РАН*

I.L. Danilevskaya,

*PhD in Law, Senior Researcher
sectors of constitutional law
and constitutional justice
Institute of State and Law RAS
danilewskaia.inna@yandex.ru*

Г.С. Патюлин,

*младший научный сотрудник
сектора конституционного права
и конституционной юстиции
Института государства
и права РАН*

G.S. Patyulin,

*junior researcher of the sector
constitutional law and constitutional
justice Institute of State and Law RAS
g.patulin@gmail.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-18-26

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУКИ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

Аннотация: в статье исследуется влияние активизировавшихся в последние годы исследований российской идентичности на развитие отечественной науки. В системе конституционных ценностей, сформированных на основе базовых историко-правовых, философских, культурных и религиозных основах российской государственности в процессе принятия поправок 2020 года в Конституцию РФ в качестве ее нового элемента, была закреплена российская идентичность. Это делает актуальным исследование конституционно-правовой природы идентичности, обуславливает необходимость ее изучения в формате ее контекстных связей со значимыми для успешного развития современной России целей.

Ключевые слова: конституционно-правовая идентичность, российская идентичность, развитие отечественной науки, конституционно-значимые ценности, государственная политика в сфере развития науки

TRANSFORMATION OF RUSSIAN SCIENCE IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL AND LEGAL IDENTITY

Abstract: *the article examines the impact of the intensified research of Russian identity on the development of Russian science. In the system of constitutional values formed on the basis of the basic historical, legal, philosophical, cultural and religious foundations of Russian statehood, in the process of adopting the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation, Russian identity was fixed as its new element. This makes the study of the constitutional and legal nature of identity relevant, necessitates its study in the format of its contextual connections with goals that are significant for the successful development of modern Russia.*

Keywords: *constitutional and legal identity, Russian identity, development of national science, constitutionally significant values.*

Термин «конституционная идентичность» впервые в отечественной правоприменительной практике употребил Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П. В нем он указал на то, что основополагающими элементами конституционной идентичности являются национальные (внутригосударственные) нормы, закрепляющие фундаментальные права человека и гражданина, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя, направленные на обеспечение и гарантирование этих прав [1].

Можно предположить, что, определяя конституционную идентичность, как некую систему, необходимо устанавливать баланс между такими основными ее элементами как правовая государственность и правовая личность. Вопросы правовой государственности, в последние годы стали предметом многих исследований, при этом проблемам правовой личности, ее формирования и воспитания внимания уделяется значительно меньше.

Вместе с тем, представляется очевидным, что формирование правовой идентичности, безусловно, является основой воспитания правовой личности. Нужно отметить, что термин «правовая личность» был введен в научный дискурс еще в начале XX в. русским правоведом и философом Б. А. Кистяковским. Он полагал, разработка идеала и концепции правовой личности особенно востребованы именно в периоды глубоких социально-экономических и политических трансформаций [2, с. 622]. Нельзя не согласиться с позицией авторов, полагающих, что данная проблема не утратила актуальности и в современной России [3, с. 16–20]. Более того, значение и значимость подобных исследований безусловно

возрастают в условиях вызовов, с которыми сталкивается современный социум.

Сформированная (достигнутая) правовая идентичность как характеристика личности, выступает в качестве основы правосознания (индивидуального, группового, коллективного) означая превращение права в глубинное, онтологически присущее личности качество. Русский мыслитель и философ И. А. Ильин, уделявший в своих трудах большое внимание проблеме правосознания, отмечал, что именно сформированная правовая идентичность обеспечивает «положительное» индивидуальное правовое сознание [4, с. 31]. Более того, он утверждал, что именно правовая идентичность выступает гарантией защиты правосознания от возможных деформаций. Она меняет отношение субъекта к праву, его восприятие. Право перестает восприниматься исключительно как средство удовлетворения только своих потребностей (внешний фактор). Оно начинает определять сущность, субъектность личности. В таком случае действовать не по праву для индивида означает не простое нарушение правила, но преступление через себя, утрату самости. Такой подход к пониманию правовой идентичности позволяет акцентировать внимание на выполняемой ею регулятивной функции и говорить о том, что неразвитость правосознания, его деформации или «большое» [5, с. 12] состояние, являются свидетельством и следствием несформированной правовой идентичности.

Как отмечают философы, каждый чувствует себя принадлежащим к определенному народу и государству. Право, как и язык, национальные особенности, характер и нравы оказывают определяющее воздействие на личность, которая, в свою очередь, воздействует на общественную, социальную жизнь [6, с. 16–17]. Осознание личностью себя как части определенной общности обуславливает обращение к национальной идентичности, которая, в рамках юридических исследований данного явления, безусловно взаимосвязана с идентичностью конституционной. Такой подход к национальной и конституционной идентичности получил нормативное закрепление в рамках международного права: согласно положениям, закрепленным в п. 2 ст. 4 Договора о Европейском Союзе, Союз уважает национальные идентичности государств-членов, присущие их основным структурам, политическим и конституционным [7].

Небезынтересно, что в решении Федерального конституционного суда Германии 2010 года понятие «конституционная идентичность» (*Verfassungsidentität*), раскрывалось через сущностные элементы конституции, неотъемлемый характер самоопределения народа,

конституционное ядро, т.е. неизменные нормы и принципы, которые определяют ценностные доминанты индивидуального конституционного правосознания и конституционной культуры. Этот результат достигается через построение иерархии конституционных ценностей, прививающих гражданам такие черты как патриотизм, уважение к правам личности, государственным и общественным институтам [8, с. 36].

Безусловно, идентичность является одним из способов упорядочения социальной жизни. Развитие теории идентичности было вызвано рядом объективных обстоятельств, характеризующих преобразование как общества, так и науки – в известном смысле она явилась результатом поиска ответов на вызовы XX в. По мере своего развития она вобрала в себя наиболее признанные методы исследования социальных отношений, формирования личности в условиях экстренных изменений, утраты привычных ориентиров и поиска новых ценностей [9, с. 123; 10, с. 127]. Идентичность стала «призмой, через которую рассматриваются, оцениваются и изучаются многие важные черты современной жизни» [11, с. 113].

В отечественной конституционно-правовой науке рассматриваемый термин определяют по-разному. Его трактуют и как сложное системное явление, состоящее из конституционных норм, принципов и гарантий, а также включающее в себя характеристику элементов формы государства [8, с. 36], и как совокупность конституционных специфических особенностей, присущих данному государству и позволяющих отграничивать его от других [12, с. 318], и как целостную, универсальную, интегрирующую категорию, занимающую особое место в системе ценностей и отображающую особенности конституционного строя, правовые реалии государства, степень идентичности его правовой системы [13, с. 98], и как принципиальное требование к вновь устанавливаемому регулированию, отражающееся в реальной социальной практике, проявляющейся в нормативных правовых актах либо во вновь возникающих общественных отношениях [14].

Вне всякого сомнения, исследования проблематики отечественной конституционно-правовой идентичности детерминировано развитием науки. Наука предполагает «ценностное обоснование познавательной деятельности: служение истине, защиту культуры, освобождение человека от предрассудков, содействие в решении экологических, социальных и технических проблем, актуальных для своего времени» [15, с. 108–109]. Формулируя важные для науки критерии, производные от того, какие социальные функции свойственны теоретическому познанию и объяснению, следует согласиться с мнением, что они определяются и «спецификой самой науки (её целями, методологией

и парадигмой, т.е. системой основных понятий и представлений) и актуальной исторической ситуацией («вызовом времени») и самоопределением объекта познания» [Там же].

Развитие науки в разных странах происходило разными путями. Говоря о специфике становления и развития российской науки, следует отметить бесспорный исторический факт, что наука в России возникла по инициативе высшей государственной власти, т.е. императора Петра I, и существовала только благодаря постоянной государственной поддержке. Наука развивалась преимущественно как государственное дело. Это – очень устойчивая культурологическая традиция России. Само по себе замечательно, что такой институт, как Академия наук, был оформлен уже в XVIII в., так как наука оказала колоссальное воздействие на многие стороны российской культуры. С самого начала академическая наука обладала огромной культуротворческой силой: её влияние сказывалось на формировании самого русского языка, без которого не было бы великой русской поэзии и литературы XIX в., были составлены карты и описания российских земель вплоть до Камчатки и Аляски, проводились систематические метеорологические наблюдения, развита научная база для инженерного дела, без которого не было бы русской промышленности (металлургии, горного дела и т.п.), военной техники, флота и Россия не могла бы стать мощной державой [16, с. 14; 16–17].

Развитие науки, безусловно, предопределяется ее социальной значимостью. В этой связи, полагаем уместным высказать точку зрения, что для формирования идентичной правовой государственности большое значение имеют науки правового цикла, обладающие важным социальным звучанием. Наука о праве, безусловно, выполняет социальные функции, и потому её критерии научности взаимосвязаны с запросом на наличие в обществе конституционных гарантий, обусловлены им. Это справедливо как в отношении парламентских процедур, предполагающих научные критерии при экспертизе законопроектов, так и в отношении правосудия «... в котором предлагаемый наукой алгоритм мог бы играть роль обоснования судебного решения» [15, с. 108–109].

Нередко высказывается мнение, что в советское время юридическая наука имела вспомогательный, не фундаментальный, а прикладной характер. Тем не менее можно отметить, к примеру, что в советское время (сразу после окончания Великой Отечественной войны) задачи улучшения подготовки высококвалифицированных юристов для советского государственного аппарата, органов суда и прокуратуры решались на самом высоком государственном уровне: постановление

ЦК ВКП (б) «О расширении и улучшении юридического образования в стране» от 5 октября 1946 г. предусматривало увеличение подготовки специалистов с высшим и средним юридическим образованием, улучшение ее качества, расширение переподготовки юристов, ликвидация запущенности научной работы в области юриспруденции, коренное улучшение дела подготовки научно-педагогических кадров по юридическим наукам, наметило мероприятия по улучшению преподавания Конституции СССР в средней школе. В результате к концу первой послевоенной пятилетки были организованы юридические факультеты в ряде государственных университетов: Иркутском, Ростовском, Томском, Одесском, а в целом в юридических вузах обучалось почти в три раза больше студентов, чем до войны. Эти решения политического руководства страны заложили фундамент дальнейших преобразований, базой для которых стала правовая наука.

Очевидно, что социальная динамика, предопределяющая возможность или необходимость реформ в государственно-политической жизни, формировалась на основе научного знания. В этой связи крайне важно найти тонкую грань, когда научные исследования формируют государственную политику в той или иной сфере. Если складывается обратная ситуация, то наука превращается в инструмент реализации политической конъюнктуры и утрачивает свою объективность.

Государственную политику в сфере науки часто привязывали к политике в отношении высшего образования, и, как следствие, зачастую пытались совершенствовать путем реформирования системы управления образованием. В результате в современной России было опробовано значительное количество вариантов организации структуры федеральных органов исполнительной власти, занимавшихся, в том числе, и сферой науки.¹ Менялись названия ведомств, их функции и полномочия, но только в последние годы на государственном уровне стала обозначаться тенденция к признанию ценности отечественной науки, как составляющей российской идентичности.

Если обратиться к действующему российскому законодательству, то понятие государственной научно-технической политики дано Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». В нем она определена как составная часть социально-экономической политики, выражающая отношение государства к научной и научно-технической деятельности и определяющая цели, направления, формы деятельности органов государственной власти

¹ Министерство науки, высшей школы и технической политики (1991–1993 гг.), Государственный комитет РФ по высшему образованию (1993–1996 гг.), Министерство общего и профессионального образования (1996–1999 гг.), Министерство образования (1999–2004 гг.), Министерство образования и науки РФ (2004–2018 гг.) и, наконец, Министерство науки и высшего образования РФ (с 2018 г.).

Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники [17]. Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов в настоящее время осуществляет федеральный орган исполнительной власти – Министерство науки и высшего образования Российской Федерации [18].

Большое значение в формировании нормативного закрепления ценности научной деятельности принадлежит решению Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении № 32-П 2022 г. обозначил, что необходимость удовлетворения интеллектуального, культурного и нравственного развития личности имеет большое общественное значение. Социальная ценность профессорско-преподавательской деятельности предопределяет особый статус, и наделение субъектов этой деятельности академическими правами и свободами, в основе которых лежат закрепленные в статье 44 (часть 1) Конституции свободы научного творчества и преподавания. Государство должно гарантировать стабильность квалифицированного научно-педагогического коллектива, который для достижения высоких академических и научно-исследовательских показателей его членов, нуждается не в последнюю очередь в творческой атмосфере, складывающейся с учетом академических традиций на базе авторитетных научных школ, осуществляющих долгосрочные научные изыскания реализующих образовательные проекты, и формирующихся на протяжении продолжительного времени.

Это решение высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации подчеркивает актуальность решения вопросов, обеспечивающих развитие российской науки. Это развитие задается параметрами направления в сторону приоритетности российской идентичности. И в это связи неслучайным выглядит то, что среди целей в системе задач Государственной Программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [19] указано развитие интеллектуального потенциала нации.

Тема развития российской науки многоаспектна, авторы ни в коей мере не претендуют на полное и окончательное решение всех проблем, связанных с данной темой. Поставленную задачу можно считать выполненной, если в данной статье удастся привлечь внимание к исследованию этой важной и современной проблематики, связанной со становлением российской правовой государственности.

В завершении считаем важным отметить, что глобализация, будучи многогранным цивилизационным процессом, влечет за собой большое количество трансформаций в каждом затрагиваемом социуме. В их числе можно назвать и «пробуждение» различных идентичностей (государственных, национально-территориальных, этнических, личностных и др.). Это приводит к парадоксальной ситуации, в которой логичное стремление мира к унификации и универсализации сталкивается с понятным стремлением народов сохранить свою социокультурную самобытность [20]. Трансформация российской идентичности из теоретических конструктов в конституционно-правовую ценность предопределяет важность и значимость дальнейших исследований, направленных на эффективное развитие российской науки и создание условий для повышения ее роли на общемировом уровне, обеспечение получения фундаментальных знаний, необходимых для успешного ответа на современные вызовы.

Список литературы:

1. Постановление Конституционного суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 30, ст. 4658.
2. Кистяковский, Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б. А. Кистяковский. – М. : Изд-во М. и С. Собашниковых, 1916. – 704 с.
3. Исаева, Н. В. Правовая идентичность личности: к постановке проблемы / Н. В. Исаева // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 2(74). – С. 16–20.
4. Ильин, И. Л. О сущности правосознания / И. Л. Ильин. – М. : Рарогъ, 1993. – 235 с.
5. Зорькин, В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 3–14.
6. Штаммлер, Р. Сущность и задачи права и правопедения / Р. Штаммлер ; пер. с нем. В. А. Краснокутского. – М. : Тип. Сытина, 1908. – 144 с.
7. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) Консолидированный текст. – URL: <https://base.garant.ru/2566557/> (дата обращения: 11.08.2022).
8. Чигринов, С. П. Конституционная идентичность и конституционное развитие в XXI веке / С. П. Чигринов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правопедения. – 2016. – № 3 (58). – С. 32–38.
9. Исаева, Н. В. Конституция Российской Федерации как объект идентификации: к вопросу о конституционных ценностях в правовой идентичности личности / Н. В. Исаева // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 3(12). – С. 123–129.
10. Исаева, Н. В. Теория идентичности в дискурсе теории права и государства / Н. В. Исаева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2012. – № 5 (304). – С. 117–134.

-
11. Бауман, З. Индивидуализированное общество / З. Бауман ; пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 2005. – 390 с.
 12. Васильева, Т.А. Верховенство права ЕС и уважение национальной идентичности государств – членов Союза / Т.А. Васильева // Тенденции развития права в социокультурном пространстве. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. – М., 2018. – С. 313–320.
 13. Подолян, Д.А. Формирование доктрины конституционной идентичности / Д.А. Подолян // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2017. – № 4. – С. 94–100.
 14. Клишас, А.А. Поправки в Конституцию и конституционная идентичность / А.А. Клишас // Рос. газ. – 2020. – 10 февр.
 15. Пермяков, Ю.Е. Юриспруденция как строгая наука / Ю.Е. Пермяков // Юриспруденция в поисках идентичности : сборник статей, переводов, рефератов. Самара, 2010. – С. 101–159.
 16. Наука в России: состояние, трудности, перспективы (материалы «круглого стола»). // Вопросы философии. – 1994. – № 10. – С. 3–25.
 17. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137.
 18. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 26, ст. 3851.
 19. Государственная программа утверждена постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 15, ч. 3, ст. 1750.
 20. Жаде, З.А. Феномен многоуровневой идентичности: цивилизационная составляющая / З.А. Жаде // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – № 5. – 2007. – 19–23 с.
-

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-27-36

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена значительной ролью эффективного применения административных наказаний для предупреждения правонарушений. Система административных наказаний в различные исторические периоды менялась в зависимости от тенденций развития общественной жизни. В современных условиях требуется расширение перечня административных наказаний в целях борьбы с административными правонарушениями в сфере лицензирования и на транспорте. Цель статьи заключается в разработке предложений по модернизации системы административных наказаний. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Автор делает вывод о необходимости правового закрепления приостановления действия лицензии, аннулирования лицензии, принудительной ликвидации юридического лица, принудительного выделения и разделения юридического лица, административного запрета на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве новых видов административных наказаний, изменения подхода к назначению предупреждения как вида административного наказания.

Ключевые слова: административное наказание, приостановление действия лицензии, административное правонарушение, КоАП РФ, система административных наказаний.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PENALTIES

Abstract: the relevance of the article is due to the significant role of the effective application of administrative penalties to prevent offenses. The system of administrative penalties in different historical periods has changed depending on the trends in the development of public life. In modern conditions, it is necessary to expand the list of administrative penalties in order to combat administrative offenses in the field of licensing and administrative offenses in transport. The purpose of the article is to develop proposals for the modernization of the system of administrative penalties. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It concluded that it is necessary to legally fix the suspension of a license, cancel a license, forced liquidation of a legal entity, and an administrative ban on the use of air carrier services as new types of administrative penalties, changes in the approach to the appointment of a warning as a type of administrative punishment.

Keywords: administrative punishment, suspension of a license, administrative offense, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, system of administrative penalties.

Современная система административных наказаний сформировалась в результате длительного периода эволюции законодательства об административной ответственности. До конца XVIII в. отечественная правовая наука не разделяла уголовную и административную ответственность, однако предпосылки разграничения административных и уголовных наказаний прослеживались еще в законодательных актах Древнерусского государства. Так, Русская Правда упоминала о преступлениях, которые наказывались штрафом. Следует подчеркнуть значительную разницу между нижним (1 гривна) и верхним (80 гривен) пределами штрафа. В случае его неуплаты виновный подлежал уголовной каре [1, с. 176].

Разделение уголовных преступлений и иных противоправных деяний (проступков), явившихся прообразом административных правонарушений, было произведено Указом Екатерины II от 3 апреля 1781 г. «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях» [2], а также Уставом благочиния [3]. Данные нормативные акты рассматривали правонарушения, совершенные на сумму до 20 рублей, в качестве мелких.

В советское время порядок назначения административных наказаний (взысканий) регламентировался разноуровневыми нормативными правовыми актами. Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях обладали различные органы государственной власти, включая Революционный трибунал печати [4], местные комиссариаты труда [5], Народный комиссариат финансов [6]. Перечень административных взысканий долгое время ограничивался предупреждением, штрафом, принудительными работами и конфискацией имущества.

Расширение сферы общественных отношений, регулируемых и защищаемых административным правом, привело к необходимости кодификации законодательных актов, закрепляющих порядок реализации административной ответственности. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [7] явились первым общесоюзным нормативным актом кодификационного характера по вопросам административной ответственности. В Основах были перечислены виды административных взысканий, описан порядок их применения и сформулированы ограничения в части установления отдельных

их видов, дана краткая характеристика каждого административного взыскания.

В развитие Основ 20 июня 1984 г. был принят КоАП РСФСР [8], который охватил все нормы республиканского законодательства, устанавливающие административную ответственность. КоАП РСФСР дал определение административного взыскания, привел исчерпывающий перечень его видов, кратко раскрыв каждый. Система мер административной ответственности по КоАП РСФСР включала в себя: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискацию предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного гражданину; исправительные работы; административный арест; административное выдворение за пределы РСФСР иностранного гражданина или лица без гражданства.

Глобальные экономические и политические реформы на рубеже 80–90-х гг. прошлого века обусловили существование целого ряда нормативных правовых актов различного уровня, которые параллельно с КоАП РСФСР регулировали применение мер административной ответственности в отдельных отраслях и сферах управления – таможенной, налоговой, земельной, экологической и др.

Кодификация законодательства об административных правонарушениях была осуществлена с принятием 30 декабря 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [9]. Необходимость данной кодификации диктовалась переходом России к рыночным экономическим отношениям, появлением новых правоотношений, отсутствием четкого разграничения федеральной и региональной законодательной компетенции в сфере административной ответственности. В КоАП РФ законодатель привел иной перечень мер административной ответственности, определив их как «административные наказания», исключил из него исправительные работы и ввел новую меру – дисквалификацию.

А. П. Шергин отмечает, что введение законодателем термина «административное наказание» вместо прежнего термина «административное взыскание» отразило карательную сущность мер административной ответственности и устранило тавтологическую ситуацию с законодательной конструкцией «взыскание взыскивается» [10]. Подобный подход, по мнению Д. Н. Бахраха, подчеркивает близость мер административной ответственности к мерам уголовной ответственности и отражает их общие черты [11, с. 38]. С позиций,

обозначенных Ю.С. Адушкиным, это в полной мере позволяет распространить на них общий режим международных стандартов механизма защиты прав и основных свобод человека, предполагающего универсальную трактовку правовой категории «наказания» ввиду несовпадений и других особенностей регулирования в национальных правовых системах оснований и процедур применения уголовных и административных санкций. Кроме того, меры административной ответственности, став «наказаниями», логично вписываются в сферу действия конституционного запрета жестокого и унижающего человеческое достоинство наказания. Определением «наказательной» природы административно-деликтных санкций создана база для изменения по ряду параметров концептуальных и законодательных подходов к соотношению административной и уголовной ответственности, часто являющейся по своей сути вариантом усиленной ответственности за однородное (иногда и одноименное) противоправное деяние [12, с. 41].

За недолгий период действия КоАП РФ перечень мер административного наказания подвергался неоднократным изменениям. Так, в целях установления судебного порядка приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц законодателем добавлена новая мера административного наказания – административное приостановление деятельности [13]. В связи с отсутствием широкой практики применения из указанного перечня исключено возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения [14]. В целях стимулирования организаторов публичных мероприятий к уважительному отношению и соблюдению законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и так далее, введены обязательные работы, заключающиеся в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ [15].

На современном этапе развития законодательства об административных правонарушениях одним из наиболее значимых изменений может стать принятие нового КоАП РФ [16] и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [17]. Проекты данных актов размещены Минюстом России в сети Интернет для публичных обсуждений.

В данных проектах уделено внимание модернизации системы административных наказаний. Так, расширен перечень оснований

применения конфискации, которая как мера административного наказания будет применяться не только к орудиям и предметам административного правонарушения, но и к маломерным судам, автотранспортным средствам; не являющимся орудиями совершения или предметами административного правонарушения орудиям охоты или рыболовства. Кроме того, административное приостановление деятельности переименовано в административный запрет деятельности, а срок применения данного наказания сокращен до 30 дней.

Вместе с тем ряд актуальных вопросов применения административных наказаний остается без должного внимания. Расширение круга административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами, диктует необходимость модернизации системы административных наказаний посредством введения новых мер, которые могут быть более эффективными, чем существующие.

Карательная сущность такой меры административного принуждения, как приостановление действия лицензии, обуславливает возможность закрепления порядка применения данной меры в КоАП РФ. Следует отметить, что лишение специального разрешения (лицензии) как вид административного наказания было закреплено в одной из версий проекта общей части КоАП РФ. В законодательстве об административных правонарушениях Республики Беларусь лишение специального разрешения (лицензии) рассматривается как вид административного наказания. Минимальная продолжительность такого лишения составляет шесть месяцев.

В результате закрепления приостановления действия лицензии в перечне видов административных наказаний будет устранена разнородность оснований применения данной меры, четко установлен срок такого приостановления. Представляется, что указанный вид административного наказания должен применяться в случае нарушения лицензионных требований и состоять во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии. Учитывая правовые последствия, заключающиеся в невозможности продолжения осуществления лицензируемого вида деятельности, в качестве субъекта, уполномоченного назначать наказание в виде приостановления действия лицензии, следует закрепить судебные органы. Требуется также систематизация составов противоправных деяний, которые являются основанием для приостановления действия лицензии, и перенос их из разнородных законодательных актов в КоАП РФ. Необходимо разграничение составов административных правонарушений, за совершение которых назначается приостановление действия лицензии и административное приостановление (в про-

екте КоАП РФ – административный запрет) деятельности, поскольку последний вид наказания должен применяться вне связи с нарушением лицензионных требований.

Для случаев неоднократного грубого нарушения лицензионных требований субъектом, ранее подвергавшимся административному наказанию, следует установить в качестве административного наказания аннулирование лицензии. В настоящее время ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [18] в качестве одного из оснований для аннулирования лицензии называет неустранение лицензиатом грубых нарушений лицензионных требований. Осуществление деятельности с грубым нарушением лицензионных требований, в свою очередь, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ.

При этом особое внимание необходимо уделять установлению вины лица в нарушении лицензионных требований. Поскольку лишение лицензии ограничивает правоспособность юридического лица, так как не дает возможности заниматься определенным видом деятельности, данная мера должна являться необходимой для защиты экономических интересов РФ, прав и законных интересов потребителей и иных лиц. Верховный Суд РФ подчеркивает необходимость при принятии решения об аннулировании лицензии учета характера совершенного правонарушения, устранения организацией последствий нарушения либо отсутствия таковых, а также иных фактических обстоятельств дела, поскольку «аннулирование лицензии по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должно соответствовать требованиям, предъявляемым к подобного рода мерам юридической ответственности. В частности, применение конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного деяния. Поэтому наличие формальных признаков нарушения не может служить достаточным основанием для принятия судом соответствующего решения» [19].

Установление приостановления действия лицензии и аннулирования лицензии в качестве административных наказаний также потребует согласования норм КоАП РФ с законодательством о лицензировании. В настоящее время срок, в течение которого субъект не имеет права повторного получения лицензии, установлен не во всех законодательных актах. В качестве примера следует привести Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спирто-

содержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [20].

Карательная сущность принудительной ликвидации юридического лица также обуславливает необходимость закрепления данной меры административного принуждения в КоАП РФ в качестве нового вида административного наказания. В юридической литературе мнения об отнесении принудительной ликвидации юридического лица к мерам административной ответственности высказывались неоднократно [21, с. 40; 22, с. 21; 23, с. 121]. Принудительная ликвидация юридического лица – это самая серьезная мера принуждения, применяемая к нему. После ликвидации организация не может вступать в правоотношения, в том числе административно-правовые, что означает прекращение ее административно-правового статуса. Этим и определяется карательный характер меры. В целях унификации оснований и процедуры ликвидации юридических лиц как меры административной ответственности необходимо перенести нормы, их регламентирующие и содержащиеся в многочисленных законах, в КоАП РФ. Кроме того, в КоАП РФ должны быть включены соответствующие составы административных правонарушений – основания административной ответственности, при наступлении которых следует ликвидация юридического лица. В качестве одного из таких составов нужно рассматривать повторное привлечение к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации (лицензии), в том числе продолжение осуществления деятельности, подлежащей лицензированию, после аннулирования лицензии.

Формирование целостной системы административных наказаний требует выявления и иных применяемых к юридическим лицам мер административно-принудительного воздействия карательной направленности. К таковым относится предусмотренное законодательством о защите конкуренции [24] принудительное выделение и разделение коммерческих и некоммерческих организаций. Примечательно, что указанная мера включена в главу об ответственности, однако законодатель не поясняет, о каком виде юридической ответственности в данном случае идет речь. Существенный недостаток законотворческой политики состоит в том, что подобные меры вводятся в отраслевое законодательство и длительное время остаются вне рамок административно-деликтного законодательства, несмотря на очевидность их карательной сущности. Этим обусловлен ненадлежащий уровень защищенности прав и законных интересов лиц, подвергаемых соответствующему принудительному воздействию, в то время как поло-

жениями законодательства об административных правонарушениях предусматривается необходимость установления всех элементов состава административного правонарушения, виновности привлекаемого к административной ответственности лица. В связи с этим представляется целесообразным включение принудительного выделения или разделения юридического лица в систему административных наказаний.

Существующий перечень административных наказаний включает в себя административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Однако в современных условиях целесообразно расширение сферы действия данного административного наказания. Так, надлежащее функционирование транспорта является одним из ключевых факторов развития экономики страны. Участвовавшие случаи нарушения общественного порядка на транспорте свидетельствуют о необходимости повышения эффективности мер административной ответственности. Однако нарушение правил поведения граждан на транспорте, в частности невыполнение законных распоряжений командира воздушного судна, влечет административное наказание в виде административного штрафа или административного ареста. В связи с этим для случаев неоднократного нарушения требуется введение административного наказания в виде запрета на пользование услугами авиаперевозчиков.

Нуждается в корректировке существующий в действующем КоАП РФ вид административного наказания – предупреждение. На отсутствие выраженного санкционного характера предупреждения обращалось внимание в юридической науке [25, 26]. Восприятие лицом, которому назначено административное наказание, предупреждения не как меры административной ответственности, а как своего рода освобождения от нее не способствует эффективному применению данного вида административного наказания. Изменение подхода к назначению данного вида административного наказания обеспечит реализацию превентивной сущности предупреждения, особенно в аспекте профилактики правонарушений несовершеннолетних. Так, возможно закрепить в КоАП РФ норму, в соответствии с которой, наряду с назначением административного наказания в виде предупреждения, на лицо могут быть наложены дополнительные обязанности, например воздерживаться от посещения определенных мест, от появления в ночное время в общественных местах, от употребления наркотических веществ и алкогольных напитков. В случае несоблюдения таких запретов предупреждение должно заменяться иным административным наказанием.

Следует также обратить внимание на внутрисистемные связи закрепленного в КоАП РФ перечня административных наказаний. Значение данной системы состоит в возможности выбора правоприменителя при назначении административных наказаний. Возможность замены административного штрафа предупреждением предусмотрена при наличии отдельных, закрепленных в КоАП РФ оснований. Однако требуется правовая регламентация вопроса замены одних административных наказаний на другие в случае их неисполнения.

Предложенные изменения позволят устранить законодательные пробелы и оптимизировать применение мер административного наказания, способствуя предупреждению правонарушений.

Список литературы:

1. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – 1830. – Т. 21, № 15147.
3. Свод уставов благочиния. Ч. 3, 4 и 5. – СПб. : Печатано в Типографии 2 Отделения Собственной ЕИВ Канцелярии, 1832.
4. О революционном трибунале печати : постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 10, ст. 156.
5. О страховании на случай болезни : декрет ВЦИК от 31 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 13, ст. 188.
6. О запрещении кредитных операций с кредитными учреждениями, находящимися вне Российской Республики : постановление Народного комиссариата по финансовым делам РСФСР от 14 сентября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 68, ст. 738.
7. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости ВС СССР. – 1980. – № 44, ст. 909.
8. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27, ст. 909.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.
10. Шергин, А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы / А.П. Шергин // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 175–176.
11. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э.Н. Ренова. – М. : Норма, 2002. – 1040 с.
12. Адушкин, Ю.С. Система административных наказаний / Ю.С. Адушкин // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики : материалы межрегион. науч.-практ. конф. – Тамбов, 2003. – С. 41–43.

13. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 19, ст. 1752.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 10.

15. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» : федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 24, ст. 3082.

16. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 05.07.2022).

17. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/#StartDate=15.6.2020&EndDate=16.6.2020&npa=102945> (дата обращения: 05.07.2022).

18. О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 19, ст. 2716.

19. Определение Верховного Суда РФ от 30 июля 2019 г. № 301-ЭС19–11302 по делу № А28–9452/2018. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4553.

21. Дымченко, В.И. Административная ответственность предприятий и организаций / В.И. Дымченко. – Владивосток : Изд-во ДВГУ, 1985. – 84 с.

22. Краснов, А.В. Правовые санкции в экономической сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Краснов. – Казань, 1999. – 24 с.

23. Максимов, И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / И.В. Максимов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 204 с.

24. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434.

25. Репьев, А.Г. «Судебное предупреждение» как новая мера административного наказания / А.Г. Репьев, К.А. Васильков // Юристъ-Правоведь. – 2019. – № 2 (89). – С. 84–90.

26. Голованова, Т.В. Перспективы и пути правового развития административных наказаний в Российской Федерации / Т.В. Голованова // Вестник Университета «Кластер». – 2022. – № 3 (3). – С. 26–37.

С. Ю. Королёв,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права РАН,
доцент кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

S. Yu. Korolev,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Senior Researcher
at the Saratov Branch of the Institute
of State and Law of the RAS, Associate
Professor of the Department of Land
and Environmental Law of the Saratov
State Law Academy
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-37-47

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Постановления Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» и внесением соответствующих изменений в Земельный кодекс РФ. Цель статьи заключается в выявлении особенностей законодательного определения государственного земельного контроля (надзора) и его содержания на разных исторических этапах развития нашего государства. Поставленные задачи были реализованы с помощью общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя законодательство, автор выявляет как общие черты объекта исследования, так и различия. На основе полученных результатов он делает выводы и вносит предложения по совершенствованию данного правового института.*

***Ключевые слова:** государство, право, правовая политика, функция управления, модернизация правовой системы, правовое регулирование, земельный контроль, земельный надзор, эффективное использование земли, охрана земель.*

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF STATE LAND CONTROL (SUPERVISION): SOME ASPECTS OF THE CONCEPT OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE CONTEXT OF HISTORICAL DEVELOPMENT

***Abstract:** the relevance of the article is due to the adoption of Federal Law No. 248-FZ dated 31.07.2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation", Decree of the Government of the Russian Federation No. 1081 dated 30.06.2021 "On Federal State Land Control (Supervision)", and relevant amendments to the Land Code of the Russian Federation. The purpose of the article is to identify the features of the legislative definition of state land control (supervision) and its content at different historical stages of the development of our state. The tasks were implemented using general scientific*

methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the legislation, the author identifies both common features of the object of research and differences. Based on the results obtained, conclusions and proposals are made to improve this legal institution.

Keywords: *state, law, legal policy, management function, modernization of the legal system, legal regulation, land control, land supervision, effective use of land, land protection.*

Государственный земельный контроль (надзор) представляет собой динамично развивающийся правовой институт, посредством которого решается целый ряд важнейших задач, связанных с обеспечением охраны природы и окружающей среды, сохранением и повышением качественного состояния земель, организацией рационального и эффективного использования земельных участков. Принятие в июле 2020 г. Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также подзаконных нормативных правовых актов во исполнение данного Закона ознаменовало новый этап его развития. Это, в свою очередь, предполагает активные дискуссии как теоретиков, так и практиков внутри юридического сообщества, специализирующегося не только на земельных отношениях, но и на отношениях, регулирующихся административным, муниципальным, экологическим и другими отраслями права.

Реалии, в которых сегодня Российская Федерация реализует свою внутреннюю и внешнюю политику, диктуют необходимость внедрения новых принципов, подходов и средств осуществления функций государственного управления земельным фондом, в том числе функции государственного земельного контроля (надзора). В то же время необходимо понимать простую вещь: в основу любых преобразований закладывается опыт прошлых лет, десятилетий, а иногда даже веков. Опыт может быть как положительным, так и отрицательным, но именно он через призму целесообразности и эффективности отсеивает все ненужное и позволяет прирастать новыми идеями и знаниями. В связи с чем представляется целесообразным, рассмотреть понятие государственного земельного контроля (надзора), предлагаемое законодателем, в контексте исторического развития. Это позволит выявить как общие черты прошлого и настоящего земельного контроля (надзора), так и различия.

Для простоты понимания и некоторой систематизации предлагаем условно выделить несколько значимых этапов развития контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений: 1) с 1917 по 1990 г. (период развития в рамках советской правовой науки);

2) с 1991 по 2011 г. (переходный период); 3) с 2011 г. по настоящее время (современный период развития).

Период развития в рамках советской правовой науки. Правовая основа, на которой базируется вся современная деятельность по контролю (надзору) в области использования и охраны земель, уходит своими корнями в эпоху принятия Декрета о земле 1917 г. [1], Декрета о социализации земли 1918 г. [1] и т.д. С первых дней своего создания молодое Советское государство уделяло особое внимание вопросам землепользования. Уже в ст. 7 Земельного кодекса РСФСР 1922 г. указывалось на то, что «все землепользователи, ведущие сельское хозяйство на землях, как находящихся в пользовании земельных обществ, так и предоставленных государством другим землепользователям, подчиняются общему контролю земельных органов» [1]. Однако окончательное оформление земельного контроля (надзора) как важнейшей функции управления земельным фондом произошло в конце 60-х – начале 70-х гг. прошлого века.

Впервые понятие государственного земельного контроля было закреплено в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых 13 декабря 1968 г. пятой сессией Верховного Совета СССР (7-го созыва): «Государственный контроль за использованием всех земель имеет своей задачей обеспечить соблюдение министерствами, ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, порядка пользования землей, правильности ведения земельного кадастра и землеустройства в целях рационального использования и охраны земель.

Государственный контроль за использованием всех земель осуществляется Советами депутатов трудящихся, их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР» [2].

Как видим, государственный земельный контроль определялся через указание на его задачи и органы управления, осуществляющие рассматриваемую деятельность. В последующем такая схема определения государственного земельного контроля в законодательстве стала классической и просуществовала более 40 лет (в отличие, например, от мониторинга земель, который определялся и определяется по схеме: «мониторинг земель – это ...»).

Земельный кодекс РСФСР 1970 г. имел уже отдельную гл. IX «Государственный контроль за использованием земель», которая

воспроизводила вышеуказанные положения Основ, конкретизировав органы государственного земельного контроля: «Государственный контроль за использованием всех земель осуществляется Советами депутатов трудящихся, их исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией, а также землеустроительной службой системы Министерства сельского хозяйства СССР в порядке, установленном законодательством Союза ССР» [3].

Непосредственным содержанием государственный земельный контроль наполнялся подзаконными нормативными правовыми актами, такими как Положение о государственном контроле за использованием земель от 14 мая 1970 г. [4], Инструкция о порядке проведения государственного контроля за использованием земель землеустроительной службой системы Министерства сельского хозяйства СССР от 26 июля 1974 г. [5].

Так, в соответствии с п. 7 указанного Положения землеустроительная служба осуществляла контроль по нескольким направлениям. Основное – это использование и охрана земель: контроль за соблюдением законодательства по вопросам правильного использования и охраны земель; контроль за использованием земельных участков в соответствии с целевым назначением, контроль за правильным использованием земель и проведением мероприятий по охране почв; контроль за проведением мероприятий по предотвращению деградации почв (засоления, заболачивания, загрязнения) и т.д. Наряду с этим служба контролировала ведение земельного кадастра, проведение землеустройства, некоторые вопросы изъятия земельных участков для несельскохозяйственных нужд. Отдельными и весьма важными направлениями контрольно-надзорной деятельности считались: содействие внедрению новых эффективных методов использования и охраны земель; оказание землепользователям необходимой помощи в организации правильного использования земель; пропаганда земельного законодательства и мероприятий по улучшению использования и охране земель; руководство работой общественных инспекторов по использованию и охране земель.

Переходный период. Земельный кодекс РСФСР 1991 г. принес на первый взгляд незначительное, но очень важное добавление в рассматриваемое понятие. В соответствии с разд. X Кодекса контроль стал осуществляться не только за использованием земель, но и за их охраной. Контроль за охраной земель осуществлялся и ранее, однако это не было так явно отражено в законодательстве. В ст. 107 Кодекса указывалось, что «задачи государственного контроля за использованием и охраной земель состоят в обеспечении соблюдения всеми

государственными и общественными органами, государственными, кооперативными предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель» [6]. Расширение области охвата контрольно-надзорной деятельности повлекло перестройку органов государственного земельного контроля. Принятые в продолжение Кодекса Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель от 17 августа 1992 г. [7], а затем Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. [8] закрепили следующую систему: Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам (преобразован в Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству); Министерство экологии и природных ресурсов РФ (преобразовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ); Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора РФ; Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (с 1993 г. Государственный комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства). Каждый орган государственного земельного надзора стал отвечать за свое направление в рассматриваемой сфере.

Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству осуществлял контроль за соблюдением целевого назначения земли, недопущением самовольного занятия земельных участков, своевременной рекультивацией нарушенных земель, сохранностью межевых знаков и т.д. Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ производился государственный контроль за соблюдением природоохранных требований при отводе земель под все виды хозяйственной деятельности, экологических норм при разработке новой техники, других требований земельного законодательства в части охраны земель. Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора РФ обеспечивал государственный контроль за соблюдением санитарного законодательства при использовании земельных участков, а также предотвращением загрязнения земель возбудителями паразитарных и инфекционных заболеваний. Государственный комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства осуществлял государственный контроль за соблюдением осуществления всех видов градостроительной деятельности в населенных пунктах, соблюдением правил планировки и застройки, предотвращением самовольного строительства, сноса зданий и сооружений.

Соответственно, выделилось два направления земельного контроля (надзора): контроль за использованием земельных участков как

объектов недвижимости; государственный контроль за охраной земли как природного объекта.

Земельный кодекс РФ 2001 г. сохранил существующую схему законодательного определения государственного земельного контроля указанную выше: «Специально уполномоченными государственными органами осуществляется государственный земельный контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами» [9].

Земельный контроль осуществляла Федеральная служба земельного кадастра России (в 2004 г. преобразована в Федеральное агентство объектов кадастра недвижимости) совместно с Министерством природных ресурсов РФ, Министерством сельского хозяйства РФ, Государственным комитетом РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Контроль осуществлялся: за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель; соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю; соблюдением порядка переустройства права пользования землей; предоставлением достоверных сведений о состоянии земель; своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; использованием земель по целевому назначению; своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы; исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений; наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков; выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель [10].

К 2006 г. сложилась та система органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный контроль, которая действует по сегодняшний день. Было определено направление деятельности каждого контролирующего органа власти. Контроль (надзор) осуществлялся Федеральным агентством объектов кадастра недвижимости (упразднено в 2009 г., функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии), Федеральной

службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Таким образом, окончательно сформировалось три направления государственного земельного контроля (надзора):

- контроль за использованием земельных участков как объектов недвижимости. Его осуществляла Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Сюда относилось: выполнение требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками; порядок переуступки права пользования землей; выполнение требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению; выполнение требований о сохранности межевых знаков границ земельных участков;

- контроль за использованием земли как природного объекта, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Контроль осуществлялся: за выполнением обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ; выполнением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв и т.д.;

- контроль за использованием земель сельскохозяйственного назначения, который осуществляла Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Контроль осуществлялся за соблюдением: выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы.

Современный период развития. Это этап наиболее интенсивного развития в рамках Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, одним из основных направлений которой является совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля [11].

Необходимо отметить, что преобразование в 2011 г. земельного контроля в надзор изменило законодательное определение данной деятельности. С этого момента понятие земельного надзора определяется по схеме «надзор – это ...», в отличие от предусмотренной ранее схемы (через указание на задачи и систему органов). «Под государственным земельным надзором понимаются деятельность

уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности» [9].

На рубеже 2011–2022 гг. четко просматриваются две тенденции: во-первых, регулирование данной деятельности на уровне федерального закона (выражается во внесении существенных изменений и дополнений в Земельный кодекс РФ); во-вторых, конкретизация задач, целей, средств государственного земельного надзора. В отличие от рассмотренных ранее, абстрактные цели и задачи, такие, например, как «обеспечение соблюдения земельного законодательства», сменились на более конкретные и понятные «предупреждение, выявление и пресечение нарушений». Расширился и перечень мероприятий, посредством которых осуществляется данная деятельность. К уже давно устоявшимся проверкам, мерам по пресечению нарушений и их устранению добавились систематическое наблюдение за исполнением земельного законодательства (административное обследование), анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства.

Указанные тенденции набирают обороты. Как уже отмечалось, принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», закрепивший понятие государственного контроля (надзора): «Под государственным контролем (надзором)... понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством

профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений» [12].

Представленное определение (относительно земельного контроля (надзора)) развивается и конкретизируется в ст. 71 Земельного кодекса РФ, Положении о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденном постановлением Правительства РФ 30 июня 2021 г. № 1081 [13]. Сразу обращает на себя внимание тот факт, что законодатель фактически поставил знак равенства между понятиями «контроль» и «надзор» в области земельных отношений со стороны государства.

Законодательно установлено, что государственный контроль (надзор) должен не просто быть, а быть эффективным и достигать «общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований». История доказывает, что невозможно достичь эффективности только репрессивными мерами. И здесь, думается, большой вклад внесут профилактические мероприятия, которые также теперь закреплены в законодательстве. Основной целью данных мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережений, консультирование, профилактический визит) является стимулирование добросовестного соблюдения законодательства подконтрольными субъектами.

Таким образом, учитывая все вышеизложенное, можно сделать некоторые выводы. Начавший свое развитие в начале 20-х г. прошлого века, государственный земельный контроль (надзор) получил окончательное законодательное закрепление только в 1968 г. В каждый рассмотренный период понятию «государственный земельный контроль (надзор)» присущи свои особенности, обусловленные объективными обстоятельствами, в которых существовало (существует) общество и государство. За пятьдесят лет пройден большой путь от понятия «государственный земельный контроль» до понятия «государственный земельный контроль (надзор)». Наиболее близкими по содержательной части контрольно-надзорной деятельности следует считать период развития в рамках советской правовой науки и современный период, т.к. в эти временные промежутки государ-

ственный земельный контроль (надзор) представлял и представляет собой не только проверки соблюдения земельного законодательства, но и помощь субъектам земельных отношений в рамках профилактических мероприятий, пропаганду земельного законодательства и т.д. Это, в свою очередь, является элементом формирования земельно-правовой культуры, которая находится в зачаточном состоянии. Конечно же, существует масса нерешенных вопросов, спорных позиций (например, соотношение понятий «контроля» и «надзора»), далеко еще до достижения соответствующей эффективности контрольно-надзорной деятельности в области земельных отношений. Однако у нас есть все шансы преодолеть последствия переходного периода, когда земельный контроль (надзор) ограничивался лишь проверками физических и юридических лиц, когда частая передача полномочий от одного органа власти к другому не лучшим образом сказывалась на всей деятельности по контролю (надзору). Для этого необходимо последовательно проводить государственную политику в данной сфере, наладить взаимодействие между учеными и практиками, внедрять инновационные технологии, которые соответствуют поставленным задачам.

Список литературы:

1. Декрет о земле и иные законы о социализации земли 1917–1918 гг. / Музей истории российских реформ имени П. А. Столыпина. – URL: <https://xn--e1aaejmenosqx.xn--plai> (дата обращения: 29.07.2022).
2. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Контур. Норматив. – URL: <https://kontur.ru> (дата обращения: 31.07.2022).
3. Кодекс РСФСР от 1 июля 1970 г. б/н // Официальный сайт Президента России. – URL: <https://kremlin.ru> (дата обращения: 31.07.2022).
4. Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием земель : постановление Совмина СССР от 14 мая 1970 г. – URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 31.07.2022). – Документ не действует на территории Российской Федерации с 21 февраля 2020 г. на основании постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80)
5. П. 13. Инструкция о порядке проведения государственного контроля за использованием земель землеустроительной службой системы министерства сельского хозяйства СССР : утв. Министерством сельского хозяйства СССР 26 июля 1974 г. // Охрана окружающей среды: [справочник / сост. Л. П. Шариков]. – Л., 1978. – URL: <https://ecologylib.ru> (дата обращения: 31.07.2022).
6. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 22, ст. 768.
7. Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель : постановление

Правительства РФ от 17 августа 1992 г. № 594 // Документы – Правительство России. – URL: <https://government.ru> (дата обращения: 31.07.2022).

8. Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.07.2022).

9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; – 2022. – № 1, ч. 1, ст. 45.

10. О государственном земельном контроле : Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 // СПС «Гарант» (дата обращения: 31.07.2022).

11. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.

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

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

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

O.A. Lakaev,
Candidate of Law, Senior researcher,
Saratov branch of the Institute of State
and Law of the RAS
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-48-55

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ОСОБЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью обоснования формирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности с точки зрения соответствия базовым конституционным ценностям и иным положениям Основного закона. Целью статьи является исследование конституционных основ правовой политики в сфере преференциального воздействия на резидентов территорий с особыми условиями хозяйствования для определения дальнейших ее перспектив с точки зрения конкретизации базовых конституционных ценностей, имеющих отношение к данным режимам. Достижению поставленных задач способствовало использование общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Исследовав конституционные положения, нормы федерального законодательства и теоретические воззрения о базовых конституционных ценностях, автор сформулировал вывод о том, что особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности имеют конституционное основание, соответствуют таким ценностям, как единство экономического пространства, свобода экономической деятельности. Вместе с остальными экономическими инструментами они призваны создать условия для устойчивого экономического роста, способствуя реальному претворению в жизнь соответствующих положений Конституции России.*

***Ключевые слова:** правовая политика, конституционные основы, особые административно-правовые режимы, экономическая деятельность, государственное управление.*

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ESTABLISHING SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES FOR THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC ACTIVITY

***Abstract:** the relevance of the article is connected with the need to substantiate the formation of special administrative and legal regimes for the implementation of economic activity in terms of compliance with basic constitutional values and other provisions of the Basic Law. The purpose of the article is to study the constitutional foundations of legal policy in the sphere of preferential influence on residents of territories with special*

economic conditions in order to determine its further prospects in terms of specifying the basic constitutional values relevant to these regimes. The use of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method contributed to the achievement of the tasks set. Having studied the constitutional provisions, the norms of federal legislation and theoretical views on the basic constitutional values, the author has formulated the conclusion that special administrative and legal regimes of economic activity have a constitutional basis, correspond to such values as the unity of economic space, freedom of economic activity. Together with other economic instruments, they are designed to create conditions for sustainable economic growth, contributing to the real implementation of the relevant provisions of the Constitution of Russia.

Keywords: *legal policy, constitutional foundations, special administrative and legal regimes, economic activity, public administration*

Конституция Российской Федерации [1] как нормативный правовой акт высшей юридической силы имеет основополагающее значение для всей системы российского законодательства. Ее нормы носят базисный характер, определяя исходные начала отраслевого нормативно-правового регулирования. В основе административного законодательства, регламентирующего правоотношения в сфере государственного управления и некоторые иные социальные связи с публично-управленческим содержанием, также лежат конституционно-правовые нормы. Несмотря на то, что термины «государственное управление» и «публичное управление» в Конституции РФ не употребляются, содержащиеся в ней положения определяют организацию исполнительной власти, предназначение которой состоит в осуществлении публично-управленческих полномочий.

Одним из объектов воздействия органов исполнительной власти является экономическая область, образуемая многочисленными технико-экономическими отраслями, внутри которой реализуются также и функции межотраслевого административно-правового регулирования. В настоящее время одна из самых значимых и перспективных сфер применения норм административного права в области экономики – особые административно-правовые режимы экономической деятельности преференциальной направленности. Для их формирования требуется прочная нормативно-правовая основа, определяемая на основании Конституции РФ.

Действующий Основной Закон, принятый в 1993 г., был призван отразить наиболее важные политические, экономические и социальные изменения, в которых нуждалось государство и общество в период перехода от социалистической модели организации хозяйствования и других областей жизнедеятельности к прогрессивной – отвечающей требованиям модернизации всех сфер жизни общества, в том числе

экономической. Конституционно-правовыми нормами непосредственно не определяются особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности, хотя они были известны законодательству еще на этапе перестройки; имел место ряд попыток их внедрения.

Отсутствие в Конституции РФ каких-либо указаний на возможность формирования особых (специальных) экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и иных территорий с преференциальным режимом хозяйствования закономерно и оправдано. В ней в концентрированном виде отражается общая направленность конституционных норм на создание гарантий свободы экономической деятельности, которая должна обеспечиваться органами всех ветвей государственной власти на основе положений отраслевого законодательства. Кроме того, правовые институты, нормы которых определяют содержание особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, как показывает опыт их формирования в новейшей отечественной истории, не являются стабильными, видоизменяются. На это влияют экономические факторы, которые обуславливают поиск государством новых инструментов стимулирования экономического роста, требующих закрепления в отраслевом законодательстве.

В свою очередь, в законодательстве, составляющем правовую основу того или иного особого административно-правового режима осуществления экономической деятельности, отсутствует указание на то, что оно основано на Конституции РФ. Подобные оговорки имеют место тогда, когда в Основном Законе содержатся нормы прямого действия, образующие базис регулирования той или иной отрасли или сферы государственного управления (например, нормы, определяющие права граждан в отраслях образования, здравоохранения, культуры и др.). В ряде случаев в законодательстве об особых административно-правовых режимах осуществления экономической деятельности обозначается обусловленность соответствующего регулирования межгосударственными отношениями в рамках евразийской интеграции, что применимо к особым экономическим зонам [2], свободной экономической зоне в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе [3]. Однако это не означает, что данные режимы выпадают из орбиты действия конституционных норм.

Как известно, развитая экономика обеспечивает возможность надлежащего функционирования других сфер жизни общества – социально-культурной, сферы обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, в связи с

чем основные принципы экономического регулирования должны были найти отражение среди базовых конституционных ценностей. К таковым относились поддержка конкуренции, единство экономического пространства, обеспечение экономических свобод, включая свободу перемещения товаров, финансовых средств и услуг (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ).

Одним из ключевых конституционных терминов, с которым связано формирование особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, является «единство экономического пространства». Данное единство означает наличие в государстве основанных на рыночных началах универсальных инструментов воздействия на экономические процессы, реализуемых на всем пространстве, которое находится под юрисдикцией Российской Федерации. При этом должны устанавливаться и применяться унифицированные правила осуществления денежно-кредитной, таможенной, налоговой, торговой и валютно-финансовой политики, способствующей свободному движению рабочей силы, товаров, капитала и услуг. В научной литературе отмечается обусловленность единства экономического пространства унификацией законодательно-регулирующего финансово-хозяйственной деятельности в пределах всей территории РФ. Причем единое экономическое пространство рассматривается не только в экономическом измерении (определяющем эффективность функционирования внутригосударственного рынка труда, финансовых средств, услуг и товаров), но и в политическом, поскольку единое экономическое пространство выступает в качестве одного из факторов суверенитета государства. В случае его гарантированности формируются предпосылки для стабилизации структурных процессов в экономике, ее поступательного развития, создания на комплексной основе системы стимулирования хозяйствующих субъектов в целях развития приоритетных отраслей экономики, научно-технологической и производственной кооперации, совершенствования энергетических, транспортных и информационных систем, а также для проведения единой денежно-кредитной, таможенной, налоговой, торговой и валютно-финансовой политики [4, с. 46].

Возникает вопрос о соотношении единства экономического пространства как базовой конституционной ценности с практикой учреждения и формирования особых административно-правовых режимов экономической деятельности. Последние предполагают организацию особого порядка осуществления публичного управления, обеспечивающего реализацию различных преференций для субъектов предпринимательской деятельности в целях стимулиро-

вания экономического роста. Подобные преференции могут носить финансово-правовой характер в виде налоговых льгот, возмещения части расходов по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и упрощенного порядка ведения бухгалтерского учета. Предусматриваются, кроме того, особый таможенный режим, благоприятствующий предпринимательской активности, развитие и предоставление резидентам земельных участков и необходимой инфраструктуры и задействование иных инструментов, способствующих реализации резидентами своего частного интереса [5, с. 59]. Один из ключевых признаков таких режимов – введение их на строго определенных территориях. Преимущественно вследствие этого они и являются особыми: именно с территорией связано введение особого порядка публичного управления, обеспечивающего применение мер преференциального воздействия на хозяйствующих субъектов.

Могут приниматься единые правила для территорий определенных типов без указания конкретных регионов, субъектов РФ или населенных пунктов (особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития). Кроме того, законодателем могут быть введены соответствующие нормы для конкретных территорий (свободный порт Владивосток, свободная экономическая зона в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, Арктическая зона, особые экономические зоны в Магаданской и Калининградской областях). Если единое экономическое пространство связано с наличием единых условий осуществления хозяйственной деятельности, может ли наличие особых правил для резидентов различных экономических зон рассматриваться как изъятие из исследуемой базовой конституционной ценности? Является ли, например, принцип «единого окна», введенный для резидентов Арктической зоны при осуществлении в отношении них таможенного и иных видов контроля (надзора) в пунктах пропуска, частью модели, альтернативной единому экономическому пространству? Представляется, что нет. Российским законодательством для всех хозяйствующих субъектов устанавливаются универсальные правила, обеспечивающие их равный правовой статус на территории всего государства. В федеральных законах, составляющих основу отраслевого и межотраслевого административно-правового регулирования в области экономики, содержатся требования к субъектам предпринимательства и публично-властным органам, выполнение которых способствует поддержанию и укреплению единого экономического пространства. Возникающие при реализации соответствующих норм правоотношения образуют базис стабильного функционирования

экономики в пределах всего государства, независимо от наличия или отсутствия на каких-либо отдельных территориях особых режимов осуществления экономической деятельности.

Кроме того, указанные режимы призваны способствовать укреплению единства экономического пространства. Последнее определяется не только универсальными правовыми нормами, но и фактическим состоянием экономики в регионах. Ряд из них характеризуется депрессивным состоянием, что оказывает влияние и на уровень жизни населения, способствует его оттоку в другие регионы и лишает их демографической основы поступательного экономического развития. Поэтому вряд ли можно говорить о наличии полноценного единства экономического пространства в условиях, когда находящиеся по соседству регионы заметно отличаются друг от друга по уровню развития народного хозяйства. Преференциальные режимы не могут быть основаны на бесцельном предоставлении льгот тем или иным субъектам предпринимательства. Они предназначены стимулировать приток инвестиций, создание новых несырьевых производств и общее повышение благосостояния населения. Данные режимы предполагают установление срока, необходимого для достижения поставленных целей, по истечении которого должен быть восстановлен общий правовой режим. Выравнивание за счет реализуемых преференций уровня социально-экономического развития регионов является важным фактором, способствующим укреплению единства экономического пространства. Одновременно создаются и условия для устойчивого экономического роста, что также декларируется в Конституции РФ (ст. 75.1).

Еще одной базовой конституционной ценностью, определяющей содержание и характер особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, выступает свобода такой деятельности. Она присуща государствам с рыночной моделью хозяйствования. Наличие административно-командных начал в экономике социалистического типа не позволяло свободно осуществлять предпринимательскую деятельность, что делало невозможным учреждение свободных экономических зон и иных территорий с преференциальным режимом предпринимательства. Поэтому в нашей стране они начали появляться лишь к концу советского периода в условиях перехода к рыночной экономике.

И.Н. Плотникова рассматривает свободу экономической деятельности в контексте экономической свободы, которая охватывает кроме того признание и защиту частной собственности, а также свободу труда и выбор рода деятельности. Будучи элементом общей свобо-

ды индивида, она представляет собой состояние, гарантированное от неправомерного ограничения, принуждения или вторжения сверх той степени, которая необходима для поддержания и защиты самой свободы [6, с. 86].

Взаимосвязь особых административно-правовых режимов хозяйствования со свободой экономической деятельности как ценностью российского конституционализма выражается в возможности беспрепятственного использования резидентами соответствующих территорий своих способностей и имущества для производства материальных благ и извлечения из этого экономической выгоды.

Интересные суждения относительно свободы экономической деятельности излагает В.И. Федоренко при исследовании проблем ограничения конституционных прав. В нем он видит исключение отдельных полномочий из содержания права, их сужение. Подобные изъятия устанавливаются применительно к субъектам на той или иной территории, что определяется интересами защиты основ конституционного строя. К числу ограничений свободы экономической деятельности он относит в том числе и те, которые обеспечивают осуществление экономической политики государства, включая формирование зон территориального развития, особых экономических зон [7, с. 73–75]. Однако вряд ли установление особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности можно отнести к ограничениям ее свободы. О каких-либо препятствиях в реализации прав здесь речи не идет. Напротив, создаются дополнительные стимулы для реализации своих способностей и использования своего имущества в предпринимательской деятельности. Если рассматривать ограничение видов хозяйственной деятельности, стимулирование которых обеспечивается исследуемыми режимами, то оно не является ограничением свободы экономической деятельности. В данном случае устанавливаются только интересующие государство параметры, а их достижение – выбор хозяйствующего субъекта, который обусловлен наличием или отсутствием соответствующей потребности.

Таким образом, особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности имеют конституционное основание; они соответствуют базовым конституционным ценностям – единству экономического пространства, свободе экономической деятельности. В то же время их обусловленность конституционно-правовыми нормами не носит непосредственного характера, поскольку указанные режимы прямо в Конституции России не отражены. Однако они должны вводиться в рамках обеспечения данных ценностей. Вместе с остальными экономическими инструментами они призваны

создать условия для устойчивого экономического роста, способствуя лишению декларативности соответствующих требований Основного Закона и реальному претворению их в жизнь.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 26 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127; – 2022. – № 13, ст. 1960.

3. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ (в ред. от 8 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658; – 2022. – № 11, ст. 1596.

4. Митрофанов, А. В. Единство экономического пространства: подходы к трактовке и содержание понятия / А. В. Митрофанов // Вестник Пензенского государственного университета. – 2013. – № 2. – С. 46–52.

5. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Инфра-М, 2017. – 528 с.

6. Плотникова, И. Н. Экономическая свобода как ценность российского конституционализма / И. Н. Плотникова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 3(128). – С. 80–89.

7. Федоренко, В. И. Свобода экономической деятельности в Российской Федерации: понятие, пределы и ограничения / В. И. Федоренко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 6(131). – С. 70–77.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-56-65

ПРАВОВОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

***Аннотация:** статья посвящена обоснованию необходимости использования и совершенствования правового информирования как средства правовой политики. Автор делает вывод о недостаточной эффективности системы правового информирования и дает практические рекомендации, предполагающие смещение акцента на проведение информационных кампаний.*

***Ключевые слова:** правовое информирование, правовая политика, информационная безопасность, инструментальный подход, средства правовой политики.*

LEGAL INFORMATION AS A TOOL OF RUSSIAN LEGAL POLICY IN THE FIELD OF INFORMATION SECURITY

***Abstract:** the article is devoted to substantiating the need to use and improve legal information as a means of legal policy. The author draws a conclusion about the insufficient effectiveness of the system of legal information and gives practical recommendations suggesting a shift in emphasis to conducting information campaigns.*

***Keywords:** legal information, legal policy, information security, instrumental approach, means of legal policy.*

Отвечая на вызовы цифровой среды, среди которых присутствует и мощное информационное противоборство с западными странами, Российская Федерация вынуждена пересматривать отношение к информационной безопасности – акценты смещаются на обеспечение цифрового суверенитета страны и контроль контента в русском сегменте сети Интернет. В результате информационная безопасность становится объектом пристального внимания управленцев всех уровней, в том числе оживляется законотворчество в указанной сфере, о чем свидетельствует, например, Указ Президента Российской Федерации от 1 мая 2022 г. № 250 «О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации» [1]. То есть сейчас в сфере правового регулирования информационной безопасности настал такой момент, когда будет приниматься множе-

ство оперативных нормативных решений – и здесь важно избежать стихийности, свойственной интенсивному законотворчеству в целом.

Подобная ситуация была спровоцирована пандемией COVID-19, когда ограничительные мероприятия привели к резкому всплеску нормотворчества в крайне сжатые сроки (месяцы и даже недели), что отразилось на качестве принимаемых документов – многие из них пришлось корректировать. Поскольку в сфере информационной безопасности крайне остро стоят вопросы баланса между соблюдением прав человека (например, права на информацию) и защищенностью личности и государства, здесь критически важно принимать быстрые, но взвешенные и стратегически обоснованные решения, а процесс совершенствования правовой регламентации, не построенный на системности, может привести к серьезным социальным последствиям вплоть до разрушения государства.

Ретроспективный анализ показывает, что для сферы информационной безопасности свойственно развитие на базе стратегических документов [2–3], что является, несомненно, необходимым для регулирования такой комплексной и сложной сферы. В текущий период времени самым значимым документом в рассматриваемой сфере также является Доктрина информационной безопасности, принятая в 2016 г. (далее – Доктрина) [4]. Однако за 6 лет, прошедших с принятия Доктрины, приоритеты в динамичной информационной сфере уже успели измениться, выдвинув на передний план психологические аспекты защиты от информации, поэтому Доктрину предстоит скорректировать с учетом новых требований.

Учитывая традиции закладываемых доктринальных оснований и высокую социальную значимость информационной безопасности, процесс совершенствования данного сегмента законодательства должен опираться на грамотно выстроенную правовую политику, позволяющую упорядочить сложную структуру целей комплексных разделов права и наметить средства их реализации.

Правовая политика – явление, представляющее собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств [5, с. 103]. Действительно, система выстроенных целей без подобранных средств реализации делает правовую политику «декларацией о намерениях», не имеющей отношения к практике социальных взаимодействий.

Под системой средств правовой политики в данной статье будем понимать совокупность органически взаимосвязанных между собой

ресурсов различного характера, направленную на формирование и реализацию правовой политики и воздействующую на правовую действительность [6]. Поскольку цели правовой политики носят стратегический характер, их достижение требует не одного средства, а их системы.

Здесь стоит отметить, что количество средств правовой политики велико, ученые-правоведы классифицируют их по разным основаниям: на внутренние средства правовой политики и инструменты механизма правового регулирования [7]; средства-инструменты (установления) и средства-деяния (технологии) [8, с. 107]; правовые и внеправовые [6]. С позиции данного исследования представляется интересной последняя из упомянутых классификаций.

Согласимся с мнением упомянутых исследователей, что основу средств правовой политики составляют правовое средства – государственно обеспеченные и имеющие законодательную направленность. Однако без внеправовых средств эффективность инструментария резко снижается, а создать нужную конструкцию для получения необходимого социального результата иногда просто невозможно. Среди неправовых средств М. А. Костенко выделяет политические, экономические, социально-культурные, технические. Однако, поскольку система средств правовой политики не является статичной, представляется, что сегодня сюда необходимо добавить и средства информационные.

В современном обществе большая часть населения ведет активную социальную жизнь в сети Интернет, а практически все основные общности и явления, существующие в социуме, имеют свои «проекции» на сетевое пространство: цифровое правительство, электронная коммерция, цифровые библиотеки, телемедицина, дистанционное обучение, цифровое правосудие, электронная биржа, сетевые СМИ. Проблема состоит в том, что, помимо позитивных общественных конструкций, сетевое пространство «наследует» и негативные стороны общественной жизни. Распространение негативной информации, пропаганда, воздействие на психику человека, информационные войны, киберпреступления – это только часть из того, что существует в сети. Особенно опасным сегодня становится наращивание информационного воздействия на население России, и этот факт заставляет смещать акценты при выстраивании системы информационной безопасности страны.

Текущая Доктрина, конечно, учитывает упомянутые проблемы среди перечня угроз в данной сфере (п. 12–13). В общем виде обозначены в ней и некоторые направления обеспечения защиты от ука-

занных угроз (п. 21 д; 22 е, и, к; 27 г, д), среди которых в основном нейтрализация информационно-психологического воздействия и все виды профилактической работы.

Особенностью Доктрины с точки зрения рассматриваемой тематики средств правовой политики является то, что она намечает основные пути по обеспечению информационной безопасности в самом общем виде, не давая по сути набора средств для реализации положений на практике. То есть Доктрина ставит перед органами государственного управления Российской Федерации задачу по формированию нужной идеологии и желаемого для обеспечения должного уровня защищенности поведения населения, что можно считать приоритетом правовой политики в сфере информационной безопасности. Дело правовой политики – предложить систему средств реализации намеченного приоритета. В рамках данного исследования рассмотрим одну часть из неправовых средств, а именно средства информационные, суть работы которых состоит в определенном влиянии на поведение индивида и задании ценностных установок. В числе информационных средств правовой политики не последнюю роль играет правовое информирование населения.

Вопросы информирования населения часто поднимаются как органами государственной власти, так и исследователями. Термин «информирование» широко встречается в законодательстве, но используется в некотором узком приложении (информирование о чрезвычайных ситуациях, информирование таможенных органов, информирование электората и т.д.). Однако до сих пор в данной сфере нет никакой методической упорядоченности; практически отсутствуют и обобщения. Более того, в юридической литературе данную проблему рассматривают крайне мало, относя ее к социологическим и психологическим наукам.

Такой подход представляется не совсем верным, так как рассматриваемая разновидность информирования (правовое информирование) может быть отнесена к инструментам реализации информационной функции права (подробнее об этом см. [9]). Кроме того, отсутствие надлежащего правового информирования населения лишает его возможности воспользоваться своими правами, защитить законный интерес или реализовать закрепленную обязанность [10].

Кроме того, недостаточная правовая информированность (а органы государственной власти зачастую подходят к информированию формально) населения неизменно отражается на уровне его правовой культуры, его гражданской активности, устойчивости к влиянию негативной информации и, в конечном счете, социальной обстановке.

Ярким примером такого влияния является волна вызвавших панику относительно изоляции российского сегмента сети Интернет публикаций [11] относительно так называемого «Закона о суверенном рунете» [12], чьей целью было создание инфраструктуры, обеспечивающей бесперебойное функционирование и устойчивую работу Интернета на территории России [13]. Грамотная информационная кампания в СМИ в совокупности с должным уровнем правовой культурой населения помогла бы избежать негативной реакции.

Влияет уровень правовой информированности и на информационную безопасность (отсюда п. 22и Доктрины): отсутствие или недостаток информации вызывает непонимание проводимых мероприятий, недовольство действиями органов государственной власти и, в конечном итоге, укрепление правового нигилизма. Например, не зная стратегических направлений деятельности государственной власти, граждане легче поддаются воздействию так называемых фейков (под фейком далее будем понимать любую недостоверную информацию, намеренно или ненамеренно размещенную в сети Интернет [14]).

В силу сказанного выше представляется интересным рассмотреть правовое информирование как средство правовой политики в сфере информационной безопасности, а именно как действенный инструмент укрепления правовой культуры населения.

В методической литературе ЮНЕСКО информирование в общем виде определяется как частный вид коммуникации, представляющий собой снабжение сведениями какого-либо характера [15]. В случае, если доносимая информация имеет социальную значимость (очевидно, что правовая информация таковой и является), к коммуникации добавляется необходимость формирования нужных поведенческих моделей.

У информирования есть характерная особенность – информация доставляется без адресности. Ознакомление с распространяемой таким образом информацией требует как проявлений воли индивида по ее получению, так и возможности интерпретировать смысл данного сообщения [15].

Правовое информирование является частным видом информирования, имеющим тем не менее свои особенности. Во-первых, целью является формирование у граждан системы знаний о базовых принципах права и действующих в обществе законах с целью дальнейшего претворения юридических норм в жизнь. Во-вторых, субъекты (государственные и негосударственные) в этом случае должны быть компетентными. В-третьих, данный процесс имеет специфические

формы (правовое просвещение, правовое обучение, правовая пропаганда и правовое осведомление) [16].

С распространением правовой информации (что по сути и является правовым информированием) в Российской Федерации дело обстоит следующим образом. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ все нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть обнародованы (официально опубликованы для всеобщего сведения). Неопубликованные же нормативные правовые акты не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. При этом государство не может требовать от граждан соблюдения законов, содержание которых не доведено до их сведения. Под официальным опубликованием НПА традиционно понимается помещение полного текста документа в специальных изданиях (в том числе сетевых), признанных официальными действующим законодательством [17].

Однако закрепленный в законодательстве механизм правового информирования (обнародование) представляется неэффективным по ряду причин:

1) нормативная информация публикуется в официальных изданиях, не имеющих широкого охвата среди населения;

2) нормативная информация официально публикуется только в первоначальном виде, в то время как изменения вносятся достаточно часто, иногда практически сразу после публикации (так, в Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [18] первые изменения были внесены Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ [19], а в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [20] за 16 лет его действия изменения были внесены 55 раз);

3) нормативные правовые акты написаны специальным юридическим языком, сложным для восприятия неспециалистами;

4) объем законодательного массива велик, связан отсылками и перекрестными связями, что также затрудняет ознакомление населения с правовой информацией;

5) отсутствует механизм обратной связи с населением.

То есть обнародование – это однонаправленный процесс, чтобы он был эффективным, он должен соответствовать потребностям и интересам всех участников данного процесса. Сегодня же нормативная информация отличается сложностью как по доступности, так и по возможности восприятия (когнитивная сторона). Отсюда, на наш взгляд, следует недостаточность простого опубликования информа-

ции и необходимость выстраивания системы скоординированных и дополняющих друг друга действий (информационной кампании) по разработке политики продвижения. Последняя, на наш взгляд, должна включать не только научно обоснованный набор вариантов опубликования, но еще и методики мониторинга процесса и критерии оценки результата.

Что касается документов стратегического планирования, как раз и являющихся тем вектором, по которому идет развитие нормативного пространства, то их обнародование Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [21] в целом не предусматривается, обозначено только внесение в федеральный государственный реестр документов стратегического планирования.

Ряд документов (в частности, проекты прогнозов и стратегий социально-экономического и научно-технологического развития России и др.), правда, подразумевает общественное обсуждение путем их размещения на официальном сайте органа, ответственного за разработку проекта документа стратегического планирования, с одновременным их размещением в федеральной информационной системе стратегического планирования. Обсуждение происходит также в электронном виде.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием информационной системы стратегического планирования» [22] в целях проведения общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования разработчик направляет уведомление о размещении проекта документа в «Общественную палату Российской Федерации, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, а также в организации, которые разработчик считает целесообразным привлечь к общественному обсуждению проекта документа стратегического планирования». То есть широкие массы граждан, потенциально желающие ознакомиться с проектом, уведомления об общественном обсуждении могут и не получить (равно как и вообще не иметь представления о возможности участия в обсуждении проектов).

При этом именно документы стратегического планирования позволяют гражданам понимать действия государственной власти и закладывают фундамент для возможности правильного восприятия нормативной информации, поэтому здесь доведение информации при

получении обратной связи тем более важно, и нормотворцам стоит также обратить внимание на проведение информационных кампаний в поддержку документов.

Таким образом, представляется, что система правового информирования сегодня выстроена так, что людям, не обладающим юридическим образованием, крайне сложно быть в курсе изменений правовой информации и направлений развития государства. Так как правовое информирование – вполне действенное средство реализации приоритета по формированию нужной идеологии и желаемого для обеспечения должного уровня информационной защищенности поведения населения, в рамках правовой политики необходимо предусмотреть изменение подходов к правовому информированию населения относительно нормативных правовых актов (хотя бы ключевых) и документов стратегического планирования, сделав акцент на проведение информационных кампаний, учитывающих особенности распространения правовой информации и решающих описанные выше проблемы, а именно:

1) для правового информирования «целевых» аудиторий необходимо выбирать подходящие каналы доведения информации (так, социальные сети хорошо подходят для молодежной среды, в то время как пожилые люди зачастую не имеют понятия об этом источнике информации [Mediascope. URL: <https://mediascope.net/news/1250827/>]);

2) усовершенствовать механизм оповещения различных групп населения относительно обсуждения проектов документов стратегического планирования (например, через аккаунты на госуслугах);

3) в силу сложности правовой информации и объема массива нормативных правовых актов в рамках информирования правовая информация должна быть представлена в более наглядном виде, возможно схемами по ситуациям;

4) политика продвижения правовой информации должна включать методики мониторинга процесса и критерии оценки результата.

Список литературы:

1. О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 мая 2022 г. № 250 // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2022. – 1 мая. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205010023> (дата обращения: 06.07.2022).

2. Об основах государственной политики в сфере информатизации : указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 (в ред. от 9 июля 1997 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1994. – № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 28, ст. 3422.

3. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. – 2000. – 28 сент. (утратила силу).

4. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.

5. Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. – М., 2007.

6. Костенко, М.А. Система средств правовой политики / М.А. Костенко // Современное право. – 2012. – № 8. – С. 27–31.

7. Пузиков, Р.В. Средства реализации правовой политики / Р.В. Пузиков // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2013. – Вып. 11. – С. 343–354.

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

9. Солдаткина, О.Л. Оптимизация информационной функции права как организационный способ обеспечения информационной безопасности / О.Л. Солдаткина // Новые вызовы и угрозы информационной безопасности: правовые проблемы / отв. ред. Т.А. Полякова, И.Л. Бачило, В.Б. Наумов. – М. : ИГП РАН – Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2016. – С. 89–94.

10. Тогузаева, Е.Н. О соотношении понятий «Информирование», «Информационное обеспечение», «Информационная деятельность» / Е.Н. Тогузаева // Известия Саратовского университета. Новая серия. Известия Саратовского университета. – 2011. – Т. 11. Сер.: Экономика. Управление. Право. – Вып. 2. – С. 114–115.

11. Реакция Рунета на закон об изоляции Рунета. — URL: <http://www.gosbalt.ru/like/2019/04/16/1776264.html> (дата обращения: 06.07.2022).

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: федеральный закон РФ от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 18, ст. 2214.

13. Зачем нужен закон об устойчивости Рунета // Парламентская газета. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/zachem-nuzhen-zakon-ob-ustoychivosti-runeta.html> (дата обращения: 06.07.2022).

14. Правительство Иркутской области: официальный сайт. – URL: <https://irkobl.ru/sites/kdnizp/goditel/Feik.pdf> (дата обращения: 06.07.2022).

15. Принципы информирования для достижения информационной грамотности: учебный пример // Unesdoc: цифровая библиотека Unesco. – URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147637_rus (дата обращения: 06.07.2022).

16. Осипов, Р.А. Правовое информирование: понятие и соотношение со смежными категориями / Р.А. Осипов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 153–158.

17. Справочная информация: «Условия и порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов» (Материал подготовлен специалистами «КонсультантПлюс»). – URL: <https://www.consultant.ru/document/>

cons_doc_LAW_22472/576570ee5907794352d46e0e12a28cf34789ef6d/ (дата обращения: 06.07.2022).

18. Об электронной подписи : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2036.

19. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3880.

20. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.

21. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.

22. URL:<http://static.government.ru/media/files/8VAeTXQgJQEJVJunfb1Ad3FGA2xbLvyD.pdf> (дата обращения: 06.07.2022).

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-66-76

РОЛЬ СЛЕДОВАТЕЛЯ В РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

***Аннотация:** статья посвящена вопросам уголовной политики в сфере противодействия транснациональной преступности. Актуальность статьи обусловлена рядом факторов. Во-первых, ростом отдельных видов транснациональной криминальной деятельности, в частности – организации незаконной миграции и преступлений в сфере IT-технологий. Во-вторых, необходимостью установления роли следственных органов, главным образом следователей, как субъектов уголовной политики в осуществлении уголовно-правовой политики государства в сфере борьбы с транснациональной преступностью. В работе раскрывается значение уголовно-правовой политики для повышения эффективности правоохранительных органов в борьбе с транснациональной преступностью. Цель статьи – определить направления развития уголовной политики в соответствии с практическими нуждами следователей и направления работы следователей в соответствии с принципами уголовной политики. В качестве методологической основы выступает совокупность диалектического метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. В результате исследования сделаны выводы по внесению изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Предложен практический алгоритм реализации криминалистической классификации следователей.*

***Ключевые слова:** уголовно-правовая политика, транснациональные преступления, криминалистика, глобализация, криминалистическая классификация, алгоритм.*

THE ROLE OF THE INVESTIGATOR IN IMPLEMENTATION CRIMINAL LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF FIGHTING TRANSNATIONAL CRIME

***Abstract:** the article is devoted to the issues of criminal policy in the field of combating transnational crime. The relevance of the article is due to a number of factors. First, the growth of certain types of transnational criminal activity. In particular, the organization of illegal migration and crimes in the field of IT technologies. Secondly, the need to establish the role of investigative bodies, mainly investigators, as subjects of criminal policy, in the implementation of the criminal law policy of the state in the field of combating transnational crime. The article reveals the importance of criminal law policy for improving the effectiveness of law enforcement agencies in the fight against transnational crime. The purpose of the article is to determine the directions for the development of criminal policy in accordance with the practical needs of investigators and the directions*

of the work of investigators in accordance with the principles of criminal policy. The set of the dialectical method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods acts as a methodological basis. As a result of the study, conclusions were drawn on introducing changes to the criminal and criminal procedural legislation. A practical algorithm for the implementation of forensic classification by the investigator is proposed.

Keywords: *criminal law policy, transnational crimes, criminalistics, globalization, forensic classification, algorithm.*

Транснациональная преступность как разновидность преступности наиболее опасной, осуществляемой в большинстве случаев в организованных формах, известна российской юридической науке уже несколько десятилетий. Наиболее изучены ее криминологические характеристики [1–3]. Вместе с тем рекомендаций, которые бы координировали работу следователя в процессе расследования таких преступлений, чрезвычайно мало.

Уголовно-правовая политика государства прежде всего призвана оптимизировать законодательство и обеспечить его адекватное сложившимся новым условиям применение [4, с. 6]. Однако на стадии предварительного расследования следователь выступает как субъект уголовной политики Российской Федерации. Его деятельность должна отвечать принципам уголовной политики России и в ходе производства совместных расследований.

Расследование транснациональных преступлений – сложная деятельность. На этапе возбуждения уголовного дела перед следователем обычно стоит задача определить, является ли данное происшествие преступлением. Далее необходимо оценить характер преступления, можно ли его отнести к транснациональным преступлениям.

Уголовный кодекс РФ – отправная точка классификации преступлений и построения методик их расследования. Криминализация деяния, выделение преступления в самостоятельный состав определяют актуальность направлений криминалистической деятельности.

Уголовно-правовая категория «преступление» всегда первична. Именно от нее зависит, какую методику расследования предложит криминалист. Но что делать, когда термин не определен в уголовно-правовой науке? Транснациональные преступления – группа криминалистически однородных видов преступлений, но действующий УК РФ не выделяет их в самостоятельную группу. И есть ли в этом необходимость? Например, Е. П. Ищенко отмечает целесообразность законодательного закрепления термина «киберпреступление» [5, с. 337], такие преступления в большинстве своем носят транснациональный характер. Аналогичную необходимость по отношению к термину

«транснациональное преступление» видит Д. С. Хижняк, отмечая при этом и необходимость классификации данных преступлений [6]. Т. С. Волчецкая считает логичным объединение норм о транснациональных преступлениях в отдельный раздел или главу УК РФ, как это сделано с нормами о преступлениях против безопасности человечества [7, с. 5]. Данное предложение вряд ли выполнимо. Тем не менее мы солидаризируемся с суждением А. А. Цветкова, который отмечает, что «признаки преступлений, нашедшие отражение в международно-правовых нормах, конструктивно должны быть представлены в виде состава транснационального преступления, то есть необходимо определить концептуальную модель признаков транснационального преступления» [8, с. 44].

Нам представляется наиболее оптимальным путем добавить в ч. 1 ст. 63 «Обстоятельства, отягчающие наказание» УК РФ новый пункт «с) следующего содержания: «с) совершение преступления на территории Российской Федерации и одного или более иностранных государств (совершение преступления транснационального характера)». Соответственно, в определенных законодателем статьях Особенной части УК РФ квалифицированный состав примет следующее типовое содержание: «Деяние, предусмотренное частью первой... настоящей статьи, если оно носит транснациональный характер». Почему такой состав нужно определять именно как отягчающий (квалифицированный) – вполне очевидно (из-за особого размаха, значения и последствий).

Для улучшения работы правоохранительных органов крайне важно, чтобы были созданы предпосылки для единообразного применения криминалистической классификации транснациональных преступлений.

Существующих научно-практических рекомендаций недостаточно, а законодательство не содержит того многообразия преступлений, с которыми сталкивается современный следователь. Исходных сведений бывает недостаточно для выбора варианта решения стоящей перед следователем проблемы. В таких ситуациях органы предварительного расследования нередко исключают транснациональный характер преступления.

Практическая ценность таких рекомендаций заключается в том, что их применение обеспечивает полноту и объективность расследования, а главное, они могут быть реализованы при расследовании преступлений любого вида вне зависимости от их уголовно-правовой характеристики, что делает такие рекомендации универсальными. Основная задача использования криминалистической классификации

преступлений состоит в стратегическом обеспечении процесса расследования в целом.

Любая криминалистическая классификация преступлений – это не только научный продукт, но и практическая рекомендация (стратегическое средство), определяющая методологию деятельности следователя, направленную на познание сущности расследуемого события и построения им следственных алгоритмов и программ. Практическая ценность таких программ и планов расследования конкретных транснациональных преступлений значительно повысится, если они будут разрабатываться с учетом криминалистической классификации данных преступлений.

Наличие разработанных научно-практических рекомендаций – это еще не все. Их надо уметь правильно применить. Одной из проблем, связанных с применением таких рекомендаций в деятельности следователя, является непродуманная реализация, которая часто приводит к негативным результатам. Для удобства следователя предлагается оформление криминалистических рекомендаций в инструктивную форму [9, с. 4], в форму памяток и специальных программных продуктов (приложений для гаджетов) [10, с. 212]. Другое направление внедрения научных рекомендаций в практику расследования ученые видят в изменении содержания криминалистики как учебной дисциплины. В частности, А. А. Шаевич предлагает снабжать учебные пособия приложениями в виде криминалистических алгоритмов, конкретизирующих теоретические положения науки [11, с. 176].

Изучение материалов уголовных дел, опросы следователей свидетельствуют о том, что основные ошибки, влияющие на низкую эффективность раскрываемости транснациональных преступлений, связаны прежде всего с неправильной подготовкой: неправильным определением характера преступления; неверной организацией первоначального этапа расследования; пренебрежением методом планирования; неверной последовательностью проведения отдельных следственных действий; некорректной оценкой возможного поведения участников следственного действия; неправильным выбором комплекса тактических операций. В результате остаются нереализованными или недостаточно реализованными доказательственные возможности, потенциально присущие тому или иному процессуальному действию. Возможности международного сотрудничества и вовсе почти не используются.

Все эти и другие проблемы призвана решить криминалистическая классификация преступлений.

При разработке алгоритма применения криминалистической классификации транснациональных преступлений следует исходить из совокупности критериев:

1) возможность проведения криминалистического анализа исходной информации, получаемой на этапе возбуждения уголовного дела, и сопоставления его результатов с криминалистической классификацией транснациональных преступлений;

2) возможность выделения типовых следственных ситуаций первоначального этапа расследования;

3) возможность выдвижения адекватных версий о событии в целом и субъектном составе лиц, причастных к совершению преступления;

4) возможность построения на основании классификации информационной адекватной модели преступления, с перспективой ее изучения;

5) возможность проведения криминалистического анализа исходной информации, получаемой на этапе возбуждения уголовного дела и сопоставления его результатов с криминалистической классификацией транснациональных преступлений;

6) возможность выделения типовых следственных ситуаций первоначального этапа расследования;

7) возможность выдвижения адекватных версий о событии в целом и субъектном составе лиц, причастных к совершению преступления;

8) возможность построения на основании классификации информационной адекватной модели преступления, с перспективой ее изучения.

Использование научно-практических рекомендаций по криминалистической классификации транснациональных преступлений позволит диагностировать сложившуюся криминогенную обстановку и следственную ситуацию, определить актуальные направления расследования, сформулировать тактические задачи и определить необходимые тактические операции.

Общий алгоритм использования криминалистической классификации преступлений следователем впервые был предложен Н. Н. Давыдовой. Применение криминалистической классификации преступлений в соответствии с данным алгоритмом пронизывает весь процесс расследования преступлений и подразделяется на три этапа в соответствии с этапами расследования (этап возбуждения уголовного дела, начальный и последующий этапы) [12, с. 17–19]. Такой подход представляется нелогичным, т.к., по сути, являет собой алгоритм расследования преступлений на разных процессуальных стадиях.

Применение криминалистической классификации преступлений происходит лишь тогда, когда транснациональный характер преступления влияет на принятие процессуальных решений, поэтому его не стоит перегружать всеми возможными в ходе расследования действиями следователя.

Таким образом, алгоритм работы следователя с криминалистической классификацией преступлений можно представить в следующем виде:

1. Решение вопроса, связанного с квалификацией содеянного.

На данном этапе следователь анализирует содержание собранной информации на предмет соответствия внешних объективных признаков конкретного совершенного общественно опасного деяния, включая признаки, указывающие на его транснациональный характер, признакам состава преступления, предусмотренного уголовно-правовой нормой (определение базового преступления, сопутствующих преступлений и иных правонарушений), и проводит предварительный сравнительно-правовой анализ преступлений по уголовному законодательству РФ и международному уголовному праву.

2. Решение вопроса об отнесении транснационального преступления к одной из двух типовых групп: трансграничному или транстерриториальному. В этих целях детально изучается способ совершения преступления, выявляются правонарушения, не являющиеся преступлениями, но входящими в структуру транснациональной криминальной деятельности. Определяется отсутствующая информация, которая с учетом выявленного вида транснационального преступления должна присутствовать в материальной или идеальной форме. На основе полученных результатов осуществляется выбор методики расследования конкретного транснационального преступления.

3. Установление наличия условий для производства расследования. Для транснациональных преступлений необходимо наличие двух условий. Во-первых, условия формальные (юридические), т.е. наличие соответствующих международных договоров РФ, устанавливающих порядок сношения с компетентными органами зарубежных государств. Во-вторых, фактические условия, которые связаны с практическим состоянием реализации вышеуказанных соглашений.

4. Определение запросов в виде просьб о правовой помощи и прилагаемых к ним необходимых материалов или создание международной совместной следственной группы.

В отношении запросов в адрес соответствующих компетентных органов и должностных лиц иностранных государств, направляемых на основании международных договоров РФ и международных согла-

шений, важно точно сформулировать объем запрашиваемой правовой помощи, которая требуется от компетентного органа (должностного лица) иностранного государства, а также срок и порядок предоставления полученных в ходе исполнения запроса материалов. Важно соблюдать конфиденциальность в целях защиты сведений, содержащихся в запросе и материалах, прилагаемых к нему.

Результаты проведенного нами анкетирования следователей показывают, что 87 % опрошенных не удовлетворяет качество исполнения запросов, т.к. часто ответа приходится ждать долго. Таким образом, создание международной следственной группы представляется более удобным форматом взаимодействия, поскольку в таком случае иностранное государство, так же как и компетентные органы РФ, заинтересовано в соблюдении сроков следствия.

Вопрос создания совместных следственных групп был поднят разработчиками Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г., Российской Федерацией не ратифицирована), ст. 63 которой «Создание и деятельность совместных оперативно-следственных групп» устанавливает возможность создания именно оперативно-следственных групп.

Аналогичной терминологии стали придерживаться и ученые. В 2007 г. необходимость создания таких групп была отмечена в диссертации Е.Е. Феоктистовой [13, с. 17], а позднее в работе И.М. Нурбекова [14, с. 154–164].

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000) в ст. 19 «Совместные расследования» устанавливает следующее: «Государства-участники рассматривают возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей, в силу которых в связи с делами, являющимися предметом расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства в одном или нескольких государствах, заинтересованные компетентные органы могут создавать органы по проведению совместных расследований. В отсутствие таких соглашений или договоренностей совместные расследования могут проводиться по соглашению в каждом отдельном случае. Соответствующие Государства-участники обеспечивают полное уважение суверенитета Государства-участника, на территории которого должно быть проведено такое расследование». Как видим, статья не устанавливает, какие именно должностные лица могут быть в нее включены, а какие нет.

На наш взгляд, использование термина «совместная следственно-оперативная группа» – крайне неудачное и по форме, и по сути

предложение, т.к. оперативно-разыскная деятельность не может проводиться органами Российской Федерации на территории иностранного государства и иностранными правоохранительными органами на территории Российской Федерации. Правильно именовать такую группу следует международной совместной следственной группой, т.к. осуществляемая в ее рамках деятельность имеет процессуальный характер. Такая формулировка подтверждается и содержанием международных договоров. Они все исключают осуществление оперативно-разыскной деятельности.

Процедура создания международной совместной следственной группы не регламентирована нормами УПК РФ или подзаконными нормативными актами. И хотя создание таких групп возможно и без внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство, ученые отмечают, что они необходимы «для формирования единой процессуальной формы» [15, с. 384–387].

В связи с этим представляется, что ст. 163 УПК РФ могла бы быть дополнена частью шестой следующего содержания: «В случаях, когда в Российской Федерации производится предварительное следствие, требующее значительных затрат, усилий и времени, связанное с взаимодействием с компетентными органами иностранных государств, и когда Россия и другое государство расследуют преступление, носящее транснациональный характер, а также получена просьба иностранного государства о создании совместной следственной группы, может создаваться международная следственная группа. Такая группа создается в том государстве, в котором намечается провести основные действия досудебного производства. Решение о производстве предварительного следствия международной совместной следственной группой принимает компетентный орган федеральной исполнительной власти». Под компетентным органом в договорах между Российской Федерацией и иностранным государством о взаимной правовой помощи по уголовным делам стороны таких договоров понимают участвующих в реализации договора об указанной правовой помощи. С нашей стороны это МВД России, ФСБ России и СК России, соответственно их руководители: министр внутренних дел РФ, директор ФСБ России, председатель СК РФ.

Наличие рабочего алгоритма применения криминалистической классификации транснациональных преступлений требует его внедрения в практику расследования. Под внедрением научных рекомендаций принято понимать планомерную и целенаправленную систему их доведения до следователей (дознавателей), прокуроров, обеспечи-

вающую знание ими этих рекомендаций и научно-технических средств и умение применять их в работе [16, с. 20–27].

Внедрение таких научных рекомендаций в следственную практику подразумевает три этапа: информационный, этап освоения и этап реализации.

Информационный этап подразумевает наличие единой системы информации о криминалистической классификации транснациональных преступлений.

Объем научной информации, содержащейся в монографиях, пособиях и статьях, значительно больше того, что требуется практическим работникам, занимающимся конкретными вопросами. Такая информация должна перерабатываться в более краткие, конкретные и доступные формы: методические письма, инструкции, распоряжения. В целях информирования также можно проводить научно-практические конференции, по результатам которых будет принята резолюция, которая и будет использоваться в практической деятельности следователя.

Недостаточная информированность вызывает несвоевременность доведения научных рекомендаций до следователей.

Этап освоения криминалистической классификации транснациональных преступлений является наиболее сложным. Его эффективность определяется уровнем организационной работы Следственного комитета РФ в целом и следственных отделов (управлений) в частности.

В ходе освоения научных рекомендаций большую эффективность приобретает стажирование, если его проводит руководство Следственного комитета РФ. С целью внедрения криминалистической классификации транснациональных преступлений нужно использовать и изучение материалов конкретных уголовных дел, т.к. наиболее частая следственная ошибка – отнесение дела к неверной категории. Внедрение криминалистической классификации транснациональных преступлений возможно в ходе расследования преступления группой следователей или международной следственно-оперативной группой.

Другой формой внедрения может быть разбор криминалистической классификации опытными следователями на занятиях по повышению квалификации сотрудников Следственного комитета РФ.

Этап реализации полученных знаний, т.е. применение их на практике, зависит от интенсивности работы первого и второго этапов, степени владения криминалистической классификацией трансна-

циональных преступлений, состояния контроля, личных и деловых качеств следователей.

В ходе практической реализации криминалистической классификации следователь выступает как субъект уголовной политики, осуществляющий функции борьбы с преступностью. Предложенный алгоритм представляет собой пошаговую реализацию положений уголовно-правовой политики в сфере борьбы с транснациональной преступностью на стадии предварительного следствия.

Список литературы:

1. Репецкая, А.Л. Транснациональная организованная преступность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Л. Репецкая. – М., 2001. – 37 с.

2. Годунов, И.В. Транснациональная организованная преступность в России: пути и формы противодействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.В. Годунов. – Рязань, 2002. – 54 с.

3. Эминов, В.Е. Современная транснациональная преступность: состояние и проблемы борьбы // Современная уголовная политика в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией : сб. статей / В.Е. Эминов. – М., 2002. – С. 7–9.

4. Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. А.Н. Савенкова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. – 567 с.

5. Ищенко, Е.П. О криминалистическом обеспечении раскрытия и расследования преступлений / Е.П. Ищенко // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сб. матер. 20-й междунар. науч.-практич. конф. : в 2 т. – Иркутск, 2015. – Т. 1. – С. 336–341.

6. Хижняк, Д.С. Модель материальной структуры транснациональных преступлений как исходная составляющая алгоритма их расследования / Д.С. Хижняк // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции : в 4 ч. – М. : Проспект, 2016. – Ч. 3. – С. 485–489.

7. Волчецкая, Т.С. Изучение феномена транснациональной организованной преступной деятельности / Т.С. Волчецкая // Проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью. – Калининград, 2002. – С. 4–8.

8. Цветков, А.А. Применение общепризнанных принципов и норм международного права, направленных на борьбу с транснациональной преступностью / А.А. Цветков. – М., 2012. – 188 с.

9. Ахмедшин, Р.Л. Тактика коммуникативных следственных действий / Р.Л. Ахмедшин. – Томск, 2014. – 293 с.

10. Гармаев, Ю.П. Проблемы внедрения криминалистических методик расследования в практику / Ю.П. Гармаев // Экономика, политика, право: вчера, сегодня, завтра. Роль профсоюзов: сб. науч. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 25-летию образования ФНПР и 110-летию про-

фсоюзного движения. – Бурятский филиал Академии труда и социальных отношений, 2016. – С. 208–213.

11. Шаевич, А.А. Практическая направленность криминалистики: желаемое и действительное / А.А. Шаевич // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2021. – № 1 (17). – С. 170–177.

12. Давыдова, Н.Н. Криминалистические классификации преступлений и методик их расследования (теоретические проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Н. Давыдова. – Саратов, 2009. – 26 с.

13. Феоктистова, Е.Е. Международное сотрудничество органов предварительного расследования по уголовным делам: процессуально-правовые и криминалистические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Е. Феоктистова. – М., 2007. – 27 с.

14. Нурбеков, И.М. Организация и тактика взаимодействия с иностранными компетентными органами при расследовании преступлений международного характера / И.М. Нурбеков. – М., 2012. – 246 с.

15. Волеводз, А.Г. Международный розыск, арест, конфискация и передача иностранным государствам денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также вещественных доказательств по уголовным делам / А.Г. Волеводз, А.Б. Соловьев. – М., 2007. – 437 с.

16. Гусев, С.И. Внедрение научных рекомендаций в практику борьбы с преступностью / С.И. Гусев // Советское государство и право. – 1976. – № 11. – С. 20–27.

Н. Н. Липкина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного
права Саратовской государственной
юридической академии

N. N. Lipkina,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of International Law
of the Saratov State Law Academy
k_intlaw@sssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-77-83

ПРЯМЫЕ ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНОМ ИНВЕСТИЦИОННОМ АРБИТРАЖЕ: ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Аннотация: права человека традиционно занимают важное место в дискуссиях, касающихся реформирования международного инвестиционного арбитража. В качестве альтернативных проектов реформирования международного инвестиционного арбитража исследователи предлагают внедрение как косвенных, так и прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека. К последним относятся прямые иски к инвесторам от государств и частных лиц. Предоставление возможности подачи таких исков, безусловно, сопряжено с рядом сложностей, вместе с тем можно выделить три основных измерения их эффективности в контексте цели обеспечения и защиты прав человека и основных свобод. Предоставление возможности подачи в международные инвестиционные арбитражи прямых исков к инвесторам от государств или частных лиц, во-первых, является дополнительной международной институциональной гарантией выполнения инвестором обязательства должной осмотрительности в сфере прав человека; во-вторых, может способствовать эволюции международного права посредством универсализации и локализации международного правового регулирования; в-третьих, потенциально позволит упорядочить различные аспекты деятельности международных инвестиционных арбитражей в сфере прав человека и повысить эффективность их деятельности в указанной сфере.

Ключевые слова: права человека, международное инвестиционное право, международный инвестиционный арбитраж, принцип надлежащей распорядительности, принцип эффективности.

DIRECT JURISDICTIONAL GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION: MEASURING OF EFFECTIVENESS

Abstract: human rights have traditionally been at the center of discussions regarding the reform of international investment arbitration. As alternative projects of reform

of international investment arbitration, researchers suggest the introduction of both indirect and direct guarantees of strengthening the responsibility of investors in the field of human rights. The latter include direct claims against investors from states and individuals. Providing the opportunity to file such claims is certainly associated with a number of difficulties, however, there are three main dimensions of the effectiveness of such direct guarantees in the context of the goal of ensuring and protecting human rights and fundamental freedoms. Providing the possibility of filing direct claims against investors from states or individuals in international investment arbitrations, firstly, serves as an additional international institutional guarantee of fulfillment by the investor of the obligation of due diligence in the field of human rights, secondly, it can contribute to the evolution of international law through universalization and localization of international legal regulation, thirdly, it will potentially allow streamlining various aspects of the activities of international investment arbitrations in the field of human rights and improve the efficiency of their activities in this area.

Keywords: *human rights, international investment law, international investment arbitration, due diligence principle, efficiency principle.*

Тезис о кризисе легитимности международного инвестиционного арбитража не является новым в научном и политическом дискурсе [1], при этом права человека занимают важное место в дискуссиях, касающихся реформирования международного инвестиционного арбитража. В 2021 г. эксперты ООН призвали государства прекратить ставить инвестиции выше прав человека [2], а в докладе Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, посвященном проблеме соответствия международных инвестиционных соглашений правам человека, содержится рекомендация государствам заменить механизм урегулирования споров между инвесторами и государством альтернативной системой разрешения споров, которая будет являться справедливой, прозрачной, независимой, предсказуемой, доступной для всех сторон на равных условиях и будет действовать последовательно [3].

В качестве направления реформирования международного инвестиционного арбитража исследователи предлагают внедрение косвенных и прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека. К косвенным гарантиям относят, в частности, установление в качестве условия доступа инвестора к международному инвестиционному арбитражу соблюдение им соответствующих норм международного или национального права или даже необязательных стандартов, а также привлечение инвесторов к ответственности за нарушение национального или международного права в сфере прав человека посредством уменьшения размера присуждаемого возмещения, к прямым гарантиям – прямые иски к инвесторам от государств и частных лиц [4].

Некоторые из таких гарантий уже реализуются в международном инвестиционном праве. Например, в своем решении по делу *Urbaser v. The Argentine Republic* арбитражный трибунал, созданный на базе Международного центра по урегулированию инвестиционных споров, указал, что юрисдикция в отношении встречного иска может быть установлена лишь при условии, что ответчик предъявляет иск, основанный *prima facie* на споре, касающемся инвестиций, охватываемых двусторонним инвестиционным договором, и на фактах, которые, если они будут установлены, могут представлять собой нарушение прав и обязанностей, подпадающих под действие арбитражного соглашения, подчеркнув, что невозможно исключить на простом основании *prima facie* любое требование из встречного иска о предполагаемом нарушении прав человека, как если оно не могло бы подразумевать спор, связанный с инвестициями [5, § 1153–1154]. Таким образом, трибунал пришел к выводу, что он обладает юрисдикцией рассматривать встречный иск по существу [Там же, § 1155], однако установил, что ответчик не указал на какие-либо правовые основания для права любого лица требовать возмещения в результате предполагаемого нарушения права человека на воду, а также не продемонстрировал, что предполагаемое нарушение такого права человека влечет за собой основанную на международном праве обязанность возмещения, с тем чтобы лица, затронутые таким предполагаемым ущербом, получали соответствующую компенсацию [Там же, § 1220].

В международном инвестиционном праве можно также найти правовые основания для подачи прямых исков к инвесторам со стороны государств. Так, ст. 36 Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 г. гласит: «Любое Договаривающееся Государство или любое физическое или юридическое лицо Договаривающегося Государства, желающее возбудить арбитражное разбирательство, направляет соответствующий запрос в письменной форме Генеральному секретарю, который направляет копию этого запроса другой стороне» [6]. При толковании данного положения в науке отмечается, что оно подразумевает и прямые иски к инвесторам со стороны государств [4, р. 14]. При этом, например, в одном из первых двусторонних инвестиционных договоров – договоре между Индонезией и Нидерландами 1968 г. содержалось требование к инвесторам подчиняться юрисдикции Международного центра по урегулированию инвестиционных споров по запросу договаривающегося государства по любому спору, который может возникнуть в связи с инвестициями [Там же]. Вместе с тем подавляющее большинство действующих двусторонних инве-

стиционных договоров содержат указание на то, что только инвестор может подать иск в международный инвестиционный арбитраж против принимающего государства [Там же].

В свою очередь, идея наделения частных лиц правом подавать прямые иски к инвесторам в настоящее время не находит реализации в международном инвестиционном праве, хотя и обсуждается в литературе. Так, Э. Ларийа предложил создание «системы урегулирования споров, связанных с инвестициями» (*Investment Related Dispute Settlement System*), в рамках которой: 1) инвесторы смогут инициировать разбирательства против принимающих государств, 2) власти принимающих государств смогут инициировать разбирательство против инвесторов, 3) граждане принимающих государств смогут инициировать арбитражное разбирательство против инвесторов [7]. Ввиду того, что архитектура современного международного инвестиционного права предназначена для того, чтобы заслушивать мнения государств и инвесторов, а не требования отдельных лиц или сообществ, реализация указанной инициативы потребует принятия соответствующих новых специальных норм международного права, что невозможно без политической приверженности государств данной идее [4, p. 24–25].

Внедрение прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека, безусловно, сопряжено с рядом сложностей, которые подробно исследуются в науке [1, 4, 7]. Хотя в настоящий момент возможность реализации такой гарантии, как прямые иски к инвесторам со стороны частных лиц, вызывает определенные сомнения относительно перспективы ее воплощения на практике, вместе с тем наличие у данной идеи несомненного правозащитного потенциала требует ее оценки с точки зрения тех преимуществ, которые может гарантировать соответствующее эволютивное развитие механизмов разрешения споров, связанных с инвестициями.

Можно выделить три основных измерения эффективности прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека.

Во-первых, предоставление возможности подачи в международные инвестиционные арбитражи прямых исков к инвесторам от государств или частных лиц представляет собой дополнительную международную институциональную гарантию выполнения инвестором обязательства должной осмотрительности в сфере прав человека [8]. Внедрение указанных прямых гарантий снимает зависимость рассмотрения соответствующих вопросов от инициирования процесса самим инвестором, в отличие от тех случаев, когда речь идет

о возможности принимающих государств заявлять встречные иски, а также о возможности частных лиц принимать участие в арбитражных разбирательствах в рамках института *amicus curiae*. Прямые иски к инвесторам со стороны частных лиц позволят также устранить такой недостаток защиты прав человека в международном инвестиционном арбитраже, как риск потенциальной пассивности принимающего государства, обусловленный заинтересованностью в привлечении иностранных инвестиций.

Во-вторых, предоставление прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека может способствовать эволюции международного права посредством как универсализации, так и локализации международного правового регулирования [9, с. 30; 10, с. 53–54]. С одной стороны, соответствующие изменения в двусторонние инвестиционные договоры обеспечат дальнейшее конституционное развитие международного права за счет позитивной «экспансии» международного права прав человека в сфере международных инвестиционных отношений [11], обеспечивая реализацию межрегиональных, межкультурных и межсистемных стандартов прав и свобод человека. С другой стороны, подобное направление развития международного инвестиционного права позволит международным инвестиционным арбитражам учитывать особенности данной отрасли, осуществляя при необходимости выработку специальных стандартов прав человека, дополняющих существующие в обычном международном праве минимальные стандарты.

В-третьих, предоставление дополнительных институционных гарантий обеспечения прав человека в международных инвестиционных отношениях потенциально позволит упорядочить различные аспекты деятельности международных инвестиционных арбитражей, затрагивающие сферу прав человека, и повысить ее эффективность, в частности: а) упорядочит выбор применимого права (в настоящее время международные инвестиционные трибуналы по своему усмотрению решают, какие нормы, обязательства или документы в области прав человека применять и какой вес им следует придавать [12]), б) уменьшит неопределенность в отношении юрисдикции, возложив на инвесторов обязательства по соблюдению прав человека и прямо разрешив соответствующие иски к инвесторам со стороны принимающих государств [11, р. 178], в) потребует обеспечить большую компетентность международных инвестиционных арбитражей в сфере прав человека (как отмечается в литературе, создаваемые в настоящее время международные инвестиционные трибуналы имеют ограниченный опыт в области прав человека [13, р. 26]), г) позволит

системно урегулировать вопросы приемлемости соответствующих исков, в частности в контексте соотношения юрисдикции между-народных инвестиционных арбитражей и международных органов по правам человека (в настоящее время соответствующие вопросы уже затрагивались в практике Европейского суда по правам человека. Например, в решении по делу *Le Bridge Corporation LTD S.R.L. against the Republic of Moldova* Суд признал жалобу неприемлемой, указав, что она по существу аналогична той, которая уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования – Арбитражного трибунала МЦУИС и не содержит новых относящихся к делу фактов [14, § 33]).

Подводя итог, следует отметить, что и международное инвестиционное право, и международное право прав человека основаны на общем международном праве, что предопределяет наличие основы для более гармоничного их взаимодействия. Предоставление прямых гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека, безусловно, сопряжено с рядом сложностей и рисков, при этом сама возможность реализации такой гарантии, как прямые иски к инвесторам со стороны частных лиц, вызывает определенные сомнения относительно перспективы ее широкого воплощения на практике, по крайней мере в ближайшем будущем. Вместе с тем пересмотр концепции международных инвестиционных арбитражей в свете публично-правовой парадигмы [15, с. 202] и внедрение рассматриваемых прямых гарантий может способствовать усилению верховенства права в международных инвестиционных отношениях и юрисдикционных гарантий повышения ответственности инвесторов в сфере прав человека.

Список литературы:

1. Steiner, S. What's Human Rights Got To Do With It? An Empirical Analysis of Human Rights References in Investment Arbitration / S. Steiner // *Leiden Journal of International Law*. – 2018. – No. 31(1). – P. 33–58.
2. Государства должны перестать ставить инвестиции выше прав человека – эксперты ООН. – URL: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27655&LangID=E> (дата обращения: 10.02.2022).
3. Международные инвестиционные соглашения, совместимые с правами человека: доклад Рабочей группы ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях 2021 года. – URL: <https://undocs.org/ru/A/76/238> (дата обращения: 10.02.2022).
4. Jarrett, M. Towards Greater Investor Accountability: Indirect Actions, Direct Actions by States and Direct Actions by Individuals / M. Jarrett, S. Puig, S. Ratner // *Journal of International Dispute Settlement*. – 2021. – P. 1–26. URL: <https://doi.org/10.1093/jnlids/idab035> (дата обращения: 10.02.2022).

5. ICSID. Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa (Claimants) and The Argentine Republic (Respondent) (case No. ARB/07/26), award of December 8, 2016.

6. Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States, 1965. – URL: <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/main-eng.htm> (дата обращения: 22.04.2022).

7. Laryea, E.T. Making Investment Arbitration Work for All: Addressing the Deficits in Access to Remedy for Wronged Host State Citizens Through Investment Arbitration / E.T. Laryea // Boston College Law Review. – 2018. – Vol. 59. – P. 2845–2875.

8. Institute for Human Rights and Business. Investing the Rights Way A Guide for Investors on Business and Human Rights. – URL: <https://www.iccr.org/sites/default/files/Investing-the-Rights-Way.pdf> (дата обращения: 10.02.2022).

9. Безбородов, Ю.С. Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации / Ю.С. Безбородов // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3 (90). – С. 26–30.

10. Безбородов, Ю.С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции : монография / Ю.С. Безбородов. – М. : Проспект, 2018. – 240 с.

11. Shao, X. Environmental and Human Rights Counterclaims in International Investment Arbitration: at the Crossroads of Domestic and International Law / X. Shao // Journal of International Economic Law. – 2021. – Vol. 24. – P. 157–179.

12. Duggal, K.A.N. Regime Interaction in Investment Arbitration: Crowded Streets; Are Human Rights Law and International Investment Law Good Neighbors? January 12, 2022 / K.A.N. Duggal, N.J. Diamond. – URL: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/01/12/regime-interaction-in-investment-arbitration-crowded-streets-are-human-rights-law-and-international-investment-law-good-neighbors/> (дата обращения: 22.04.2022).

13. Business responsibilities and investment treaties : Compilation of Comments received during OECD public consultation – Jan.-Feb. 2020. – URL: <https://www.oecd.org/investment/OECD-Investment-treaties-Public-consultation-2020.pdf> (дата обращения: 22.04.2022).

14. ECtHR. Le Bridge Corporation LTD S.R.L. against the Republic of Moldova (appl. no. 48027/10), decision of 27 March 2018.

15. Красиков, Д.В. Проблемы защиты общественных интересов в международном инвестиционном праве / Д.В. Красиков // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. – Сер. 4: Государство и право. – 2019. – № 4. – С. 196–202.

О. А. Ястребов,
доктор юридических наук,
профессор Российского
университета дружбы народов

O. A. Yastrebov,
Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Peoples' Friendship
University of Russia
yastrebov-oa@rudn.ru

М. А. Аксенова,
ассистент кафедры
финансового мониторинга
Юридического института
Российского университета
дружбы народов

M. A. Aksenova,
Assistant of the Department
of Financial Monitoring
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia
aksenova_ma@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-84-109

ВЛИЯНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА НА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА: ВОПРОСЫ ПРАВА

Аннотация: в статье рассматривается становление административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также влияние таких технологий, как искусственный интеллект, на развитие данного режима, его модернизацию в современных условиях. Авторы ставят перед собой цель определить место такого режима в системе административно-правовых режимов, выделить его особенности, основных участников, нормативную правовую базу, основное целевое назначение, принципы, на которых данный режим построен. Предпринята попытка теоретического осмысления правового статуса нового субъекта в праве, например электронного лица, и его правового интегрирования в режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В статье делается вывод, что такие технологии, как искусственный интеллект, исходя из своих технологических особенностей, выходят за рамки правового регулирования и сложно встраиваются в нынешнее законодательство, что требует новых подходов к регулированию подобных явлений.

Ключевые слова: искусственный интеллект, электронное лицо, административно-правовой режим, режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, цифровизация, комплаенс.

THE LAW ISSUES OF IMPACT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON THE ADMINISTRATIVE REGIME FOR COMBATING MONEY LAUNDERING AND TERRORISM FINANCING

Abstract: *the Article Discusses the Formation of the Administrative Regime for Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and the Impact of Technologies Such as Artificial Intelligence on the Development of this Regime, its Modernization in Modern Realities. The Author sets himself the Task of Determining the Place of Such a Regime as a Regime of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism in Administrative and Legal Regimes, Highlighting its Features, Main Participants, the Regulatory Legal Framework, the Main Intended Purpose, Justification for the Specified Regime of Construction. An Attempt was made to Theoretically Comprehend the Legal Status of New Subjects in Law, for example, an Electronic Entity and His Legal Association in the Regime of Combating Money Laundering and Terrorism Financing. The Article Concludes that Such Artificial Intelligence Relies on its Technological Features, Goes Beyond Legal Regulation and is Difficult to Integrate into Current Legislation, which Requires New Approaches to the Regulation of Technologies.*

Keywords: *artificial intelligence, electronic entity, administrative and legal regime, anti-money laundering and counter-terrorist financing regime, digitalization, compliance.*

Достижения в области искусственного интеллекта с каждым днем распространяются на новые сферы и отрасли привычной для социума жизнедеятельности. Прогресс неумолимо подталкивает наше общество к четвертой промышленной революции, к смене той парадигмы, которая превалировала последние десятилетия.

Если взять за основу распространенный сегодня постулат, что искусственный интеллект – это «новое электричество», то нет сомнений, что через несколько лет обыденная жизнь общества будет выглядеть иначе. Прежде всего изменения коснутся механизма взаимодействия государства и общества в связи с использованием искусственного интеллекта.

Существенная разница будет лишь в том, в какой степени искусственный интеллект автоматизирован в процессах, либо его использование выполняет сугубо алгоритмическую функцию в целях упорядочивания монотонных действий, либо он будет наделен публично-властными полномочиями, что заставит по-новому взглянуть на устоявшиеся сегодня рамки законодательного регулирования подобного взаимодействия между субъектами права.

Безусловным является тот факт, что уже сейчас государства борются за первенство по разработке наиболее сильного и развитого искусственного интеллекта: согласно Национальной стратегии Объединенных Арабских Эмиратов (далее – ОАЭ) в области искус-

ственного интеллекта до 2031 года [1], ключевыми задачами по развитию этой новой технологии являются: укрепление позиции ОАЭ как мирового лидера в области технологий искусственного интеллекта, повышение конкурентоспособности сектора искусственного интеллекта в ОАЭ, организация инновационного финтех-пространства для внедрения технологии искусственного интеллекта.

В 2022 г. Министерство торговли Сингапура совместно с Европейским союзом заключили соглашение по цифровому партнерству [2], направленное на укрепление функциональной совместимости рынков и политики между Европейским союзом и Сингапуром, а также на содействие в торговле, расширение двусторонних инвестиционных отношений и создание условий для сотрудничества по реализации 5G/6G-проектов, развитие искусственного интеллекта и цифровой идентификации.

Центр этики данных и инноваций (CDEI) Великобритании опубликовал дорожную карту стратегии развития искусственного интеллекта, в которой изложены необходимые шаги для создания «ведущей в мире» экосистемы искусственного интеллекта в Великобритании [3].

Что касается тенденций регулирования сферы новых технологий в России, то в целях недопущения снижения темпов развития отрасли инновационных технологий, в том числе технологий искусственного интеллекта, а также обеспечения устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры государства Указом Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» [4] были приняты следующие меры поддержки технологической отрасли:

- на три года все IT-компании освободят от уплаты налога на прибыль и от проверок контрольными органами;
- IT-компаниям предоставят возможность на выгодных условиях, по ставке, не превышающей 3 %, взять кредиты на продолжение работы и на новые проекты;
- сотрудникам таких компаний предоставят возможность оформить льготную ипотеку;
- молодым сотрудникам до достижения ими 27 лет предоставят отсрочку от призыва на военную службу на время их работы в российских IT-компаниях;
- расширится программа предоставления грантов на создание отечественных решений.

В рамках международного форума «Этика искусственного интеллекта: начало доверия», который прошел в 2021 г., крупнейшие

технологические компании России приняли Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта [5], который разработан Альянсом в сфере искусственного интеллекта при поддержке Администрации Президента РФ, Аналитического центра при Правительстве РФ, Минэкономразвития России и прошел экспертное и публичное обсуждение на площадках АНО «Цифровая экономика», Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Общественной палаты РФ.

Кодекс устанавливает общие этические принципы и стандарты поведения, которыми следует руководствоваться участникам отношений в сфере искусственного интеллекта в своей деятельности, которая в настоящее время не урегулирована законодательством РФ и/или актами технического регулирования.

Такие тенденции по увеличению привлекательности технологической отрасли, а также попытки законодательного регулирования отдельных аспектов применения новых технологий дают основания полагать, что основной вектор в работе государств направлен на внедрение подобных технологий в инфраструктуру, позволяя заинтересованным сторонам использовать преимущества новых технологий и новых бизнес-моделей.

Необходимо констатировать, что новые технологии, такие как искусственный интеллект, исходя из своих технологических особенностей, выходят за рамки правового регулирования и сложно встраиваются в нынешнее законодательство. Законодателю сегодня необходимо мыслить нестандартно и отказываться от привычных подходов в регулировании.

Видится важным отойти от линейной модели анализа «за» и «против» и признать тот факт, что процесс технологического развития в области искусственного интеллекта невозможно остановить и даже замедлить, иначе государства рискуют потерять свое место в гонке за лидерство в области искусственного интеллекта, что влечет целый ряд последствий как экономических, так и политических.

За последние несколько лет внимание к проблеме законодательного регулирования искусственного интеллекта возросло, однако общетеоретические рассуждения и ограничение тематики искусственного интеллекта лишь процессами автоматизации и их законодательного регулирования достаточно поверхностны и кажутся общими. Полагаем своевременным предпринять попытку уйти от общего к частному, а именно проанализировать влияние такой технологии, как искусственный интеллект, на административно-правовой режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, выделить основные проблемы и риски законода-

тельного регулирования в данной области, выработать предложения по законодательному регулированию, сформулировать основные понятия, связанные с искусственным интеллектом, проследить развитие и формирование новых организационно-правовых институций в связи с развитием этой технологии.

Среди ученых-правоведов, затрагивающих в своих научных трудах проблемы правового регулирования искусственного интеллекта, хотелось бы отметить Л.С. Болотову [6], Т.А. Гаврилову [7], А.В. Габова [8], Г.А. Грищенко [9], А.А. Жданова [10], В.П. Куприяновского [11], А.В. Минбалеева [12], П.М. Морхата [13], Т.А. Полякову [14], А.С. Потапова [15], И.В. Понкина [16, с. 39–48], А.Н. Райкова [17], А.И. Редькину [18, с. 39–48], В.Н. Ручкина [19], В.Н. Синельникову [20], Д.В. Смолина [21], В.А. Фулина [22], Т.Я. Хабриеву [23], В.Ф. Хорошевского [24], В.Н. Черкасова [25], Л.Н. Ясницкого [26], О.А. Ястребова [27] и др.

Многие зарубежные ученые вели работу в области данной проблематики. Среди них хотелось бы отметить Джессика Аллэйн, Альмейду Ленардон [28], Мэди Делво [29], Натали Невейанс [30], Самира Чопра [31], Алексу Эндрю [33], Патрика Генри Уинстона [34], Джорджа Ф. Люгера [32, 35] и др.

Безусловной кажется необходимость первоначально определить место режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в системе административно-правовых режимов, выделить его особенности, основных участников, нормативную правовую базу, основное целевое назначение, принципы, на которых данный режим построен. Такой анализ имеет значение для комплексного теоретического осмысления правового статуса новых субъектов в праве, например электронного лица, и его встраивания в режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

1. Теоретические проблемы

института административно-правовых режимов

В современных условиях общество становится более подвержено рискам, связанным с развитием новых технологий, таких как искусственный интеллект, поэтому проблема модернизации административно-правового регулирования того или иного сектора общественных отношений с участием новых технологий становится все более актуальной.

Сегодня требуются обновленные правовые режимы, отвечающие на современные вызовы, ориентированные на новые социально-юридические состояния, новые методы правового регулирования.

С точки зрения административно-правовой теории такое понятие, как административно-правовой режим, имеет значение одной из базовых, ключевых категорий. Это понятие используется в качестве основополагающего в научной и учебной литературе, однако стоит отметить, что в научной литературе доминирует традиционный подход к пониманию таких режимов, не учитывающий современные тенденции развития законодательства. Часто установление административно-правовых режимов связывают лишь с системой ограничений для общества с целью обеспечения безопасности.

Для теоретического осмысления института административно-правовых режимов необходимо провести анализ таких основополагающих понятий, как «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», а также выстроить категориально-понятийный аппарат и определить связь между исследуемыми понятиями.

Общим для исследуемых понятий является термин «режим», который, как отмечает Р.А. Марченко, появился в научном обороте в начале 60-х гг. XX в. Анализ научных работ позволяет утверждать, что изначально под понятием «режим» в правовом контексте учеными понимались абсолютно различные правовые категории: «законность», «порядок», «социальный режим» [36].

Согласно Словарю русского языка С.И. Ожегова, под режимом понимается: 1) распорядок дел, действий, 2) условия деятельности, работы, существования чего-нибудь, 3) государственный строй (обычно об антинародном, антидемократическом строе) [37].

Как отмечает О.А. Ястребов, термином «режим» чаще всего обозначают определенный распорядок дел, действий, условия деятельности или функционирования какого-либо объекта [38].

По мнению Л.К. Терещенко, сложившееся положение дел отчасти вызвано многозначностью самого понятия «режим», содержащегося в различных толковых словарях. В частности, его значение определяется как «государственный строй, метод правления», «распорядок дел», «совокупность правил, требований, норм» [39].

В.А. Якушев отмечает, что в целом, исследуя категорию «режим», необходимо разобраться со смысловой нагрузкой, которая в зависимости от мнения ученого воспринимается как: а) определенная система дел, действий; б) система правил, требований, норм, принципов, мероприятий для достижения какой-либо цели; в) совокупность средств, способов, методов осуществления власти; г) установленный порядок жизни и деятельности для достижения какой-либо цели; д) определенное состояние, статус объекта или субъекта; е) вся система мер, используемая для достижения поставленной цели [40].

Нередко понятие «административно-правовой режим» употребляется в контексте, тождественном понятию «режим», например «режим контртеррористической операции», «таможенный режим», «режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Проведенный анализ учебной литературы, монографий, диссертаций и научных статей показал, что различное понимание понятия «режим» влечет неоднозначное толкование данного термина, а также оказывает негативное воздействие на правоприменительную практику.

Происходящие в настоящее время преобразования государственных систем, модернизация всех сторон общественной жизни, динамичные информационные и иные процессы влияют в том числе на правовую сферу.

Юридическая форма, а также все ее составные части, например правовой режим, вместе с общественными отношениями претерпели изменения. Отсюда возникает необходимость в детальном анализе такой категории, как «правовой режим».

Н. С. Иващенко указывает, что под правовым режимом следует понимать порядок правового регулирования общественных отношений, выражающийся в определенном сочетании правовых средств, создающий определенную степень благоприятности либо неблагоприятности в целях удовлетворения интересов субъектов права [41].

Как пишет Г. С. Беляева, «правовой режим – многозначное, межотраслевое и междисциплинарное понятие, правомерно используемое в различных областях научного знания и в текстах нормативно-правовых актов, которое прочно вошло в юридическую терминологию и общественно-политический лексикон для обозначения различных правовых состояний в общей теории права и ряде юридических отраслей (административном, земельном, экологическом и др.)» [42].

М. А. Демина пишет, что правовой режим представляет собой порядок правового регулирования общественных отношений, выраженный в определенном сочетании правовых средств, обуславливающих особый порядок возникновения и формирования содержания прав и обязанностей субъектов права, их осуществление, специфику санкций, способов их реализации, направленных на достижение поставленных целей и задач» [43].

Безусловно, прослеживается и общее в различных интерпретациях понятия «правовой режим»: выраженные интересы государства, определенные правовые средства, сочетание дозволения и запретов, воля законодателя.

В доктрине административного права понятие отраслевого правового режима обозначается разными терминами: «режимное регулирование», «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления», «режимное административно-правовое регулирование», но наиболее часто – «административно-правовые режимы», что свидетельствует о неустоявшемся наименовании одного из базовых институтов административного права [44].

И. С. Розанов сформулировал определение административно-правового режима как «установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также реализации ими своих прав в определенных условиях (ситуациях) обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, интересов безопасности и охраны общественного порядка специально созданными для этих целей службами государственного управления» [45].

Как отмечает Р. А. Марченко, «главным назначением и общей целью административно-правовых режимов является создание на пути правонарушителей надежных правовых и обеспечивающих их организационных “барьеров”, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и делали бы невозможным совершение правонарушений и достижение противоправных целей». Чем больше открытости и свободы допускает административный порядок осуществления деятельности, тем сильнее в целях предотвращения рисков, угроз и ущерба, связанных с этой деятельностью, нуждаются административное законодательство и государственная администрация в применении особой комбинации средств регулирования, предусматриваемых административным правом [46].

Итак, анализ таких основополагающих понятий, как «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», чрезвычайно важен для выстраивания категориально-понятийного аппарата в исследованиях правового характера.

2. Становление режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации

Отправной точкой формирования национальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма можно считать 1990 год, когда Верховный совет СССР ратифицировал Конвенцию Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20 декабря 1988 г.) [47],

в которой подп. (v) п. а) ст. 3 закрепляется необходимость государственного установления мер в своих юрисдикциях с целью возможного уголовного преследования финансирования подобных правонарушений. Впервые выделяется непосредственное финансирование из общей массы преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ.

Государства взяли обязательства по реализации ряда мер, включая криминализацию поведения, которое в дальнейшем стало называться «отмыванием денег». Расширение сферы действия законов об отмывании денег за пределы доходов от незаконного оборота наркотиков было следующим шагом, который удалось реализовать и охватить доходы также от других преступлений. Законодательно адаптировав существующие правовые формулировки преступлений, связанных с отмыванием денег, полученных от наркотиков, и применив их к более широким определениям преступного поведения, государствам удалось заложить основы функционирования глобальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в своих юрисдикциях.

В Уголовном кодексе РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [48] впервые появилась статья 174, предусматривающая ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств. Государство таким образом постепенно встраивается в общую систему противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

С 1997 г. Российская Федерация становится членом Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

В мае 1999 г. Россия подписала Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 8 ноября 1990 г.) [49], которая была ратифицирована в мае 2001 г. [50].

Целым рядом приказов был учрежден Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем [51].

Основными задачами новой структуры, реализующей свои полномочия при Министерстве внутренних дел РФ, были сбор, анализ и предварительная проверка сведений о финансово-экономических операциях с денежными средствами или иным имуществом, имеющих незаконный или экономически нецелесообразный характер; информационно-аналитическое и организационно-методическое обеспечение общероссийских мероприятий по выявлению и пресечению легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем;

организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по выявлению и пресечению легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, и сотрудничество с аналогичными структурами иностранных государств и международными организациями.

Параллельно были предприняты попытки принять федеральный закон, который должен был заложить основы функционирования национальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Претерпев несколько редакций, систему противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма определил Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Данный Федеральный закон был принят в рамках исполнения международных обязательств и встраивания Российской Федерации в международную систему борьбы с отмыванием доходов и финансированием терроризма, политику которой сегодня определяют такие организации, как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, Базельский комитет по банковскому надзору, Вольфсбергская группа, а в дальнейшем Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, и другие.

Как отмечают В. А. Зубков и С. К. Осипов, «цель создания международной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма заключалась не только в пресечении данных преступлений, а понималась более широко – обеспечить подрыв финансовых основ всей транснациональной организованной преступности, включая коррупцию, и международного терроризма» [52, с. 752].

Безусловно, широкий круг полномочий и объем информации, информационно-аналитическое сопровождение которых было необходимо для реализации поставленных задач, потребовали создания структуры более крупной, самостоятельной и полноценно реализующей политику государства в данной сфере.

В 2001 г. Президент РФ подписал Указ № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Согласно Указу, органом, реализующим полномочия в данной сфере, стал Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, который был подотчетен Министерству финансов РФ. Комитет является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов власти» Комитет преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу Российской Федерации при Министерстве финансов Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» был закреплен исчерпывающий перечень полномочий в части реализации политики противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также переподчинение Федеральной службы по финансовому мониторингу Президенту РФ.

В рамках межведомственных соглашений, заключенных в период существования Комитета по финансовому мониторингу, Федеральной службы по финансовому мониторингу при Министерстве финансов РФ, а далее Федеральной службы по финансовому мониторингу, подчиненной Президенту РФ, были сформированы основные коллегиальные органы (как подразделения финансовой разведки РФ) с целью реализации поставленных перед службой полномочий.

Согласно Указу Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу», Росфинмониторинг разрабатывает и вносит Президенту РФ и в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, актов Президента РФ и Правительства РФ, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, а также принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности.

Основные сферы реализации полномочий Федеральной службы по финансовому мониторингу можно разделить условно на два блока по приоритетности: приоритет первого уровня и приоритет второго уровня.

К приоритету первого уровня следует отнести противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, противодействие финансированию терроризма. К приоритетам второго уровня можно отнести противодействия преступлениям в кредитно-финансовой сфере, преступлениям коррупционной направленности, незаконному обороту наркотиков, преступлениям в бюджетной сфере и другие.

В рамках своих полномочий Росфинмониторинг осуществляет координирующую функцию по реализации политики противодействия

легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации.

Анализ межведомственных соглашений, подписанных Росфинмониторингом, дает основания полагать, что взаимодействие по выявлению преступлений в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма требует участия большого круга ведомств и правоохранительных органов для решения поставленных задач.

В рамках межведомственных отношений Росфинмониторинг осуществляет противодействие преступлениям в кредитно-финансовой сфере. Совместно с Банком России, Генеральной прокуратурой России, Следственным комитетом России, Министерством внутренних дел России, Федеральной службой безопасности России создан Национальный финансовый совет, который, согласно ст. 12 и 13 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [53], является коллегиальным органом Банка России, осуществляющим свою деятельность по рассмотрению проекта Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, Стратегии развития национальной системы платежных карт, вопросов развития и совершенствования банковской системы и финансового рынка в целом.

Росфинмониторинг в рамках взаимодействия осуществляет полномочия в области противодействия коррупционным преступлениям совместно с Генеральной прокуратурой России, Министерством внутренних дел России, Федеральной службой безопасности России, Следственным комитетом России на таких площадках, как Межведомственная рабочая группа по противодействию коррупции при Генеральной прокуратуре России, учрежденная Приказом Генпрокуратуры России от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»; Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения; Президиум Совета при Президенте России по противодействию коррупции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» образована одноименная комиссия, которая, согласно Положению о ней [54], является межведомственным координационным органом, образованным в целях осуществления предусмотренных ст. 7.4 Федерального закона от 7 августа 2001 г.

№ 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» функций по противодействию финансированию терроризма.

К основным задачам комиссии относятся: рассмотрение представленных органами и организациями материалов, содержащих сведения о возможной причастности организации или физического лица к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма), а также представленных Росфинмониторингом обращений компетентных органов иностранных государств, свидетельствующих о возможной причастности организации или физического лица к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма), а также проверка достаточности оснований подозревать причастность организации или физического лица к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма).

Во взаимодействии с Федеральным казначейством России, Федеральной антимонопольной службой России, Счетной палатой России, Генеральной прокуратурой России, Следственным комитетом России, Федеральной службой безопасности России, Министерством внутренних дел России, Федеральной налоговой службой России Росфинмониторинг реализует взаимодействие по линии противодействия преступлениям в бюджетной сфере на базе Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения; Межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям; Межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции при Генеральной прокуратуре России.

Перечень областей взаимодействия Росфинмониторинга и иных органов исполнительной власти, правоохранительных органов не исчерпывающий. Анализ нормативных правовых актов, вносимых за последние несколько лет изменений в действующие законы, позволяет сделать вывод, что круг полномочий Росфинмониторинга, сфера осуществления им компетенций постепенно расширяются.

В рамках законотворческой деятельности Федеральная служба по финансовому мониторингу в 2021 г. приняла участие в подготовке ряда проектов нормативных правовых актов, в последующем принятых в качестве федеральных законов [55], однако их анализ показал, что текущие направления работы Федеральной службы по финансовому мониторингу России не учитывают развития законодательного регулирования искусственного интеллекта и его интеграцию в работу государственных органов.

Безусловно, можно констатировать, что именно Росфинмониторинг обладает наибольшими полномочиями в осуществлении административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Основным целевым назначением этого режима является обеспечение защиты прав граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, а также правовых и организационных барьеров, направленных на недопущение противоправных деяний, а в случае их совершения – на своевременное их выявление, предупреждение и пресечение.

Административно-правовой режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма строится на базе как **общих или общеправовых принципов**, так и **специальных принципов**, характеризующих его функционирование.

Среди общеправовых принципов можно выделить: принцип законности; открытости; ответственности государства за вред, причиненный неправомерными действиями его органов и должностных лиц; принцип соблюдения прав юридических лиц и их защиты при проведении государственного контроля (надзора) и другие.

Среди специальных принципов административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма необходимо выделить принцип превентивного управления, принцип адекватности мер надзора, принцип обмена информацией.

Необходимо также выделить административно-правовые меры и способы воздействия уполномоченного компетентного органа в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. К ним можно отнести: императивное обязывание, характерное для отношений подконтрольности; разрешительное предписание; прямое запрещение; профилактические меры; пропагандистские меры; методическая помощь и др.

Для того чтобы вывести понятие административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, необходимо использовать методологический подход к изучению частного, которым в данном случае является понятие «административно-правовой режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», через общее, лежащее в основе раскрытия данного понятия.

Общим по отношению к этому понятию являются рассмотренные ранее категории «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», между которыми существует диалектическая взаимосвязь общего, особенного и единичного.

В рамках проведенного анализа приходится констатировать, что понятие «административно-правовой режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» еще не получило в науке своего теоретического определения.

Предметом регулирования административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма выступают носящие комплексный характер общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности уполномоченных органов исполнительной власти по реализации политики противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Метод правового регулирования рассматриваемого режима представляет совокупность императивных способов, таких как запреты и ограничения, и диспозитивных способов регулирования.

Исходя из имеющихся в литературе концепций административно-правового режима, проанализированных понятий, правовых актов, практики функционирования государственных органов, реализующих режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, можно предложить следующее его определение: «Административно-правовой режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих определенный порядок, а также соответствующее поведение лиц в сфере общественных отношений, урегулированных нормами законодательства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в целях обеспечения безопасности государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что данный административно-правовой режим обладает следующими особенностями:

- устанавливается в одностороннем порядке соответствующими компетентными органами законодательной и исполнительной власти государства при реализации ими своих публично-властных полномочий;
 - наибольшей компетенцией в сфере осуществления административно-правового режима противодействия легализации доходов, полу-
-

ченных преступным путем, и финансированию терроризма обладает Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ;

- правовую основу режима образует Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и законодательство в данной сфере регулирования;

- данный режим выступает одним из элементов общегосударственной системы мер обеспечения безопасности государства и направлен на борьбу с правонарушениями в сфере легализации доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма.

Стоит отметить, что приведенные особенности не являются исчерпывающими для режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма как административно-правового режима.

3. Электронное лицо как субъект обеспечения режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

Тенденция цифровизации и автоматизации государственных процессов в Российской Федерации ставит ряд актуальных задач по совершенствованию правовых форм и методов управления, а также по повышению эффективности использования инструментов в государственном и частном секторах.

Говоря об искусственном интеллекте и его месте в системе правовых отношений, мы попадаем в сферу цифрового права.

В.Д. Зорькин называет цифровое право «правом второго модерна», регулирующим экономические, политические и социальные отношения в контексте мира цифр, больших данных, роботов, искусственного интеллекта [56].

Главной особенностью цифрового права является наличие таких источников права, помимо нормативных правовых актов и законов, как стратегии, доктрины, программно-технические документы и др.

На сегодняшний день в большинстве стран приняты стратегии или программы развития искусственного интеллекта, которые содержат задачи по цифровизации государств, внедрению этой новой технологии в жизнь социума.

Искусственный интеллект, согласно определению, данному в ст. 2 Федерального закона от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ, представляет собой комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологиче-

ских решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение, процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений.

В Дорожной карте развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект» искусственный интеллект определяется как «комплекс технологических решений, имитирующий когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и позволяющий при выполнении задач достигать результаты, как минимум сопоставимые с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение, в котором в том числе используются методы машинного обучения, процессы и сервисы по обработке данных и выработке решений» [57].

Обеспечение стабильности экономической системы, государственного управления, а также финансовой системы государства станут главными целями искусственного интеллекта в будущем.

Для этого искусственный интеллект активно внедряется в работу государственных органов, в том числе участвующих в реализации политики противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Например, Росфинмониторингом создан сервис «Прозрачный блокчейн», который позволяет отслеживать транзакции с криптовалютой. Разработанный механизм способен не просто анализировать криптовалютные транзакции, а выявлять признаки, которые указывают на преступную составляющую сделки [58].

Есть много преимуществ использования искусственного интеллекта в осуществлении государственными органами функций по реализации политики противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: повышение эффективности и производительности за счет автоматизации; сокращение ошибок, вызванных психологическими или эмоциональными факторами; улучшение качества информации; увеличение возможности анализа больших массивов данных.

С внедрением в работу искусственного интеллекта вопрос обеспечения финансовой безопасности претерпел кардинальные изменения. Искусственный интеллект совершает обработку транзакций, связь с субъектами за секунды и при этом способен самостоятельно блокировать подозрительные транзакции и отправлять информацию в государственные органы для дальнейшего оперативного реагирования. Время на работу сокращается в разы, а при преступлениях,

связанных с финансированием терроризма, это позволит многократно увеличить эффективность их раскрытия.

В банковском секторе об использовании искусственного интеллекта уже высказался Сбербанк: компания внедрила искусственный интеллект практически во все бизнес-процессы. Раньше решения о выдаче кредита юридическому лицу принимали сотрудники, и на это требовалось несколько недель. Теперь кредиты согласовывает искусственный интеллект – всего за 7 минут [59].

По сути, искусственный интеллект помогает реализовывать функции государственных служащих и осуществляет принятие решений организационно-распорядительного характера, например решений по блокировке счета.

При этом важно отметить своеобразную правовую специфику искусственного интеллекта. Дискуссия возникает в связи с квалификацией подобных субъектов в правовом поле и возможном регулировании сферы их деятельности.

Ястребов О. А. пишет: «Специфичным для законодателя является невозможность редукции к существующим категориям и институтам права, трудноразрешимостью в вопросе локализации юридически значимого поведения и в силу этого не в полной мере коррелирующего с известными в настоящее время формами юрисдикции» [60].

Предлагается к рассмотрению следующее определение искусственного интеллекта в контексте права: «Электронное лицо – это алгоритм, созданный в установленном законом порядке, действующий на основании нормативного правового акта, обладающий собственной правосубъектностью и несущий в соответствии с законодательством ответственность за свои действия».

В теории права существуют конструкции, основывающиеся на позитивном праве и идеологии правосубъектности, согласно которым электронное лицо в полной мере может признаваться как действительный субъект права.

Одним из прогрессивных учений является «Чистое учение о праве» Г. Кельзена [61, с. 542], которое разъясняет понятие лица как персонифицированного комплекса правовых норм, редуцирующего обязанности и субъективные права (в формально-техническом смысле) к норме права, связывающей определенное поведение (действие) с санкцией. Согласно Кельзену, быть лицом означает возможность иметь юридические обязанности, а иметь правосубъектность означает иметь возможность нести субъективные права.

Схожую точку зрения высказывает Л. А. Саркисян: «По природе своей фикция не делает возможным [применение того или

иного правила к новой фактической ситуации], она лишь описывает, служит “инструментом юридической терминологии”, “технической формой выражения норм позитивного права”; фикция опосредует “распространение по аналогии” существующего права на новые отношения» [62, с. 226].

Было бы вполне обоснованно рассматривать электронное лицо как очередную юридическую фикцию в виде некоторой организационной конструкции с искусственным интеллектом. Юридическое лицо не является новой правовой формой, мы наделяем данным статусом организации для упрощения и удобства. Применяв аналогию, законодатель во многом упростит разработку и введение в правовую среду новых конструкций.

В дальнейшем научные исследования позволят обосновать классификацию «электронного лица»: электронное юридическое лицо, электронный государственный орган, электронный орган исполнительной власти, электронное должностное лицо. Каждое из предложенных понятий может стать предметом отдельного исследования.

Для оперативных решений задач, поставленных перед Федеральной службой по финансовому мониторингу России по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, нами предлагается посредством нормативных правовых актов наделить электронное лицо определенными публично-властными полномочиями и рассмотреть вопрос ответственности.

Наделение публично-властными полномочиями различных субъектов права не является новым явлением. Еще в 2007 г. О. А. Ястребов в кандидатской диссертации «Государственное унитарное предприятие как субъект административного права» обосновал возможность наделяния юридических лиц публично-властными полномочиями [37, с. 165].

Привлечение электронного лица к прямой юридической ответственности – вопрос очень дискуссионный и связан с определением правосубъектности.

По мнению ряда авторов, при наделянии искусственного интеллекта определенными квази-правами речь идет не о предоставлении им реальных прав, а, скорее, о юридической фикции, направленной на упрощение применения действующих законов.

Основываясь на работах о регулировании искусственного интеллекта, представляем авторское виденье проблемы наделяния искусственного интеллекта правосубъектностью и его возможностью нести ответственность за правонарушения.

Мы предлагаем использовать концепт электронного лица в праве для описания юридически значимых составов, с участием искусственного интеллекта для упрощения введения нового субъекта в правовое поле. Для определения ответственности электронного лица по аналогии предлагаем применить ответственность юридических лиц, что кажется наиболее возможным и перспективным на сегодняшний день.

Электронное лицо как субъект публичного права в плоскости его отношений с государственными органами, выступающими в качестве носителей публичной власти, обладает определенными субъективными правами, под которыми необходимо понимать вид возможных действий электронного лица ради достижения оперативных целей в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Электронное лицо, которое используется для контроля в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и осуществляет публичные функции в исключительных случаях – в целях оперативной передачи данных о транзакциях на основании законодательства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, может наделяться публично-властными полномочиями, необходимыми в части реализации этих функций.

Вопрос о нарушении электронным лицом прав и законных интересов иных субъектов права вполне может решаться в рамках административного и судебного контроля за правомерным использованием ими публичных полномочий в порядке, установленном действующим законодательством. Ответственность же за деятельность электронного лица лежит на уполномоченном должностном лице и (или) Российской Федерации.

Происходит трансформация режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: помимо органов государственной власти (организаций – юридических лиц) и должностных лиц государственных органов (физических лиц) режим обеспечивает искусственный интеллект (электронное лицо как его персонификация в праве). Роль искусственного интеллекта в режиме противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма будет увеличиваться.

Таким образом, в современных реалиях одним из направлений развития правовой науки как в России, так и за рубежом является теоретическое изучение и осмысление проблематики искусственного интеллекта, определение его правового статуса.

Видится возможным на примере административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма использовать такую конструкцию, как категория электронного лица, для определения действий искусственного интеллекта, а также внедрения категории в действующее законодательство с целью регулирования таких отношений, одним из элементов которых выступает в том числе искусственный интеллект.

Заключение

В ближайшие десятилетия для законодателя наступит период активной модернизации правовой базы государства, что продиктовано усилением интеграции такой технологии, как искусственный интеллект. Привычные формы законодательного регулирования не отвечают вызовам современности и требуют новых подходов в праве.

Основными целями законодательного регулирования в области искусственного интеллекта являются обеспечение гарантий поддержки производителей, защита потребителей и развитие инноваций. Государству важно создать нормативную правовую базу, которая наилучшим образом уравнивает все три цели. Однако при разработке законодательства центральным вопросом является юридическая ответственность искусственного интеллекта.

Что касается вопросов ответственности за решения, принятые искусственным интеллектом, то его способность к автономному принятию решений при должном надзоре и регулировании исходных данных не повлечет дополнительных рисков.

Видится возможным внедрить мониторинг для выявления и управления изменениями в моделях с искусственным интеллектом, а также отслеживать и осуществлять сбор данных об эффективности работы используемого искусственного интеллекта.

Внедрение искусственного интеллекта в правовое поле требует дальнейшего изучения. Нам удалось определить место режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в системе административно-правовых режимов, выделить его особенности, основных участников, нормативную правовую базу, основное целевое назначение, принципы, на которых данный режим построен.

Такие технологии, как искусственный интеллект, исходя из своих технологических особенностей, выходят за рамки правового регулирования и сложно встраиваются в нынешнее законодательство, что требует новых подходов к регулированию подобных явлений.

Правовой статус новых субъектов в праве, например электронного лица, и их правовое интегрирование в режим противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, безусловно, требует более детального теоретического осмысления.

Если раньше режим обеспечивали юридические и физические лица – органы государственной власти и должностные лица, то уже сегодня произошла трансформация режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: по большей мере режим обеспечивает искусственный интеллект, и такая тенденция будет продолжаться, в связи с чем электронное лицо как его персонификация в праве является перспективной моделью регулирования подобных процессов.

Видится возможным на примере административно-правового режима противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма использовать такую конструкцию, как категория электронного лица, для определения действий искусственного интеллекта, а также внедрения категории в действующее законодательство с целью регулирования таких отношений, одним из элементов которых выступает искусственный интеллект.

Список литературы:

1. UAE AI Strategy. – URL: <https://ai.gov.ae/wp-content/uploads/2021/07/UAE-National-Strategy-for-Artificial-Intelligence-2031.pdf> (дата обращения: 29.12.2021).
2. Statement: EU and Singapore agree to accelerate steps towards a comprehensive Digital Partnership. – URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1024 (дата обращения: 01.02.2022).
3. The roadmap to an effective AI assurance ecosystem. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1039146/The_roadmap_to_an_effective_AI_assurance_ecosystem.pdf (дата обращения: 03.02.2022).
4. О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 // Справ.-правов. система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2022).
5. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта. – URL: <http://cdn.tass.ru/data/files/ru/kodeks-etiki-ii.pdf> (дата обращения: 03.02.2022).
6. Болотова, Л.С. Системы искусственного интеллекта: модели и технологии, основанные на знаниях : учебник / Л.С. Болотова. – М. : Финансы и статистика, 2012.
7. Гаврилова, Т.А. Базы знаний интеллектуальных систем / Т.А. Гаврилова, В.Ф. Хорошевский. – СПб. : Питер, 2001. Хорошевский В.Ф. – 663 с.

8. Габов, А.В. Эволюция роботов и право XXI века / А.В. Габов, И.А. Хаванова // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 435. – С. 215–233.

9. Грищенко, Г.А. Искусственный интеллект в государственном управлении / Г.А. Грищенко // Российский юридический журнал. – 2018. – № 6. – С. 27–31.

10. Жданов, А.А. Автономный искусственный интеллект : учебник / А.А. Жданов. – 4-е изд., электрон. – М., 2015.

11. Куприяновский, В.П. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления / В.П. Куприяновский, Д.Е. Намиот, В.А. Сухомлин и др. – Ч. 2: Перспективы применения искусственного интеллекта в России для государственного управления // International Journal of Open Information Technologies. – 2017. – Vol. 5. – No. 9.

12. Минбалеев, А.В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта / А.В. Минбалеев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Сер. : Право.

13. Морхат, П.М. Право и искусственный интеллект / П.М. Морхат. – М., 2021. – 514 с.

14. Полякова, Т.А. Право «искусственного интеллекта» и его место в системе информационного права / Т.А. Полякова // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 3. – С. 133–145.

15. Потапов, А.С. Технологии искусственного интеллекта : учеб. пособие / А.С. Потапов. – Спб. : СПбГУ ИТМО, 2010. – 218 с.

16. Поткин, И.В. Цифровая формализация права / И.В. Поткин, А.И. Редькина // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Вып. 7. – № 1. С. 39–48.

17. Райков, А.Н. Слабый vs сильный искусственный интеллект / А.Н. Райков // Информатизация и связь. – 2020. – № 1, – С. 81–88.

18. Ручкин, В.Н. Системы искусственного интеллекта. Нейросети и нейрокомпьютеры : учебник / В.Н. Ручкин, Б.В. Корстров, А.Г. Свирина. – М., 2018. – 288 с.

19. Синельникова, В.Н. Права на результаты искусственного интеллекта / В.Н. Синельникова, О.В. Ревинский. – Копирайт 4: 17–27. – 2017.

20. Смолин, Д.В. Введение в искусственный интеллект: конспект лекций / Д.В. Смолин.

21. Фулин, В.А. Универсальный искусственный интеллект и экспертные системы / В.А. Фулин, В.Н. Ручкин.

22. Хабриева, Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 85–102; Хабриева, Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 5–16; Цифровизация правотворчества: поиск новых решений : монография / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. – М., 2019.

23. Хорошевский, В.Ф. Пространства знаний в сети Интернет и Semantic Web (часть 1), Искусственный интеллект и принятие решений / В.Ф. Хорошевский. – 1/2008.

24. Черкасов, В.Н. Новый субъект права? / В.Н. Черкасов // *Базис*. – 2017. – № 1. – С. 41–44.

25. Ясницкий, Л.Н. Интеллектуальные системы / Л.Н. Ясницкий. – М. : Лаборатория знаний, 2016. – 221 с.

26. Ястребов, О.А. Дискуссия о предпосылках для присвоения роботам правового статуса «электронных лиц» / О.А. Ястребов // *Вопросы правоведения*. – 2017. – № 1 – С. 189–203; Ястребов, О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве: концептуальные и теоретические подходы / О.А. Ястребов // *Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ* : сб. матер. к XII Ежегод. науч. чтениям памяти С.Н. Братуся. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Статут, 2017. – 434 с. – С. 271–283.

27. Lenardon Almeida, de J.P. – URL: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=142832> (дата обращения: 25.02.2022).

28. Mady Delvaux: «Robotics will bring about a revolution» // *Rise of the robots: Mady Delvaux on why their use should be regulated*. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20150422STO43701/mady-delvaux-robotics-will-bring-about-a-revolution>; <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20170109STO57505/rise-of-the-robots-mady-delvaux-on-why-their-use-should-be-regulated> (дата обращения: 03.02.2022).

29. Nevejans, N. European civil law rules in robotics: Policy Department for «Citizens’ Rights and Constitutional Affairs» / N. Nevejans // *European Parliament’s Committee on Legal Affairs*. – 2016. – 29 p.; URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL_STU\(2016\)571379_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL_STU(2016)571379_EN.pdf) (дата обращения: 28.03.2022).

30. Chopra, S. A legal theory for autonomous artificial agents / S.L. Chopra, F. White. – URL: https://www.press.umich.edu/356801/legal_theory_for_autonomous_artificial_agents (дата обращения: 03.02.2022).

31. Luger, J.F. *Artificial Intelligence. Structures and Strategies for Complex Problem Solving* / J.F. Luger. – ISBN 0-201-64866-0.

32. Alex, M. *Andrew Cybernetics 2008* / M. Alex. – DOI: 10.1002/9780470050118.ecse930

33. Уинстон, П.Г. Искусственный интеллект / П. Уинстон; пер. с англ. В.Л. Стефанюка; под ред. [и с предисл.] Д.А. Пospelова. – М. : Мир, 1980. – 519 с. – Пер. изд.: Winston Patrick Henry. *Artificial intelligence* // Reading, Mass. etc., 1977, Кибернетика.

34. Luger, G.F. *Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving* George / G.F. Luger.

35. Марченко, Р.А. Понятие административно-правового режима обеспечения таможенного дела в Российской Федерации / Р.А. Марченко // *Административное право и процесс*. – 2007. – № 2.

36. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд. – М., 1997. – 944 с.

37. Ястребов, О.А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права : дис. ... канд. юрид. наук / Ястребов О.А. – М. : РУДН, 2007. – 165 с.

38. Терещенко, Л.К. Правовой режим информации : дис. ... д-ра юрид. наук / Л.К. Терещенко. – М. : РУДН, 2011. – 415 с.

39. Якушев, В.А. Правовые режимы в сфере управления государством / В.А. Якушев // Оценка правовых режимов: подходы и методы : сб. науч. тр. – Красноярск, 2018.

40. Иващенко, Н.С. Понятие и виды налогового режима : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Иващенко – М. : 2007.

41. Беляева, Г.С. Доктринальные основания понятия и сущности правового режима / Г.С. Беляева // Оценка правовых режимов: подходы и методы : сб. науч. тр. – Красноярск, 2018.

42. Демина, М.А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию. Проблемы экономики и юридической практики / М.А. Демина. – 3: 77–81. – 2017.

43. Болтанова, Е.С. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Юридическая фирма контракт, 2017. – 528 с. ISBN 978-5-98209-186-4.

44. Розанов, И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 85.

45. Марченко, Р.А. Понятие и особенности административно-правового режима обеспечения таможенного дела / Р.А. Марченко // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2006. – № 5.

46. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года. – URL: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_ru.pdf (дата обращения: 12.12.2021).

47. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 9 марта 2022 г.) // Справ.-правов. Система «КонсультантПлюс».

48. Страсбургская конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/124076/strasburg_1990.pdf

49. О ратификации Конвенции об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности : федеральный закон от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ // Справ.-правов. Система «КонсультантПлюс».

50. О создании Межведомственного центра при МВД России по противодействию легализации (отмытию) доходов, полученных незаконным путем : приказ от 14 мая 1999 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901737972> (дата обращения: 10.12.2021).

51. Зубков, В.А. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма / В.А. Зубков, С.К. Осипов; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Городец, 2007. – 752 с. ISBN 5–9584–0137–8

52. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

53. О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма : указ Президента РФ от 18 ноября 2015 г. № 562 // Справ.-правов. Система «КонсультантПлюс».

54. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» : федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ // Справ.-право. Система «КонсультантПлюс».

55. Зорькин, В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В.Д. Зорькин // Рос. газета. – 2018. – № 115 (7578).

56. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект» (утв. Приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 8 октября 2019 г. № 577 «Об утверждении формы соглашения о предоставлении гранта на государственную поддержку проектов по внедрению отечественных продуктов, сервисов и платформенных решений, созданных на базе "сквозных" цифровых технологий, в субъектах Российской Федерации в рамках реализации дорожных карт по направлениям развития "сквозных" цифровых технологий») // Справ.-правов. Система «КонсультантПлюс».

57. Встреча директора Росфинмониторинга Ю.А. Чиханчина с Президентом России В.В. Путиным. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65036> (дата обращения: 10.02.2022).

58. В чём сила, бот? Как применяют искусственный интеллект. – URL: https://www.sberbank.ru/ru/s_m_business/pro_business/iskusstvennyj-intellekt-v-biznese-opyt-rossijskih-kompanij/ (дата обращения: 10.02.2022).

59. Ястребов, О.А. Дискуссия о предпосылках для присвоения роботам правового статуса «электронных лиц» / О.А. Ястребов // Вопросы правоведения. – 2017. – № 1.

60. Кельзен, Г. Чистое учение о праве / Г. Кельзен; 2-е изд.; пер. с нем. М.В. Антонова и С.В. Лезова. – СПб. : Алеф-Пресс, 2015. – 542 с.

61. Саркисян, Л.А. Юридические фикции: логико-доктринальный анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Саркисян Л.А. – М. : РУДН, 2019. – 226 с.

А.Г. Блинов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

A. G. Blinov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Criminal
and Penal Enforcement Law,
Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-110-117

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

***Аннотация:** формирование физически здорового, интеллектуально развитого и социально ориентированного подрастающего поколения входит в число приоритетных задач государства. Личность, аккумулирующая в себе перечисленные качества, способна интегрироваться в стремительно меняющуюся среду. Становясь ее органической частью, подавляющее большинство представителей молодежи направляет свою энергию на созидание. В процессе достижения поставленных перед собой целей они согласовывают совершаемые поступки с требованиями норм нравственности и законодательства. Вместе с тем показатели преступности свидетельствуют о том, что изрядное количество юношей и девушек удовлетворяют личные интересы посредством отклоняющегося поведения. Его коррекция осуществляется в рамках реализуемой государством уголовно-правовой и пенитенциарной политики. Определяя круг запрещенных под угрозой применения уголовного наказания действий и актов бездействия, представительная ветвь власти стремится удержать неустойчивых молодых людей от общественно опасных форм поведения. В крайних случаях, когда на момент уголовно-правовой оценки содеянного суд констатирует опасность подростка для социума, он вынужден прибегнуть к инструментарию уголовно-исполнительного права. Сказанное подчеркивает актуальность, основные направления исследования противодействия преступности несовершеннолетних и его отражения в уголовно-правовой и пенитенциарной политике государства.*

***Ключевые слова:** делинквентное поведение, преступность несовершеннолетних, уголовно-правовое воздействие, пенитенциарная политика.*

COUNTERACTION OF MINOR CRIME AND ITS REFLECTION IN THE CRIMINAL-LEGAL AND PRISONAL POLICY OF THE STATE

***Abstract:** the formation of a physically healthy intellectually developed and socially oriented younger generation is one of the priorities of the state. A person who accumulates the listed qualities in himself is able to integrate into a rapidly changing environment. While becoming an organic part of it, the vast majority of young people direct their energy towards creation. In the process of achieving their goals, they coordinate their actions with the requirements of morality and legislation. At the same time, crime rates show that a fair number of boys and girls pursue their personal interests through deviant behavior. Its*

correction is carried out within the framework of the criminal law and penitentiary policy implemented by the state. Determining the range of actions and acts of inaction prohibited under the threat of criminal punishment, the representative branch of government seeks to keep unstable young people from socially dangerous forms of behavior. In extreme cases, when at the time of the criminal-legal assessment of the deed, the court ascertains the danger of a teenager to society, he is forced to resort to the tools of penal law. The foregoing characterizes the relevance and main directions of the study of combating juvenile delinquency and its reflection in the criminal law and penitentiary policy of the state.

Keywords: *delinquent behavior, juvenile delinquency, criminal law impact, penitentiary policy.*

Приоритетной задачей государства, столкнувшегося с потребностью охраны традиционных духовных ценностей и консолидации усилий институтов гражданского общества, выступает создание условий по всестороннему нравственному, интеллектуальному и физическому развитию молодежи. На фоне наблюдающегося научно-технического прогресса проявились чувствительные сферы жизнедеятельности, оказывающие двойственное воздействие на мотивацию поступков подрастающего поколения. С одной стороны, они заметно повышают качество жизни современного человека, а с другой – создают риск появления новых форм делинквентного поведения. Так, инновационные технологии обеспечивают оперативный доступ к социально значимой информации, стимулируют интерес к здоровому образу жизни, облегчают коммуникацию и т.д. Одновременно информационные ресурсы нередко применяются антисоциальными лицами против интересов несовершеннолетних. Деструктивные действия взрослых вовлекают подростков в суицидальные группы, потребление веществ, разрушающе действующих на организм ребенка, в экстремистскую, террористическую и иную преступную деятельность. В связи с этим приоритетным направлением политики государства становится ограждение детей от новых угроз, негативно влияющих на психологическое и физиологическое развитие личности. Особое внимание уделяется нейтрализации факторов, мотивирующих несовершеннолетних на совершение отклоняющихся от нормы действий. В решении поставленной социально значимой задачи немаловажное значение отводится уголовному и уголовно-исполнительному законодательству. Нормы уголовного права определяют формы общественно опасного поведения несовершеннолетних, которые запрещены под угрозой применения наказания, принудительных мер воспитательного воздействия и иных мер уголовно-правового характера. В свою очередь уголовно-исполнительный закон включает инструментарий исправительного воздействия на сознание и волю лиц, оказавшихся неустойчивыми перед предписаниями уголовного закона и нарушивших их.

Обращаясь к уголовно-правовому и пенитенциарному механизму предупреждения распространения криминальной мотивации в молодежной среде, важно ориентироваться на эмпирическую картину преступности. Так, статистические данные показывают, что преступления, совершаемые несовершеннолетними, из года в год сохраняют устойчивые позиции в общей структуре общественно опасных посягательств. Согласно статистическим данным МВД России, в 2019 г. несовершеннолетними или при их участии на территории страны совершено 41 548 преступлений. В 2020 г. их количество сократилось до 37 771, а в 2021 г. – до 31 865 [1]. Приведенные показатели свидетельствуют о значительном снижении доли регистрируемых криминальных посягательств на интересы личности, общества и государства, исполнителями которых выступают лица, не достигшие восемнадцатилетнего возраста. В процентном соотношении в 2020 г. преступность несовершеннолетних снизилась на 9,1 %, а в 2021 г. – на 15,6 %.

Главный информационно-аналитический центр МВД России не только регистрирует выявленные преступления, но и ведет учет лиц, причастных к их совершению. Подобная статистика позволяет следить за динамикой криминальной активности населения и формирует представление об уровне преступности в стране. В последние годы наблюдается сокращение числа подростков, принимавших участие в совершении криминальных деяний. Если в 2019 г. органы внутренних дел выявили 37 953 таких ребенка, то в 2021 г. – 29 126.

Снижение уровня преступности несовершеннолетних объясняется несколькими факторами. Во-первых, оно тесно связано с результатами эффективной работы субъектов профилактики правонарушений, реализующих межведомственные программы и просветительские акции по выявлению и устранению причин и условий совершения подростками общественно опасных действий. Во-вторых, популяризация уголовного закона в доступных для молодежи формах обусловила увеличение числа юношей и девушек, внимательно относящихся к уголовно-правовым обязанностям и последствиям их несоблюдения. В-третьих, наблюдаемое в стране сокращение преступности в целом отразилось на количестве преступных деяний, совершенных лицами, не достигшими возраста восемнадцати лет.

В структуре подростковой преступности преобладают общественно опасные действия, посягающие на собственность, половую свободу и половую неприкосновенность личности, здоровье населения, жизнь и здоровье человека. Так, по сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2021 г. к уголовной ответствен-

ности привлечены 14 855 несовершеннолетних. Судом они признаны виновными в тайном хищении чужого имущества (7 239 человек), угоне автомобиля без цели хищения (1 740 человек), грабеже (1 541 человек), незаконном обороте наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ (1 412 человек), разбое (397 человек), изнасиловании и совершении насильственных действий сексуального характера (282 человека) [2]. Принимая во внимание объекты перечисленных общественно опасных посягательств, можно сделать вывод о существовании специфических мотивов, побуждающих подрастающее поколение к выбору криминальной линии поведения. К доминирующим причинам, подталкивающим детей к совершению преступлений против собственности, следует отнести: отсутствие финансовой устойчивости в семье; несоответствие доходов родителей роскошному образу жизни, популяризируемому в медиаисточниках; ложно понимаемую либо искаженную иерархию ценностей, навязываемую корыстно ориентированными представителями криминальных и других деструктивных субкультур.

Чрезмерное имущественное и финансовое расслоение в социуме вызывает у молодых людей желание приобрести материальное благо любым доступным способом, не пренебрегая общественно опасным поведением. Так, четырнадцатилетний Г. признан виновным в тайном хищении чужого имущества с незаконным проникновением в жилище (п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ). Выбирая вид и форму уголовно-правового воздействия на подростка, пренебрегшего обязанностью по воздержанию от совершения общественно опасного деяния, суд принял во внимание мотив совершенного преступления и ряд других смягчающих наказание обстоятельств. К числу последних правоприменитель отнес неблагополучное семейное положение несовершеннолетнего (его родители находились в разводе), отсутствие у отца постоянного источника дохода, вследствие чего ребенок испытывал значительные материальные затруднения. Указанные внутренние и внешние факторы побудили несовершеннолетнего к хищению денежных средств [3].

В другом случае на отклоняющееся поведение лиц рассматриваемого возрастного сектора повлиял непререкаемый авторитет взрослого. Он предложил несовершеннолетним К. и Е. принять участие в краже чужого имущества. В качестве вознаграждения за совместную криминальную деятельность пообещал разделить вырученные от продажи похищенного имущества деньги поровну. Задуманное не удалось довести до конца по независящим от них обстоятельствам – они были застигнуты на месте совершения преступления хозяином дома [4].

Несовершеннолетним, вступившим в конфликт с уголовным законом, суды назначают чаще всего наказание в виде лишения свободы, обязательных работ и штрафа. Так, в 2021 г. к реальному лишению свободы приговорены 2 412 лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, обязательные работы назначены 2 614, а штраф – 1 490 несовершеннолетним. Одновременно 5 944 подростка отбывали наказание в виде лишения свободы условно. Намного реже суды обращаются к ограничению свободы. Его в качестве основного наказания назначили 503 осужденным [2].

Исходя из приведенных статистических показателей, наблюдается выраженный уклон в сторону реального и условного применения лишения свободы. Учитывая, что указанный вид наказания из числа предусмотренных уголовным законом для несовершеннолетних является самым строгим, столь частое обращение к нему правоприменителем нельзя признать позитивной тенденцией. Верховный Суд РФ справедливо настаивает на том, что «наказание несовершеннолетнему в виде лишения свободы суд вправе назначить только в случае признания невозможности его исправления без изоляции от общества, с приведением мотивов принятого решения» [5].

Объяснение сложившейся ситуации можно найти в уголовном законе, оперирующем ограниченным количеством наказаний, способных оказать предупредительное воздействие на подростков, являющихся носителями общественной опасности. Так, штраф как вид уголовного наказания назначается в пределах, которые определены еще в 2003 г. В настоящее время его размер составляет от одной тысячи до пятидесяти тысяч рублей. Принимая во внимание произошедшие в стране за последние два десятилетия социально-экономические преобразования, указанные пределы штрафа перестали соответствовать характеру и степени общественной опасности большинства преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Вряд ли они способны сформировать на уровне сознания молодого человека понимание асоциальности совершаемого преступного посягательства. Тем более что уголовный закон допускает возможность взыскания штрафа с родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего (ч. 2 ст. 88 УК РФ).

Скудная статистика назначения несовершеннолетним наказания в виде исправительных работ объясняется вполне понятными причинами. Большинство представителей молодежи очно обучаются в образовательных организациях. Вследствие этого трудовая деятельность, которую по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями могут предложить органы местного самоуправления,

создает серьезные препятствия для продолжения учебы. Примерно по тем же мотивам суды не прибегают к сдерживающему потенциалу лишения права заниматься определенной деятельностью.

Исполнение назначенных несовершеннолетним наказаний входит в компетенцию учреждений Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов. Система органов и учреждений ФСИН России охватывает воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции. Воспитательные колонии предназначены для содержания несовершеннолетних, осужденных к лишению свободы. Сегодня в нашей стране функционируют 18 воспитательных колоний: 16 – для содержания несовершеннолетних мужского пола; 2 – для содержания несовершеннолетних женского пола. Уголовно-исполнительные инспекции исполняют наказания, не связанные с изоляцией от общества, а также осуществляют контроль за поведением условно осужденных. Уголовное наказание в виде штрафа, назначенное несовершеннолетнему, исполняет Федеральная служба судебных приставов в лице судебного пристава-исполнителя.

Анализ материалов правоприменительной практики позволяет констатировать, что оказываемое на несовершеннолетних уголовно-правовое и пенитенциарное воздействие не всегда обеспечивает достижение социально-позитивного результата по удержанию соответствующих правоисполнителей от совершения новых посягательств на охраняемые уголовным законом блага. Так, в 2021 г. суды вынесли обвинительный приговор в отношении 2 737 подростков, которые имели судимость. По сравнению с 2019 г. указанные показатели сократились на 21,15 %. Наблюдаемая положительная динамика отражает качество проводимой государством политики в отношении несовершеннолетних осужденных.

Действующее уголовное законодательство допускает возможность освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности, если он после совершения преступления небольшой и средней тяжести добровольно явился с повинной, способствовал раскрытию и расследованию преступления, возместил причиненный потерпевшему ущерб. Демонстрируемое им позитивное посткриминальное поведение дает компетентным органам (дознавателю, следователю и суду) основание для его исключения из категории лиц, являющихся носителями общественной опасности. В настоящий момент уголовный закон предусматривает следующие виды освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности: в связи с деятельным раскаянием (ст. 75 УК РФ); в связи с примирением с потерпевшим

(ст. 76 УК РФ); в связи с возмещением ущерба (ст. 76.1 УК РФ); с назначением судебного штрафа (ст. 76.2 УК РФ); в связи с истечением сроков давности (ст. 78 УК РФ); с изданием акта об амнистии (ст. 84 УК РФ); с применением принудительных мер воспитательного воздействия (ст. 90 УК РФ).

На практике чаще всего основанием освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности выступает примирение с потерпевшим. Так, в 2021 г. в связи с примирением с потерпевшим от уголовной ответственности освобождены 6 328 несовершеннолетних, совершивших преступления небольшой и средней тяжести. Значительно реже они освобождаются от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа и с применением принудительных мер воспитательного воздействия. В 2021 г. 960 подростков, возместивших ущерб или иным образом загладивших причиненный преступлением вред, освобождены от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа. С применением принудительных мер воспитательного воздействия от уголовной ответственности освобождены 1 525 несовершеннолетних. В связи с деятельным раскаянием в том же году от уголовной ответственности освобожден 261 несовершеннолетний, а в связи с истечением установленных уголовным законом сроков давности – 265 [2].

Нередко в правоприменительной практике имеют место случаи, когда общественно опасное деяние совершают лица, не подлежащие уголовной ответственности. Юридические основания непривлечения к ответственности, установленной уголовным законом, отражены в Уголовном кодексе РФ. К ним относятся: недостижение соответствующим лицом возраста наступления уголовной ответственности (ч. 1 и 2 ст. 20 УК РФ); оставание физического лица в психическом развитии, не связанное с психическим расстройством (ч. 3 ст. 20 УК РФ). Указанные лица, согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [6], по решению суда помещаются в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Сюда же направляются несовершеннолетние, освобожденные судом от отбывания наказания на основании ч. 2 ст. 92 УК РФ. В специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа на несовершеннолетних оказывается профилактическое воздействие в целях реабилитации и ресоциализации. На территории РФ функционируют 44 учебно-воспитательных учреждения закрытого типа. По состоянию на 31 декабря 2020 г. в них находился 1 591 воспитанник [7].

Проводимая федеральными органами власти уголовно-правовая и пенитенциарная политика привела к существенному уменьшению количества осужденных, содержащихся в воспитательных колониях. За последние десять лет оно сократилось в шесть раз. Государство меньше стало обращаться к услугам принудительных отраслей законодательства за счет того, что больше внимания уделяет профилактической работе. В ее реализации задействованы федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры и следствия, органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, образовательные организации и т.д. Оздоровление нравственного поведения молодежи посредством профилактических мер диктует необходимость дальнейшей либерализации уголовного и уголовно-исполнительного права. Рекомендуется выделить сферу профилактики противоправных поступков в самостоятельную отрасль знаний, совершенствовать условия освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности и наказания, развивать институты поддержания социальных связей осужденных к лишению свободы подростков с родственниками и их постпенитенциарную адаптацию.

Список литературы:

1. Статистика и аналитика. Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics> (дата обращения: 05.05.2022).
2. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2021 год. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6121 (дата обращения: 05.05.2022).
3. Приговор Сулейман-Стальского районного суда Республики Дагестан от 18 октября 2017 г. по делу № 1–83/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/t8TTxJ4rjsxO/> (дата обращения: 13.06.2022).
4. Приговор Новокубанского районного суда Краснодарского края от 14 июля 2020 г. по делу № 1–134/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/teWfdnQW4tJ5/> (дата обращения: 13.06.2022).
5. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 28 октября 2021 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 4.
6. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3177; 2020. – № 17, ст. 2725.
7. Государственный доклад Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «О положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2020 год». URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/1887> (дата обращения: 05.05.2022).

А. А. Гришковец,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

A. A. Grishkovets,
Doctor of Law, Professor,
Leader Researcher of Department
of Administrative Law and
Administrative Process of Institute
of State and Law of Russian Academy
of Sciences
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-118-135

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ ЗАЯВЛЕНИЙ, ЖАЛОБ И ИНЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ ОПТИМАЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры для обеспечения эффективной защиты их конституционных прав и свобод. Цель статьи – показать существующие проблемы с рассмотрением обращений граждан в органах прокуратуры и предложить возможные пути их решения административно-правовыми средствами. Поставленная цель была достигнута с помощью использования общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Сделан вывод о том, что в органах прокуратуры имеются серьезные недостатки при рассмотрении обращений граждан, наличие которых снижает уровень государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, уменьшает в глазах граждан авторитет органов прокуратуры как структуры во многом правозащитной, бдительно стоящей на страже их интересов. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, реализация которых укрепит правозащитную функцию прокуратуры, сделает ее более эффективной и результативной.

Ключевые слова: обращение гражданина, органы прокуратуры, рассмотрение обращений граждан, необоснованное перенаправление обращений, необоснованная закрытость прокуратуры, личный прием граждан, расширение компетенции прокуратуры, ненадлежащее рассмотрение обращений граждан, ответственность прокурора.

ACTUAL PROBLEMS OF CONSIDERATION OF CITIZENS APPEALS IN PROSECUTOR'S OFFICES AND POSSIBLE WAYS OF THEIR OPTIMAL SOLUTION

Abstract: actuality of the article bases on the importance of consideration of citizens appeals in prosecutor's offices for ensuring of effective protection their constitutional rights and freedoms. The goal of the article is to analyze existing problems of consideration of citizens appeals and suggest possible solutions of them by administrative and legal means. The goal was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods). The author comes to the conclusions that there are some serious problems with consideration

of citizens appeals in prosecutor's offices. This problems decrease level of state guaranties of constitutional rights and freedoms man and citizen, belittle in the eyes of citizens authority of prosecutor's offices as structure in many ways human rights protection which stands guard of their interests. The author formulated proposals as to improve legislation. Realization of this proposals will strengthen human rights protection function of prosecutor's offices and made it more efficient and effective.

Keywords: *citizen's appeal, prosecutor's offices, consideration of citizens appeals, unjustified redirection of appeals, unjustified closeness of prosecutor's office, personal reception of citizens, expanding the competence of the prosecutor's office, improper consideration of citizen's appeals, responsibility of the prosecutor.*

Присягая, прокуроры обязуются чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость.

*Генеральный прокурор
Российской Федерации
И. В. Краснов*

Настоящая статья подготовлена на основе доклада, сделанного ее автором на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», приуроченной к 300-летию основания прокуратуры России, которая состоялась 2 июня 2022 г. в Национальном исследовательском Нижегородском университете им. Н.И. Лобачевского. Тема статьи привлекла внимание совсем не случайно. Как известно право на обращение, закрепленное в статье 33 Конституции РФ, является одним из основополагающих прав человека и гражданина, на страже которых призвана стоять и на деле стоит прокуратура. Напомним, с 2020 г. в части 1 статьи 129 российской Конституции прямо сказано, что прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Конечно, российская прокуратура и раньше всегда осуществляла такой надзор, но закрепление соответствующего положения непосредственно в Конституции страны призвано специально подчеркнуть его особую важность и значимость. Выделение же на конституционном уровне впервые в качестве самостоятельной функции прокурорского надзора за соблюдением такого общесоциального, надгосударственного института, как права человека, является началом важнейшего правозащитного этапа в истории развития прокуратуры, закономерным

процессом ее конституционного эволюционирования, идущего в унисон как с общегосударственной политикой повышения социальной защиты человека и гражданина в России, так и с процессами конституализации органов прокуратуры в мире, закреплением правозащитных начал в их деятельности [1, с. 159]. В пользу выбора темы статьи также сыграло и то, что у автора имеется обширный и многолетний личный опыт направления обращений в органы прокуратуры. В результате выявилось немало серьезных и пока так и не решенных проблем. Напомним, практика государственного управления, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и должностных лиц являются, как глубоко верно отмечает К. С. Бельский, важной частью единого предмета науки административного права [2, с. 20–21]. В полной мере это применимо и к прокуратуре, которая хотя и не относится к исполнительной ветви власти, но с ней, осуществляя общий надзор за законностью, тесно взаимодействует.

Обращение является важнейшим, наиболее простым и доступным каналом связи между личностью и государством, причем каналом не односторонним, поскольку у обратившегося есть право не только обратиться, но и получить на обращение мотивированный ответ, а на государстве в лице его компетентного органа лежит обязанность дать на обращение ответ. В результате возникает обратная связь. Примечательно в этом отношении то, что в первом после назначения на должность интервью Генеральный прокурор РФ И. В. Краснов на вопрос журналиста газеты «Коммерсантъ»: на что ориентируете своих подчиненных? ответил: «На открытое общение с гражданами. У нас должна быть обратная связь с людьми» [3].

Работу органов прокуратуры по рассмотрению обращений граждан трудно переоценить. «Обращения, – подчеркнул генеральный прокурор РФ И. В. Краснов, – являются одним из инструментов для восстановления нарушенных прав. Как правило, они высвечивают наиболее острые проблемы, волнующие людей» [4]. Закономерно поэтому, что в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [5] содержится отдельная статья 10 «Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений». В ней сформулированы общие подходы к рассмотрению обращений в органы прокуратуры. Так, в части 2 указанной статьи устанавливается, что поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством. Основопологающим здесь является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской

Федерации» [6]. При рассмотрении обращений прокуроры также руководствуются Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45 [7].

Можно без преувеличения сказать, что количество обращений, поступающих в органы прокуратуры, огромно. По данным Генерального прокурора РФ И.В. Краснова, приведенным на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры, которое состоялось 25 апреля 2022 г. с участием Президента РФ, в 2021 г. в адрес органов прокуратуры поступило свыше 5 млн 127 тыс. обращений граждан. Это максимальное количество обращений за последние двадцать лет. «Исхожу из того, – подчеркнул руководитель надзорного ведомства, – что это объективный показатель доверия наших граждан к прокуратуре и мы, безусловно, должны будем его укреплять»¹. Для сравнения: в 1997 г. в органы прокуратуры всех уровней поступило около одного миллиона письменных обращений. В ходе проверок выявлено 210 тыс. фактов ущемления и нарушения прав человека [8, с. 44]. Как видно, количество обращений в органы прокуратуры остается стабильно высоким. Казалось бы, 25 лет назад из-за сложной социально-экономической ситуации и политической обстановки в стране, явно недостаточно развитого законодательства проблем было куда больше. За те самые 25 лет произошли колоссальные изменения в лучшую сторону, а значит количество обращений должно сократиться. Однако этого не произошло. Напротив, их поток нарастает. Думается, связано это с такими факторами, как повышение доверия людей к государству, повышение уровня правосознания граждан, которые нетерпимо относятся к нарушению своих прав, стремятся эти права отстаивать всеми доступными по закону средствами.

К вопросам работы с обращениями граждан И.В. Краснов также обращался во время выступления 26 мая 2022 г. в Совете Федерации с Докладом о состоянии законности и правопорядка в 2021 году и о проделанной работе по их укреплению. По данным главы надзорного ведомства, в 2021 г. по результатам рассмотрения обращений устранено 600 тыс. нарушений, защищены права более чем 420 тыс. граждан [9].

¹ Высказывание Генерального прокурора РФ И.В. Краснова дословно цитируется по видеоматериалам, размещенным в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Автору настоящей статьи даже после тщательных поисков так и не удалось обнаружить на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ текст выступления И.В. Краснова на расширенном заседании коллегии вверенного ему ведомства, состоявшемся 25 апреля 2022 г. Такое положение дел вызывает недоумение.

Наконец, на важность работы с обращениями граждан в органы прокуратуры обратил внимание глава российского государства. Выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры, которое состоялось 25 апреля 2022 года, Президент РФ специально отметил, что эффективность приема граждан прокурорами разных уровней повысилась. Число записавшихся на прием в прошлом году (2021 год – авт.) выросло более чем на 11 процентов и превысило один миллион человек, и, как показывает статистика, большинство вопросов, с которыми обращались люди, были решены, причем важнейшие из обращений Генеральный прокурор держал на своем личном контроле [10].

В основу процесса организации рассмотрения обращений граждан должны быть положены принципы всеобщего права на обращение и свободы направления обращений, гласности и объективности при их рассмотрении, равной ответственности должностного лица и заявителя при рассмотрении поставленных вопросов. Только при этих условиях конституционная норма права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, как показывает практика, превращается в действенный элемент системы защиты прав, свобод и законных интересов граждан [8, с. 44].

При рассмотрении обращений граждан в органы прокуратуры имеется ряд серьезных проблем, решение которых позволит усилить правозащитную функцию российской прокуратуры.

Необоснованное перенаправление обращений, поступающих в органы прокуратуры. Приходится констатировать, что при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры имеются случаи, когда не соблюдается норма части 5 статьи 10 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», запрещающая пересылку жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Особенно часто такое происходит тогда, когда гражданин жалуется на незаконность, по его мнению, нормативных правовых актов органов публичной власти и основанных на них действий или бездействий должностных лиц. Автор настоящей статьи сталкивался с такими случаями с завидной регулярностью. Вот лишь один совсем недавний пример. Так, 22 июня 2021 года в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина должна была состояться защита кандидатской диссертации некоего О.В. Кирилловского, тема которой показалась интересной, и автор настоящей статьи решил послушать защиту и, возможно, выступить в качестве неофициального оппонента. Казалось бы ничего особенного, вполне стандартная ситуация. Однако на защиту

я допущен не был ни очно, ни даже дистанционно. Мотивировался отказ тем, что в соответствии с пунктом 4 приказа Минобрнауки России от 22 июня 2020 г. № 734 «Об особенностях порядка организации работы советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» [11] тот, кто хотел, принять участие в защите, должен был подать заявление об участии в заседании диссертационного совета в письменной форме по электронной почте, причем заранее, не позднее, чем за пять рабочих дней до даты планируемого заседания диссертационного совета. Однако такой нормы нет в Положении о порядке присуждения ученых степеней, утвержденном постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 [12], которое по сравнению с министерским приказом является правовым актом большей юридической силы. Я обратил на это обстоятельство внимание в обращении в Минобрнауки России от 29 июня 2021 года. В ответе из министерства от 26 июля 2021 г. № ММ-3/59621 мне со ссылкой все на тот же приказ от 22 июня 2020 г. № 734 ответили, что раз заявление об участии в защите от меня «в установленном порядке» не поступило, то нет и никаких нарушений. Об оценке законности самого приказа в ответе не было сказано ни слова. С подобным «ответом» решительно нельзя было согласиться. Тогда на личном приеме 12 августа 2021 г. я обратился по обозначенной проблеме в Генеральную прокуратуру, которая осуществляет надзор за федеральными органами исполнительной власти и, в том числе, за издаваемыми ими нормативными правовыми актами. Я надеялся, что в результате проверки, проведенной по моему обращению, приказ Минобрнауки России от 22 июня 2020 г. № 734 будет опротестован. Однако этим надеждам не суждено было сбыться. В ответе из Генеральной прокуратуры от 19 августа 2021 г. № 74/2-р-20212, подписанном и.о. начальника отдела по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества П.Н. Хромушиным, мне сообщили: «В соответствии с компетенцией обращение направлено в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации для разрешения, а также информирования Вас о результатах».

В многолетней практике обращений автора настоящей статьи в органы прокуратуры указанный случай типичен. Приведенный пример лишь самый последний из тех, с которым пришлось столкнуться уже при нынешнем главе российской прокуратуры И.В. Краснове. Думается, что подобная практика абсолютно не приемлема и должна

¹ Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

² Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

искореняться самым решительным образом. Авторов подобного рода «ответов» следует привлекать к дисциплинарной ответственности за нарушение части 5 статьи 10 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации», запрещающей пересылку жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Проблема необоснованной закрытости прокуратуры. Гласность и открытость органов публичной власти является фундаментальным принципом их деятельности. Российская прокуратура не является исключением. В части 2 статьи 4 «Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации» Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» специально закрепляется, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства об охране государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Положения закона получили конкретизацию в приказе Генерального прокурора от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [13], в пункте 19 которого прямо говорится: «Прокурорский надзор осуществляется гласно. Гражданам, общественным организациям, средствам массовой информации предоставлять возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка». Посредством реализации принципа гласности общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. В порядке обратной связи обеспечение принципа гласности повышает уровень информированности населения о состоянии законности и деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан и, как одно из следствий, позволяет им обращаться в органы прокуратуры [14, с. 56–57]. К сожалению, здесь еще не все обстоит благополучно, несмотря на огромные положительные изменения, которые произошли после принятия в рамках административной реформы Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Проблема закрытости власти для России, где государство исторически играет основополагающую роль едва ли не во всех сферах общественной жизни, стара и даже очень. В свое время великий русский писатель Ф.М. Достоевский, размышляя о современном ему «административном порядке», далеком, по его мнению, от духа

народного, заметил: «Но секретность, таинственность, мистическая замкнутость администрации до сих пор еще влияют на народ, стоят перед ним какой-то загадкой» [15, с. 185]. Хотелось бы проиллюстрировать проблему закрытости примером из личной практики. В 2015 г. в ходе переписки с Прокуратурой города Москвы автором настоящей статьи был получен один из ответов, в котором упоминались Информационно-методические рекомендации Прокуратуры г. Москвы о порядке применения ст. 5.59 КоАП РФ, направленные подчиненным прокурорам (письмо от 12 сентября 2011 г. № 7/33-5-23-2011). Документ заинтересовал, поэтому на основании статьи 18 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ в Прокуратуру города Москвы было направлено обращение с просьбой его предоставить. Однако дважды в этом было отказано. В первом случае сослались на то, что предоставление заявителям копий документов для служебного пользования действующим законодательством не предусмотрено, но при этом не сообщили, по какому документу запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа. Именно такой порядок предусмотрен Методическими рекомендациями по работе с обращениями граждан, утвержденными подпунктом 2.1 пункта 2 решения рабочей группы при Администрации Президента РФ по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания от 19 февраля 2015 г. № 91). Во втором случае разъяснялось, что действующим законодательством на органы прокуратуры не возложена обязанность по оказанию гражданам и организациям содействия в получении ими интересующих документов. Подобное «разъяснение» вызвало недоумение. Сложилось впечатление, что ответственные должностные лица прокуратуры города Москвы не знакомы с содержанием Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ. Органы прокуратуры – это государственные органы, и они обязаны предоставлять гражданам информацию о своей деятельности. Стало очевидно, что получить искомый документ путем направления обычных обращений не получится. Тогда автор настоящей статьи обратился к депутату Государственной Думы В.С. Золочевскому с просьбой направить соответствующий депутатский запрос прокурору города Москвы С.В. Куденееву. Запрос был направлен. Письмом от 2 июля 2015 г. № 7/33-2415-2015/887182 московский городской прокурор направил депутату В.С. Золочевскому запрошенные Информационно-методические рекомендации Прокуратуры г. Москвы о порядке применения ст. 5.59 КоАП РФ, направленные подчиненным

¹ Документ официально опубликован не был.

² Копия документа имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

прокурорам письмом от 12 сентября 2011 г. № 7/33-5-23-2011. Когда искомый документ наконец попал в руки автора настоящей статьи, выяснилось, что никакого грифа «для служебного пользования» на нем не проставлено. Получалось, что должностные лица московской городской прокуратуры сознательно вводили в заблуждение автора настоящей статьи, когда говорили, что Информационно-методические рекомендации документ для служебного пользования. После этого было направлено обращение в адрес Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки с просьбой разобраться и принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц Прокуратуры города Москвы. Оно было перенаправлено все в ту же прокуратуру города Москвы. Оттуда пришел ответ: «Предоставление гражданам и организациям копий интересующих документов, предназначенных для внутреннего пользования, не предусмотрено».

Итак, сначала документ был для служебного пользования, а теперь оказывался документом для пользования внутреннего. Подобное отношение не выдерживает никакой критики. Такой вид информации, а именно информация для внутреннего пользования, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [16] вообще не предусмотрен. Напротив, в пункте 3 части 4 статьи 8 данного нормативного правового акта специально установлено: не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну). Как известно, часть 4 статьи 29 Конституции РФ провозглашает право каждого свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Следовательно, любая информация о деятельности органов прокуратуры, доступ к которой не ограничен в установленном законом порядке, т.е. она не отнесена к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, должна предоставляться по запросу гражданина без каких-либо ограничений, тем более, если на документы, содержащие такую информацию, ссылаются в ответе на обращение гражданина. Сотрудники, ограничивающие право гражданина на доступ к информации о деятельности органов прокуратуры, тем самым нарушают его конституционное право на информацию. Они должны привлекаться к дисциплинарной ответственности за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, как предусмотрено частью 1 статьи 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Кстати заметить, что в описанном выше случае ограничения доступа автора настоящей

статьи к информации привлечь должностных лиц Прокуратуры города Москвы не удалось, хотя соответствующее обращение с просьбой провести служебную проверку и привлечь их по ее результатам к дисциплинарной ответственности направлялось в адрес Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки. Обращение было перенаправлено в прокуратуру города Москвы, где, разумеется, не нашли оснований для привлечения кого-либо к дисциплинарной ответственности. С подобным подходом решительно нельзя согласиться, особенно, если заявителя сознательно вводили в заблуждение, когда отказывали в предоставлении информации на том основании, что она предназначена для служебного пользования.

Проблема личного приема граждан. Как известно, гражданин может направить обращение в орган публичной власти в ходе личного приема. Важность именно личного приема трудно переоценить, особенно если его ведет то должностное лицо, которое вправе принимать решение по существу проблемы, обозначенной в обращении. Не случайно поэтому личному приему граждан в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 69-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» даже посвящена отдельная статья 13. В органах прокуратуры устанавливается график личного приема граждан, в том числе руководителями этих органов. График, в котором указываются день и часы личного приема, доводится до сведения граждан. Казалось бы, все предельно демократично. Однако на практике все оказывается далеко не так, в чем автор статьи имел возможность убедиться опять же на личном опыте, когда летом 2016 года решил прийти на личный прием к пресненскому межрайонному прокурору города Москвы старшему советнику юстиции А.П. Каретникову. Придя в приемный день и в приемные часы, я обнаружил, что прокурор занят, поскольку проходит селекторное совещание с Генеральной прокуратурой. Когда оно закончится – неизвестно, а в другие дни и часы, кроме установленных графиком, прокурор личного приема граждан не осуществляет. Во второй раз ситуация повторилась. Только основанием отказа в личном приеме стало то, что прокурор был вызван и уехал в Генеральную прокуратуру. Стало понятно, что такая ситуация вследствие объективной занятости пресненского межрайонного прокурора может повторяться сколь угодно часто. Автору настоящей статьи при этом невольно вспомнились строки из известного стихотворения «Размышления у парадного подъезда» классика русской литературы Н.А. Некрасова. Поэт мастерски и очень реалистично описал ситуацию, когда крестьяне-просители пришли к дому важного сановника, но так и не были к нему допущены:

«И пошли они, солнцем палимы,
Повторяя: «Суди его бог!»,
Разводя безнадежно руками...» [17, с. 48].

Примерно такое же горькое чувство испытал автор настоящей статьи после двух неудачных попыток в приемный день и в приемные часы попасть на личный прием к современному, пусть и не особенно важному сановнику (он имел чин старшего советника юстиции, таких в органах прокуратуры великое множество) – пресненскому межрайонному прокурору А.П. Каретникову. Представляется, что подобная ситуация совершенно недопустима. Закон гарантирует гражданину право на личный прием в установленные для приема дни и часы (часть 1 статьи 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ). Решение проблемы видится очень простым. В случае, если прокурор по тем или иным объективным причинам не может принять гражданина в установленные графиком личного приема день и часы приема, то перед гражданином прежде всего необходимо извиниться, а потом назначить ему точный день и часы личного приема вне установленного графика и, возможно, вне официальных часов работы прокуратуры или даже в нерабочие дни. Повторимся, личный прием руководителем, уполномоченным на принятие решения по существу проблемы, обозначенной в обращении, должен, безусловно, обеспечиваться по крайней мере на уровне межрайонных прокуратур и прокуратур субъектов РФ. Кроме того, следует скоординировать деятельность межрайонных прокуратур и вышестоящих прокуратур, чтобы исключить возможность совещаний или вызовов межрайонных прокуроров в дни и часы, когда они должны вести личный прием граждан.

Автор настоящей статьи неоднократно бывал на личном приеме в межрайонных прокуратурах, приемных прокуратуры города Москвы и Генеральной прокуратуры РФ. Отношение тех, кто вел прием, обычно было сдержанно вежливо-равнодушным, а у некоторых несколько ироничным. В их глазах читалось примерно следующее: «Ну-ну, попробуй поспорить с государством». В суть обозначенной проблемы никто из проводивших прием никогда не вникал, вопросов обычно не задавал, правда, выслушивал, регистрировал обращение, ставил штамп на копию обращения и не более того. По сути, должностное лицо в приемной Генеральной прокуратуры, а это, как правило, молодой старший советник юстиции, выступало лишь передаточным звеном, выполняя, в общем, чисто техническую функцию. Вряд ли такой «личный прием» продуктивен. Думается, в ходе личного приема гражданину нужно давать четкие разъяснения по существу проблемы, обозначенной в его обращении, показать возможные перспективы

ее решения. Нравнодушное, неформальное отношение к заявителям крайне важно. Поэтому думается, проводить прием должны энергичные, относительно молодые, но вместе с тем достаточно опытные прокуроры.

Проблема расширения компетенции прокуратуры. За нарушение порядка рассмотрения граждан предусмотрена административная ответственность должностных лиц по статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На них может быть наложен штраф в размере от пяти до десяти тысяч рублей. Указанная статья была введена Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [18]. Приходится констатировать, что принятие закона явно запоздало. В результате конституционное право гражданина на обращение недопустимо долгое время оставалось без какой-либо защиты мерами юридической ответственности. И это при том, что статья 15 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает, что лица, виновные в нарушении данного федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Правда, какую именно ответственность не уточняется. На основании части 1 статьи 28 КоАП РФ исключительное право возбуждать производство по делу об административном правонарушении предоставлено прокурору. Предоставление прокурору исключительного права возбуждения отдельных составов административных дел в отношении должностных лиц вполне обосновано, поскольку наделение полномочиями по решению вопроса о возбуждении производства по делу об административном правонарушении иных органов (кроме прокуратуры) не всегда возможно [19, с. 132]. Казалось бы, на первый взгляд все выглядит достаточно логично и понятно. Однако только на первый взгляд. На практике существует проблема, когда граждане, обращаясь в различные силовые структуры и прежде всего в полицию и органы внутренних дел в целом, нередко получают ответы не в том виде, как это предусматривает статья 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а, не будет преувеличением сказать, просто отписки. В личной практике автора настоящей статьи были далеко не единичные случаи, когда ответы на обращения в полицию и вовсе не приходили. В такой ситуации защитить право на обращение и привлечь к ответственности виновное должностное лицо для гражданина оказывается проблематичным. Если он обратится в прокуратуру,

то прокурор, даже выявив случай нарушения порядка рассмотрения обращения, вынесет определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП РФ. Дело в том, что данная статья не входит в перечень статей, по которым, согласно части 2 статьи 2.5 КоАП РФ, сотрудники силовых структур несут административную ответственность на общих основаниях. Конечно, гражданин может обратиться к вышестоящему должностному лицу и потребовать привлечения того же нерадивого сотрудника полиции к дисциплинарной ответственности. Однако дисциплинарная ответственность – это, в отличие от ответственности административной, ответственность по усмотрению субъекта дисциплинарной власти. Гарантий неотвратимости наказания, пусть дисциплинарного, при таком положении не будет. В связи с этим представляется оправданным расширить компетенцию прокурора, включив в часть 2 статьи 2.5 КоАП РФ статью 5.59. Тогда прокурор получит необходимое полномочие возбуждать дело об административном правонарушении в отношении сотрудников силовых структур на общих основаниях. Думается, в случае реализации данного предложения их исполнительская дисциплина повысится и нарушений порядка рассмотрения обращений граждан станет значительно меньше.

Ответственность прокурора за ненадлежащее рассмотрение обращений граждан. Усилению защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, повышению эффективности работы органов прокуратуры на данном исключительно важном направлении способствовало бы привлечение к ответственности прокуроров всех уровней за ненадлежащее рассмотрение обращений граждан. Привлекать прокуроров к ответственности особенно важно в тех случаях, когда из-за их невнимательного или некомпетентного, а нередко и того и другого отношения, продолжительное время нарушаются права граждан, тем более граждан несовершеннолетних. Повод поставить вопрос об ответственности прокуроров опять же дает личный опыт автора. Вот лишь один, как представляется, весьма показательный пример. Как известно, предметом прокурорского надзора являются правовые акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти. Данное направление деятельности прокуратуры крайне важно, что дополнительно подтверждается в пункте 2 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195, в котором надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, предписывается осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности. Как видно,

приказ предусматривает активную и инициативную роль прокуратуры. Это совсем не случайно. Принятие (издание) незаконных правовых актов органами исполнительной власти всех уровней представляет особую опасность, так как это часто влечет за собой нарушение прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, а также снижение авторитета органов и их руководителей, издавших эти акты [20, с. 150].

Теперь о личном опыте. В 2014 г. автору настоящей статьи пришлось неоднократно обращаться в Генеральную прокуратуру РФ по вопросу незаконности абзаца 2 пункта 103 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 15 октября 2012 г. № 320 (далее – Административный регламент) [21]. В соответствии с указанной нормой регламента получить оформленный загранпаспорт несовершеннолетнего мог только тот его законный представитель, который подавал заявление на его оформление. Никаких исключений из этого правила установлено не было. Таким образом, в случае, если заявление на выдачу паспорта подавала мать ребенка, но по тем или иным, даже уважительным, причинам не могла его получить, то отцу ребенка готовый паспорт не выдавали на том основании, что не он подавал заявление на его оформление. Очевидно, что подобное положение дел ограничивает права одного из законных представителей несовершеннолетнего, а норма административного регламента не соответствует части 2 статьи 38 Конституции РФ и статье 61 Семейного кодекса РФ. Приходится признать, что очевидно это было только автору настоящей статьи, но никак не прокурорам генеральной прокуратуры. Например, в ответе этого надзорного ведомства от 18 августа 2014 г. № 72/1-1026-141, подписанном и.о. начальника управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Н.Н. Честных, следовало: «Предусмотренный абзацем 2 пункта 103 Административного регламента порядок выдачи паспорта не противоречит действующему федеральному законодательству, оснований для принятия мер прокурорского реагирования не имеется». При этом в каждом, специально это подчеркнем, именно в каждом ответе из прокуратуры говорилось, что если заявитель полагает, что указанным нормативным правовым

¹ Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

актом нарушаются его права, свободы и законные интересы, то он вправе оспорить его в судебном порядке. Таким образом, есть основания полагать, что бремя защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура предпочитала благополучно перекладывать на плечи самого гражданина, особенно тогда, когда эти права нарушаются со стороны самого государства. Делать подобное утверждение автору настоящей статьи позволяет обширная личная переписка с органами прокуратуры. После примерно полугодовой безрезультатной переписки с прокуратурой и Федеральной миграционной службой пришло понимание, что во внесудебном порядке проблему не решить. Тогда последовало обращение в Верховный Суд РФ, который поставил в этом деле окончательную точку. Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 30 июля 2015 г.¹ жалоба была полностью удовлетворена. Суд признал недействующим со дня вынесения данного определения оспариваемый абзац 2 пункта 103 Административного регламента. Не будет лишним заметить, что в ходе судебного разбирательства представители ФМС России и Минюста России с завидным упорством, до последнего утверждали, что оспариваемое положение Административного регламента законно, а потому ничьих прав не нарушает. Удивляться здесь не приходится. ФМС России разработало и издало регламент, а Минюст России после проведения правовой экспертизы его успешно зарегистрировал. Признать, притом признать публично, допущенную ими административную ошибку оба ведомства были совершенно не готовы, поскольку «система», т.е. они, не ошибается. Объективности ради нужно отметить, что единственным прокурором, кто компетентно и объективно разобрался в проблеме и поддержал апелляционную жалобу в Верховном Суде РФ, оказался прокурор Генеральной прокуратуры Л.Ф. Маслова. В глазах автора настоящей статьи она, таким образом, хоть как-то спасла честь прокурорского мундира, изрядно подпорченную в этом в общем простом и вполне очевидном для каждого мало-мальски подготовленного юриста деле. За это ей искренняя благодарность.

После вынесения судом указанного апелляционного определения возник резонный вопрос: почему должностные лица прокуратуры долгое время не замечали проблемы и ничего не делали, чтобы защитить права гражданина? Может быть они не компетентны или просто нерадивы, а скорее всего некомпетентны и нерадивы одновременно? Автор настоящей статьи, как представляется, небезосновательно полагал, что они (тот же прокурор Н.Н. Честных) должны понести

¹ Текст определения официально опубликован не был. Его заверенная копия имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

за это ответственность. Соответствующее обращение было направлено Генеральному прокурору РФ Ю.Я. Чайке. В первом ответе на обращение от 25 августа 2015 г. № 72/1-1026-141, подписанном начальником управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Л.И. Коптевой, говорилось, что (опять же цитируем дословно) «принятие органами прокуратуры и судами иных решений не является поводом для постановки вопроса об их ответственности». Не согласившись с таким ответом, автор направил следующее обращение в Генеральную прокуратуру. Окончательный ответ, в котором содержалась позиция ведомства, был получен за подписью первого заместителя генерального прокурора РФ А.Э. Буксмана (письмо от 22 октября 2015 г. № 72/1-10262). В нем говорилось: «Оснований для привлечения должностных лиц управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства к дисциплинарной ответственности в связи с направлением Вам ответа от 18.08.2014 не имеется». С такой позицией согласиться трудно.

Конечно, людям свойственно ошибаться. Органы исполнительной власти и их должностные лица также иногда допускают административные ошибки, которые, как показано выше, могут возникнуть в результате нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, т.е. при принятии нормативных правовых актов и административных актов (решений) [22, с. 14]. Ошибаться могут и прокуроры, вот только их ошибки дорого обходятся гражданам. Вместо оперативной защиты мерами прокурорского реагирования в упрощенном внесудебном порядке гражданину приходится обращаться в суд, что требует либо личной хорошей правовой подготовки, либо квалифицированной юридической помощи, сопряжено со значительными временными и эмоциональными затратами. Поэтому за административные ошибки, допущенные прокурорами, они должны нести ответственность. По мнению автора настоящей статьи, привлечение прокурора к дисциплинарной ответственности за ненадлежащее рассмотрение обращения гражданина в случае, если впоследствии гражданин обратился в суд и суд его требования удовлетворил, должно быть обязательным. Такой подход заставит прокуроров всех уровней более внимательно и объективно рассматривать обращения граждан.

Решение обозначенных проблем будет способствовать укреплению правозащитной функции российской прокуратуры, позволит

¹ Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

² Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

обеспечить безусловную реализацию нормы статьи 2 российской Конституции, провозглашающей, что человек, его права и свободы есть высшая ценности, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Российская прокуратура играет исключительно важную роль в деле обеспечения этой обязанности, в том числе обязанности защищать гражданина от неправомερных действий самого государства. Добавим: защищать во внесудебном упрощенном порядке, который является оперативным, а потому весьма и весьма действенным.

Список литературы:

1. Евдокимов, В.Б. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В.Б. Евдокимов, Н.А. Игонина // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 12. – С. 157–170.
2. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.
3. У нас должна быть обратная связь с людьми. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4483665> (дата обращения: 12.06.2022).
4. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в 2021 году и о проделанной работе по их укреплению. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/135012/transcript/> (дата обращения: 31.07. 2022).
5. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8, ст. 366.
6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2060.
7. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 // Законность. – 2013. – № 4.
8. Миронов, М.А. Обращения граждан как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Миронов. – М., РАГС. – 2002. – 48 с.
9. URL: <http://council.gov.ru.activity/meetings/135012/transcript/> (дата обращения: 31.07.2022).
10. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/68274> (дата обращения: 09.05.2022).
11. Об особенностях порядка организации работы советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук: приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 22 июня 2020 г. № 734 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 16 июля 2020 г. № 0001202007160024.

12. О порядке присуждения ученых степеней : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 40, ч. 3, ст. 5074.

13. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. – 2008. – № 3.

14. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 1999. – 400 с.

15. Достоевский, Ф.М. Рассказы Н.В. Успенского // Полное собрание сочинений : в 30 т. Л.: Наука, Ленинградское отделение, 1979 Т. 19. – 360 с.

16. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.

17. Некрасов, Н.А. Полное собрание сочинений : в 15 т. – Л : Наука – Ленинградское отделение, 1981. – Т. 2. 448 с.

18. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 2, ст. 4290.

19. Гриценко, Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / Д.В. Гриценко ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. – 200 с.

20. Бабаев, С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : монография / С.Н. Бабаев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 208 с.

21. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации : приказ Федеральной миграционной службы от 15 октября 2012 г. № 320 // Рос. газ. – 2013. – 27 марта.

22. Бочарникова, Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления : монография / Н.А. Бочарникова. – Воронеж : Научная книга, 2013. – 191 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-136-141

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: НЕОБХОДИМОСТЬ УНИФИКАЦИИ И КОДИФИКАЦИИ

Аннотация: с появлением конституционного понятия единой системы публичной власти в России стало активно изменяться законодательство, регулирующее порядок осуществления государственного и муниципального управления. Основным направлением модификаций стала унификация всех компонентов этой системы с целью укрепления вертикали власти и интеграции органов государственной и муниципальной власти. В связи с этим назрела необходимость стандартизации государственной гражданской и муниципальной службы в едином институте публичной гражданской службы и цельном кодексе, регулирующем единые основы и видовые отличия всех видов публичной службы.

Ключевые слова: публичная гражданская служба, государственная гражданская служба, муниципальная служба, единая система публичной власти, должность, чин.

STATE CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE: THE NEED FOR UNIFICATION AND CODIFICATION

Abstract: with the advent of the constitutional concept of a unified system of public power in Russia, the legislation regulating the procedure for the implementation of state and municipal government began to change actively. The main direction of these modifications was the unification of all components of this system in order to strengthen the vertical of power and the integration of state and municipal authorities. In this regard, there is a need to standardize the state civil and municipal service in a single institute of public civil service and an integral code regulating the common foundations and specific differences of all types of public service.

Keywords: public civil service, state civil service, municipal service, unified system of public authority, position, rank.

Одним из основных направлений организационно-правового единения элементов единой системы публичной власти в контексте новых конституционных изменений является дальнейшая консолидация институтов государственной гражданской и муниципальной службы. «Достижению этого будет способствовать... про-

ведение необходимых мер реформирования государственной гражданской службы и муниципальной службы, формирование, по сути, нового института публичной службы» [1, с. 22]. Упоминание в научных трудах понятия «публичная служба» можно встретить у разных авторов, занимающихся исследованием общих служебных вопросов. Его не отождествляют с военной и иными видами правоохранительной службы, используя при анализе «основных аспектов взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы как составляющих единого института публичной службы» [2, с. 16], являющимся, по мнению В.В. Нестеренко, «перспективным вектором развития государства в целом» [Там же, с. 17]. Однако сегодня в большинстве случаев пока еще «относительная автономия органов местного самоуправления от органов государственной власти рассматривается теоретиками муниципального права как основа формирования системы муниципальной службы, которая по примеру самого местного самоуправления сохраняет принципиальное единство условий и порядка (режима) службы, но, тем не менее, с государственной службой не отождествляется и отделена от нее законодательно» [3, с. 5]. Другими словами, наличие отдельного института муниципальной службы выполняет, скорее, «показательную функцию» наличия в государстве децентрализации управления и функционирования организационно обособленной системы органов местного самоуправления. О существующей схожести двух видов службы говорит многое.

Во-первых, построение единой системы публичной власти должно осуществляться по унифицированным принципам и согласно однородным требованиям, предъявляемым как к формам и методам организации компонентов единой системы, так и к отдельным элементам, непосредственно осуществляющим властные полномочия. Генезис формирования принципов государственной и муниципальной службы свидетельствует о стремлении к максимальной унификации институтов службы в органах публичной власти еще в первых постсоветских законах, регулирующих служебные отношения. С принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) [4] (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 23 ноября 2020 г.) [5] (далее – Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ) соотношение принципов стало еще более отчетливым.

Во-вторых, помимо норм отмеченных законов, взаимосвязь этих видов службы предусмотрена и ч. 1 ст. 3 Федерального за-

кона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [6] (далее – Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ). Ее сущность – в единстве требований к служащим, соотносимости условий их труда и учета стажа службы во всех органах публичной власти при исчислении общего стажа службы или деятельности на муниципальных и государственных должностях. Это норма общего характера. По мнению судей Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), «единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь..., которая, учитывая объективную схожесть условий и порядка прохождения данных видов публичной службы, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих» [7].

Казалось бы, «единство двух видов публичной службы в данном случае означает и коренное единство правовой природы их режимов. Однако в действительности делать такой вывод нельзя, поскольку деятельность по обеспечению исполнения полномочий в режиме государственной службы напрямую объявлена служебной, и регулирующие ее нормы в полном объеме внесены в содержание административно-правового режима государственной гражданской службы. Например, сюда включены вопросы заключения и расторжения служебного контракта, служебного времени и времени отдыха, отпуска на гражданской службе, должностного регламента и т.п., что в законодательстве о муниципальной службе отнесено к регулированию нормами трудового права» [3, с. 7]. И здесь начинают проявляться нюансы, порождающие отдельные противоречия между трудовым и служебным (административным) законодательством. Разница в подходах к правовому регулированию государственной гражданской и муниципальной службы нормами Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ [8] (в ред. от 25 февраля 2022 г.) (далее – ТК РФ) очевидна. Если в соответствии со ст. 73 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ нормы трудового права используются лишь в правоотношениях, не урегулированных самим законом, то есть применяются subsidiарно, то правоотношения в системе муниципальной службы регулируются нормами ТК РФ с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе. При этом данная норма «четко ничего не говорит о приоритете трудового либо служебного законодательства» [9, с. 214].

Еще на стадии принятия Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов писали, что, «отказываясь

от концепции служебного права в пользу регулирования муниципально-служебных отношений нормами права трудового, авторы, как это часто бывает, в проекте Закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” “вместе с водой выплеснули и ребенка”. Специфика муниципальной службы, ее публичный характер в законопроекте практически не отражены» [10, с. 89]. В частности, по мнению С. Е. Чаннова, во-первых, одним из противоречий трудового права служебному является отсутствие в ТК РФ такого требования к работнику, как владение государственным (русским) языком. В этом проявляется публичность и общезначимость муниципальной службы. Более того, одним из принципов трудового права является запрет на дискриминацию по языковому признаку. Далее, несмотря на то, что с муниципальным служащим заключается трудовой договор (контракт), в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ термин «работодатель» подменяется категориями «наниматель», «представитель нанимателя» и является их синонимом. «При этом указанная ошибка носит отнюдь не только теоретический, как можно подумать, характер, но и способна вызвать определенные трудности при применении законодательства о муниципальной службе» [9, с. 27].

Единство квалификационных требований, а также соотношение должностей для государственных гражданских и муниципальных служащих должны подразумевать единые методики оценки квалификации и юридическое выражение уровня профессионализма в должностном положении служащего. Оценка квалификации должна отображаться в категории должности и классном чине, присваиваемом служащему. В связи с этим непоследовательным выглядит отношение законодателя к чинам в системе муниципальной службы. Все чины государственной гражданской службы подробно определены в ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Чины муниципальной службы могут быть предусмотрены лишь законом субъекта РФ. Эта диспозитивная норма означает следующее:

1. В отдельных субъектах РФ чины могут вообще не предусматриваться. Это помешает справедливой оценке квалификации служащего, продвижению его по служебной лестнице и повышению его заработной платы, что, несомненно, скажется на пенсионном обеспечении и других существенных условиях служебной деятельности, а также затруднит оценку руководителем динамики роста служащего в рамках одной должностной группы.

2. Соотношение должностей между государственными гражданскими и муниципальными служащими будет осложнено.

3. Последует увеличение регионального объема нормативных правовых актов о классных чинах и о соотношении должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

4. Классные чины одного субъекта РФ могут сильно отличаться от другого региона. В связи с этим определение профессионализма служащего, переехавшего из одного региона в другой, и предоставление ему должностного положения, соответствующего его реальной квалификации, будет затруднено.

Практика идет по пути установления единообразия чинов во всех субъектах РФ, следовательно, необходимость унификации и введения законодательного единообразия чинов во всей системе публичной гражданской службы можно считать доказанной эволюционным путем.

Помимо этого, должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы, а должности муниципальной службы – только на группы. Вероятно, это обусловлено тем, что, во-первых, основное регулирование прохождения службы осуществляется на основе ТК РФ, во-вторых, такое отношение – это попытка подчеркнуть самостоятельность субъектов РФ и местного самоуправления, а в-третьих, это объясняется предполагаемым малым количеством служащих в небольших муниципальных образованиях сельского, городского и внутригородского (городов федерального значения) типов. Однако сегодня ситуация изменилась. Появилось конституционное понятие единой системы публичной власти, которое «обусловливает необходимость осуществления реформы государственной гражданской и муниципальной службы, формирование комплексного конституционно-правового института публичной службы» [1, с. 21].

С этой целью необходимо принять целостный Кодекс публичной службы, объединяющий законодательство о всех видах публичной службы. Кодекс получится объемный, но будет соответствовать принципу конкретности нормативного правового акта, который означает, что принимаемый акт должен содержать в себе как можно меньше отсылочных норм и включать концентрированную информацию. В нем следует определить систему публичной службы, общие требования для всех служащих, а в разделах можно закрепить особенности службы разных видов. Большие акты не редкость для зарубежных стран, но в России принимаются, к сожалению, нечасто. Например, в Законе провинции Альберта (Канада) «О муниципальном управлении» [11] 1000 статей. Он комплексный и удобный для использования, поскольку не требует дополнительных поисков. В Кодексе публичной службы необходимо закрепить следующую структуру системы публичной службы:

1. Гражданская публичная служба, которая подразделяется:

- а) на федеральную гражданскую службу
- б) гражданскую службу субъекта РФ
- в) муниципальную гражданскую службу;

2. Государственная служба, которая подразделяется:

- а) на военную службу
- б) государственную службу иных видов.

Принятие такого Кодекса даст возможность устранить многие противоречия между административным (служебным) правом и трудовым правом, сделать правовое положение служащего более прозрачным, конкретным и стабильным. Кодекс также позволит консолидировать служебное законодательство, устранить противоречия в юридических статусах служащих разных видов службы, разгрузить суды и построить единую систему работы с кадрами.

Список литературы:

1. Чеботарев, Г.Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – М. : Юрист. – 2021. – № 7. – С. 21–24.

2. Нестеренко, В.В. Взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы: основы и перспективы / В.В. Нестеренко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – М. : Юрист. – 2021. – № 4. – С. 16–19.

3. Петров, С.М. К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в Российской Федерации / С.М. Петров // Законодательство и экономика. – М. : Законодательство и экономика, 2009. – № 7. – С. 5–9.

4. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

5. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10, ст. 1152.

6. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063.

7. По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой : постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 8, ст. 1118.

8. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3; 2022. – № 9, ч. 1, ст. 1259.

9. Пресняков, М.В. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов; под ред. Г.Н. Комковой. – Саратов : Научная книга, 2008. – 412 с.

10. Пресняков, М.В. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов // Трудовое право. – М. : Интел-Синтез, 2007. – № 4. – С. 83–91.

11. Municipal Government Act. Chapter M-26. – URL: <https://www.qr.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2021).

Л.В. Бертовский,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминалистики
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
директор Института
высокотехнологического права
и социально-гуманитарных дисциплин
НИУ «МИЭТ»

И.В. Глазунова,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

L.V. Bertovsky,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Criminalistics Moscow State
University named after M.V. Lomonosov,
Director of the Institute of High-Tech
Law and Socio-Humanitarian Disciplines
of NIU "MIET"
bgl1980@yandex.ru

I.V. Glazunova,
PhD in Law, Associate Professor,
Senior Research Fellow, Sector
of Administrative Law and administrative
process Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
ginesa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-142-153

ПСИХОЛОГО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ ПРИЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ДОПРОСА С УЧАСТИЕМ АДВОКАТА

Аннотация: в статье показано, что адвокату, выступающему в роли защитника, отведена роль одного из гарантов соблюдения законных прав и интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство. При этом появление в процессе еще одной активной процессуальной фигуры, кроме допрашиваемого и следователя, обладающей юридическими познаниями и опытом практической работы, оказывает сильнейшее воздействие на всю тактическую картину следствия. В этой связи для определения тактики производства допроса с участием адвоката следователем (субъектом поисково-познавательной деятельности) решается задача разработки и реализации мер, направленных на нейтрализацию возможной дестабилизирующей деятельности адвоката и оптимизацию производства предстоящего следственного действия.

Авторами раскрывается возможность использования тактических приемов допроса, разработанных в криминалистике на основе использования знаний из области психологии и направленных на установление психологического контакта следователя с участниками допроса, преодоление противодействия следствию, побуждение допрашиваемого к сотрудничеству со следствием.

Ключевые слова: криминалистика, уголовное судопроизводство, следователь, адвокат, следственные действия, тактика допроса, допрос с участием адвоката, противодействие участников расследования, тактический прием, психологический прием, сотрудничество со следствием.

PSYCHOLOGICAL AND FORENSIC METHODS OF INTERROGATION WITH THE PARTICIPATION OF A LAWYER

Abstract: The article shows that a lawyer acting as a defender is assigned the role of one of the guarantors of the observance of the legal rights and interests of persons involved

in criminal proceedings. At the same time, the appearance in the process of another active procedural figure, in addition to the interrogated person and the investigator, who has legal knowledge and practical experience, has a strong impact on the entire tactical picture of the investigation. In this regard, in order to determine the tactics of interrogation with the participation of a lawyer, the investigator (the subject of search and cognitive activity) solves the problem of developing and implementing measures aimed at neutralizing the possible destabilizing activities of a lawyer and optimizing the production of the upcoming investigative action.

The authors reveal the possibility of using tactical interrogation techniques developed in forensic science based on the use of knowledge from the field of psychology and aimed at establishing psychological contact between the investigator and the participants in the interrogation, overcoming opposition to the investigation, and encouraging the interrogated person to cooperate with the investigation.

Keywords: *criminalistics, criminal proceedings, investigator, lawyer, investigative actions, interrogation tactics, interrogation with the participation of a lawyer, opposition of the participants in the investigation, tactical technique, psychological technique, cooperation with the investigation.*

Современное отечественное законодательство отводит адвокату, выступающему в роли защитника, значительную роль одного из гарантов соблюдения законных прав и интересов граждан, вовлеченных в уголовное судопроизводство.

Защитник вступает в уголовный процесс (ст. 49 УПК РФ) с момента: возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица; фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления; объявления подозреваемому в совершении преступления постановления о назначении судебно-психиатрической экспертизы; начала осуществления в отношении подозреваемого в совершении преступления иных мер процессуального принуждения или иных процессуальных действий, затрагивающих его права и свободы, предъявления обвиняемому постановления о привлечении его в качестве обвиняемого.

Отметим, что также свидетель имеет право являться на допрос с адвокатом, который при производстве следственных действий вправе давать ему краткие консультации и задавать с разрешения следователя вопросы. Такими же правами обладает и адвокат, участвующий в допросе потерпевшего в качестве его представителя.

Появление еще одной активной процессуальной фигуры, кроме допрашиваемого и допрашивающего, причем обладающей юридическими познаниями и опытом практической работы, оказывает сильнейшее воздействие как на всю тактическую картину следствия в целом, так и отдельных следственных действий.

Именно поэтому для определения тактики производства допроса перед следователем как субъектом поисково-познавательной деятельности на подготовительном этапе встает еще одна задача: изучение личности адвоката допрашиваемого, его характерных особенностей, обычной манеры поведения, опыта практической деятельности, тактики защиты, методов, которые в процессе допроса он может использовать, специализации. Такую информацию можно получить от коллег-следователей, которые ранее с ним общались, изучить отзывы об адвокате в сети Интернет и др.

Кроме того, при планировании следственного действия, в первую очередь допроса, в случае необходимости, следователю следует предусмотреть возможность принятия мер, направленных на нейтрализацию дестабилизирующей деятельности адвоката и оптимизацию подготовки и проведения этого следственного действия.

Стадия формального знакомства с адвокатом может происходить не только перед самым началом следственного действия, но и до этого, в то время, когда он представляет следователю ордер на участие в деле и служебное удостоверение.

В соответствии с приказом Минюста РФ от 10 апреля 2013 г. № 47 «Об утверждении формы ордера» в ордере адвоката, форма которого обязательна к соблюдению всеми адвокатскими образованиями на территории РФ, должны быть в том числе следующие реквизиты:

- 1) регистрационный номер адвоката в реестре адвокатов субъекта Российской Федерации;
- 2) номер удостоверения адвоката;
- 3) стадия рассмотрения дела или наименование органа, учреждения, организации;
- 4) основания выдачи ордера (реквизиты соглашения, документа о назначении);
- 5) информация о лице, чьи интересы представляются;
- 6) полное наименование адвокатского образования, выдавшего ордер, должность, фамилия, инициалы и подпись лица, выдавшего ордер, и, как правило, руководителя адвокатского образования (председателя коллегии и др.);
- 7) оттиск печати адвокатского образования.

В случае сомнения в полномочиях адвоката на основании ч. 5 ст. 164 УПК РФ необходимо проверить сведения, указанные в удостоверении и ордере, в реестре адвокатов, который публикуется адвокатскими палатами каждого субъекта федерации, с указанием статуса адвоката (действующий, приостановлена деятельность или прекращена), а также осведомиться в соответствующей коллегии

адвокатов и о внешнем признаках адвоката (на случай возможной подделки удостоверяющих личность документов).

Так, 11 марта 2020 г. следователи Следственного комитета Российской Федерации совместно с оперативными сотрудниками ФСБ России и МВД России задержали в Москве гр-на Т. по подозрению в мошенничестве. Задержанный представлялся адвокатом и, используя поддельные удостоверения и ордера, осуществлял защиту по уголовным делам, получая от граждан денежные средства в качестве оплаты за оказанную юридическую помощь. Вместе с тем установлено, что задержанный никогда не имел статуса адвоката и не имел права осуществлять адвокатскую деятельность. По данному факту было возбуждено уголовное дело по признакам наличия составов преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 159 УК РФ, ч. 1, 3 ст. 327 УК РФ (мошенничество, подделка и использование официального документа).

После установления личности адвоката следователю целесообразно провести предварительную беседу с ним, чтобы выяснить позицию защиты по расследуемому делу, а также возможные дальнейшие действия защиты (подготовка жалоб, ходатайств об изменении меры пресечения, проведении дополнительных следственных действий и т.д.).

На этом этапе можно устранить полностью или частично смягчить конфликтный характер сложившейся ситуации, совместно с защитником критично оценить те факты, которые послужили поводом для конфронтации или, в случае бесконфликтного характера следственного действия, наметить совместные шаги по оказанию помощи допрашиваемому в припоминании обстоятельств, ставших предметом допроса.

Для установления психологического контакта беседу надо начинать со слов, выражающих эмпатию к собеседнику. Сказать о том, что слышан о профессионализме, объективности и порядочности защитника.

Искушенные политики любят раздавать оппонентам «обязывающие» характеристики для получения политической выгоды. Например, очень ловко пользовался этим приемом бывший президент Египта Анвар Садат. Перед началом международных переговоров Садат всячески уверял представителей другой стороны, что дружелюбие и честность их соотечественников широко известна во всем мире. Благодаря этой лести он не только завоевывал симпатии оппонентов, но и заставлял их вести себя соответственно данной им характеристике. Прославленный дипломат Генри Киссинджер утверждал, что причиной успеха Садата было умение заставить других поступать

в его интересах, чтобы поддержать им же приписанную хорошую репутацию [1, 2].

Установление честных доверительных отношений играет большую роль в повышении эффективности следственного действия. Однако не следует забывать о возможной разнице в позициях по исследуемому событию. Следовательно, выступая в роли процессуального оппонента защитника, не должен раскрывать все свои планы. Быстрые, решительные и неожиданные действия зачастую становятся залогом успеха в следственной практике.

Общаясь с участниками следственного действия, нужно постараться создать атмосферу сотрудничества. Убедить их, что интересы следствия совпадают с интересами допрашиваемого (психологическое «мы»: «цели у нас одни», «мы движемся в одном направлении», «мы вместе решим эту проблему» и т.д.). Необходимо показать, что следователь будет отстаивать, насколько это возможно, права и законные интересы последнего в процессе расследования перед различными должностными лицами и органами, в т.ч. перед руководством и изложит свою позицию в обвинительном заключении. В то же время следует дистанцироваться от недобросовестных сотрудников правоохранительных органов, которые незаконными методами добиваются признаний обвиняемых, стремятся без разбора в средствах всячески улучшить свои показатели и т.д. (психологическое «они») «это неприемлемо, когда следователи себя так ведут», «погоня за показателями в ущерб интересам людей недопустима» и т.д.).

В следственной практике речь, конечно, не идет об обмане, а о том, чтобы показать стороне защиты, что следователь, честно выполняя свой долг, стоит на страже прав и законных интересов допрашиваемого.

Адвокаты часто выдвигают свою версию исследуемого события, в основе которой лежит позиция доверителя (адвокат не вправе занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самоговора доверителя) [3] и субъективная оценка материалов дела (адвокат вправе до окончания предварительного расследования знакомиться со всеми процессуальными документами и протоколами следственных действий, в которых принимал участие его подзащитный). С учетом того, что в распоряжении адвоката может находиться информация, которой не располагает следователь (предоставленной подзащитным или иными свидетелями защиты и др.), а также того, что в большинстве своем защитники обладают большим практическим опытом (72 % действующих адвокатов ранее работали следователями, прокурорами) предположения,

выдвинутые им, если они не голословны, должны быть тщательно проанализированы и проверены следователем, что в ряде случаев позволит избежать следственных ошибок и наступления общественно опасных последствий.

Тактика допроса с участием защитника в бесконфликтной ситуации не имеет ярко выраженных особенностей. В этой ситуации он может выступать в качестве помощника следователя в оказании помощи допрашиваемому в припоминании наблюдаемых ранее событий. Однако, если допрос проходит в конфликтной ситуации, то допрашиваемому приходится преодолевать противодействие уже двух субъектов: допрашиваемого и его адвоката.

Вот только некоторые приемы, которые используют конфронтационно настроенные адвокаты во время следственных действий.

1. Неоднократно срывают следственные действия, не прибывая на него, ссылаясь на занятость.
2. Рекомендуют своему подзащитному отказаться от дачи показаний.
3. Некорректно ведут себя, перебивают и допускают оскорбительные замечания в адрес следователя, не дают ему применять тактические приемы.
4. Постоянно перебивают и прерывают допрашиваемого, дают ему указания о том, что можно сообщать, а что не следует сообщать.
5. Делают многочисленные несущественные замечания и требуют их внесения в протокол и т. д.

В этом случае те тактические приемы, которые могут быть использованы в конфликтной ситуации, без участия адвоката могут не сработать или результат их воздействия может быть сведен последним к нулю.

Так, защитник, используя свои профессиональные знания и опыт, может распознать намерение следователя создать ошибочное, преувеличенное представление о том, что у следствия есть доказательства причастности допрашиваемого к расследуемому преступлению. Это может привести к тому, что адвокат обвинит следователя в применении недопустимых тактических приемов, в обмане. В результате допрашиваемый вопреки ожиданиям допрашивающего наоборот станет давать ложные показания, полагая, что никакой компрометирующей информации у следствия нет [4].

Но лучше всего не вступать в конфронтацию с защитником, а путем вежливого, правомерного психологического воздействия создать комфортную рабочую обстановку. Этому могут поспособствовать

следующие методы, адаптированные криминалистикой для решения задач расследования преступлений.

Метод разъяснения и анализа правовых норм. Когда допрашиваемый по совету своего защитника отказывается давать показания, сославшись на свое право, гарантированное Законом, следует разъяснить положение ч. 1 ст. 51 Конституции Российской Федерации о том, что «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом». Но такое разъяснение не должно носить формальный характер.

Как уже неоднократно указывалось, в соответствии с п. 2 ст. 10 Семейного кодекса Российской Федерации права и обязанности супругов возникают со дня государственной регистрации заключения брака в органах записи актов гражданского состояния. Таким образом, свидетельским иммунитетом, определенным ст. 51 Конституции Российской Федерации, обладают только зарегистрированные в органах записи актов гражданского состояния супруги, а также на основании ч. 4 ст. 5 УПК РФ родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка и внуки допрашиваемого.

Следует обратить внимание допрашиваемого и его защитника, что положения ст. 51 Конституции Российской Федерации распространяются только на те случаи, когда речь идет об информации, направленной против вышеуказанных лиц. Однако приведенная правовая норма не содержит право не предоставлять информацию, которая не направлена против них. Здесь речь идет об информации о том, например, как допрашиваемый или его родные и близкие росли, как протекали роды, какие у них были заболевания, какие имелись травмы, как учились в школе, какие взаимоотношения были с близкими, о знакомых и т.п. Все эти сведения могут быть использованы, с одной стороны, при возможном назначении и проведении судебно-психиатрической экспертизы, при изучении личности, а с другой, в целях активизации допрашиваемого и изменения занятой им позиции отказа от дачи показаний.

Практический опыт автора говорит о том, что зачастую, начав говорить, допрашиваемый, вновь вспоминая пережитое, допускает проговорки об уголовно-релевантных обстоятельствах. А иногда увлекшись, полностью игнорируя указания своего адвоката, рассказывает о произошедших событиях все, что ему известно.

Метод объяснения требования. Согласно одному широко известному принципу человеческого поведения, когда мы просим кого-нибудь сделать нам одолжение, мы добиваемся большего успеха, если

представляем причину. Людям нравится иметь причины для того, что они делают. Поэтому предъявляя стороне защиты какое-либо требование или просьбу что-либо сделать или воздержаться от каких-либо поступков, например, продолжить допрос на следующий день, предоставить какие-либо документы, подтверждающие изложенную подзащитным информацию или иную уголовно-релевантную информацию, следует его обосновать, пояснив: «это необходимо, потому что...» и дальше привести соответствующие аргументы. Причем весомость аргументации не всегда и важна. Главное в этой формуле именно «потому, что...». Эти два слова показывают, что следователь обосновал свою просьбу, и у адвоката с подзащитным возникает желание откликнуться на такую просьбу.

Метод контраста. Повышению вероятности выполнения предъявленного коммуникаторам требования будет способствовать предъявление сначала завышенного требования и после получения отказа, высказывания другого, более «мягкого» требования. Например, сначала предложить чистосердечно признаться в совершенном преступлении (подкрепляя эти требования соответствующими аргументами о возможности снижения наказания, переквалификации деяния на более мягкую статью и т. д.), а затем, не добившись требуемого, сделав вид, что следователь идет на встречу допрашиваемому и его защитнику, попросить рассказать о других, менее важных обстоятельствах исследуемого события. Дело в том, что для коммуникатора очень важно увидеть уступку от следователя, прежде чем делать свою собственную уступку.

Метод взятия обязательств. Нередко рекомендация адвоката своему подзащитному не давать показания на предварительном следствии связана с тем, что адвокат еще не в полной мере знаком со сложившейся ситуацией, в этом случае, если позволяет обстановка, можно предоставить защитнику дополнительное время для ознакомления с материалами дела, с которыми он может быть ознакомлен, и для дополнительных консультаций с подзащитным.

Если же такая позиция связана с желанием стороны защиты изменить квалификацию, например, с убийства на причинение смерти по неосторожности, с получения взятки на мошенничество, с покушения на изнасилование на хулиганство и т.д., то можно им порекомендовать посоветоваться и написать ходатайство на имя следователя об изменении квалификации содеянного, указав при этом, что в случае переквалификации подзащитный примет активное участие в следственных действиях. При этом, конечно же, не надо обманывать и говорить, что ходатайство будет обязательно удовлетворено. Достаточно

сказать, что оно будет рассмотрено после анализа всей имеющейся информации по делу. Объяснить стороне защиты, что переквалификация на более мягкую статью на стадии предварительного следствия для них более предпочтительна, т.к. исключит возможность назначения чрезмерно сурового наказания в суде.

С одной стороны, такое ходатайство в определенной степени раскроет планы стороны защиты и позволит следователю предпринять меры по преодолению возможного противодействия (оказания незаконного воздействия на потерпевшего и иных участников уголовного судопроизводства, изъятию и уничтожению документов и пр.). С другой, оно в определенной степени выполнит роль взятого на себя обязательства со стороны защиты. Причем взятое обязательство в письменном виде, т.е. эксперименты, проведенные современными психологами, показывают, что наш мозг и здесь пытается сэкономить. Придерживаясь принятых решений в соответствии с принятыми обязательствами, мы не обрабатываем всю информацию, относящуюся к сложившейся ситуации, а руководствуемся ранее принятыми решениями.

Метод убеждения. Самый распространенный метод, используемый для нейтрализации противодействия защитника, убеждение.

Надо понимать, что «никакой метод убеждения не будет срабатывать наверняка в ста процентах случаев. Однако есть подходы, которые повышают вероятность согласия. И этого достаточно. Значимого повышения шансов достаточно для получения решительного преимущества» [5].

Об общем понятии метода убеждения, применяемого в ходе допроса, уже достаточно много написано [6]. Но в случае, если в допросе принимает участие защитник, все немного сложнее. Связано это с тем, что адвокат более критично, сквозь призму собственного опыта, хорошо разбираясь в тонкостях действующего законодательства и судебной-следственной практики, рассматривает все предъявляемые аргументы и поступившие предложения.

Поэтому в первую очередь необходимо создать атмосферу доверительных отношений. Этому может способствовать личность и авторитет следователя.

В процессе следственного действия можно создать ситуацию, целью которой является демонстрация своего доверия к участникам следственного действия. Например, по каким-то причинам выйти из кабинета, предложив на время своего отсутствия воспользоваться чайным набором, оставив на столе (конечно, не имеющие значения!)

документы. По принципу «взаимного обмена» уровень доверия к следователю возрастет.

Доверие ведет к согласию в ответ на предложение, при условии, что семена доверия посеяны раньше, чем высказана просьба или предложение [5].

Особенность применения этого метода заключается в том, что в случаях, когда присутствует адвокат, необходима более тщательная подготовка к его применению. Еще до проведения следственного действия следователь должен знать о причинах оказания противодействия и подготовить аргументы в пользу своей позиции и контраргументы позиции защитника, на основании конкретных нормативных актов, анализа судебно-следственной практики (в т.ч. региональной), которые могут быть основополагающими при принятии решения о изменении занятой позиции.

Наиболее убедительно выглядят доводы, основанные на цифрах. Существенным является самостоятельная подборка численных показателей и их интерпретация надлежащим образом, потому что любому числовому ряду можно найти различные объяснения.

Так, из сообщения исследователей Института проблем правоприменения [7] следует, что свыше 50 процентов судей назначаются на свои должности после работы в аппаратах судов помощниками и секретарями судебных заседаний. Специалисты из Министерства юстиции Российской Федерации, комментируя эти показатели, удовлетворенно замечают, что растет профессионализм судей, т.к. они «изнутри» знают особенности деятельности судов. Между тем, если посмотреть на эти цифры с другой точки зрения, то можно прийти к выводу о том, что сейчас становятся судьями все чаще те люди, которые, не имея практического юридического опыта, не привыкшие принимать решения и нести за них ответственность, становятся послушными исполнителями, чем облегчают управление судебским корпусом, но перестают отвечать своему основному предназначению отправлять правосудие и подчиняться только Закону.

Подготавливая свои тезисы, следует их проверить на противоречивость, чтобы противная сторона не зацепилась за ошибку и не перешла в контрастступление. И одновременно не упускать возможности отыскать ошибки в доводах защиты, используя их в свою пользу.

Можно приводить серию аргументов, делая после каждого из них определенные выводы, которые постепенно сформируют основной вывод о необходимости сотрудничества со следствием. Например, при объяснении защитнику и обвиняемому что в 2/3 осужденных к лишению свободы лиц, которым на предварительном следствии избиралась

мера пресечения, не связанная с лишением свободы, назначали наказание, также не связанное с лишением свободы, делается вывод, что на предварительном следствии для стороны защиты выгоднее, чтобы мера пресечения была в виде подписки о невыезде. А затем сообщить, что в соответствии с действующим законодательством такую меру пресечения следователь может избрать только в случае, если у следователя есть уверенность в том, что обвиняемый будет сотрудничать со следствием и не скроется от следствия или суда, не продолжит заниматься преступной деятельностью, не станет оказывать давления на иных участников уголовного судопроизводства. После чего делается общий вывод о связи дачи правдивых и объективных показаний с величиной назначенного наказания впоследствии.

Свои аргументы необходимо излагать точно, ясно, простым языком, понятным не только защитнику, но и его подзащитному. Согласие адвоката с каждым отдельно из высказанных аргументов может побудить подзащитного изменить свою отрицательную позицию и начать сотрудничать со следствием.

Важно отметить, что представленные тактические приемы, основанные на результатах исследований психологов, продуктивно использовать не только при подготовке и проведении допроса с участием защитника, но также и при производстве ряда других следственных действий с участием иных лиц при получении вербальной информации (например, при допросе несовершеннолетнего с участием его законного представителя).

Использование следователем широкого спектра психолого-криминалистических приемов проведения допроса с участием адвоката, предлагаемых психологией и криминалистикой и направленных в том числе на установление им психологического контакта с участниками допроса, преодоление противодействия следствию, побуждение подозреваемого к сотрудничеству со следствием, способствует повышению качества расследования и процессуальной экономии затрачиваемого на него времени.

Список литературы:

1. Kissinger H. (1982). *Years of upheaval*. Boston: Little, Brown.
2. Robert B. (2001) *Cialdini. Influence. Science and Practice*. – 4th ed. – 58 p.
3. Пункт 3 ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс».
4. Галимханов, А.Б. Тактические особенности допроса обвиняемого с участием защитника / А.Б. Галимханов // *Правовое государство: теория и практика*. – 2019. – № 2(56). – С. 156–159.

-
5. Чалдини, Р. Психология согласия / Р. Чалдини; пер. Э.И. Мельника. – М. : Э, 2017. – 394 с.
 6. Бертовский, Л.В. Допрос: тактика и технологии / Л.В. Бертовский. – М. : Экзамен, 2015. – 303 с.
 7. Оноприенко, О. Ученые рассказали, почему судьями становятся секретари и прокуроры, а не адвокаты / О. Оноприенко // Адвокатская газета. – 2018. – 15 окт.
 8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу «О проверке конституционности статей 50, 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.Ю. Кавалерова» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-154-160

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПРАВОПОРЯДОК: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

***Аннотация:** статья посвящена краткому исследованию теоретико-правовых основ экологического правопорядка. Автор делает ряд выводов на основе анализа трудов специалистов: во-первых, экологический правопорядок – это сложное системное образование, включающее в себя определенные элементы, такие как состояния упорядоченности в областях, составляющих экологическую сферу и т.д.; во-вторых, авторы проявляют интерес к данной правовой категории довольно редко и бессистемно.*

***Ключевые слова:** теоретические основы, экологический правопорядок, научная база, законодательство, правопорядок, государство.*

ENVIRONMENTAL LAW AND ORDER: THEORETICAL FOUNDATIONS

***Abstract:** the article is devoted to a brief study of the theoretical and legal foundations of environmental law and order. The author draws a number of conclusions based on the analysis of the works of specialists: firstly, environmental law and order is a complex system formation that includes certain elements, such as states of order in the areas that make up the environmental sphere, etc.; secondly, the authors show interest in this legal category quite rarely and haphazardly.*

***Keywords:** theoretical foundations, environmental law and order, scientific base, legislation, law and order, state.*

Государство, осуществляя экологическую функцию, берет на себя обязательства перед гражданами по реализации заявленных природоохранным и природоресурсным законодательством экологических требований. Результатом действия эколого-правовых норм, их правоприменения, является обеспечение экологического правопорядка. Защита конституционных экологических прав граждан является важнейшей задачей нашего государства, где экологические права – это признаваемые и закрепляемые в законодательстве права человека, удовлетворяющие разнообразные потребности человека при взаимодействии с природой. Среди подобных обязательств государства

можно выделить: обеспечение экологической безопасности, укрепление правопорядка и реализация конституционного права гражданина и человека на благоприятную окружающую среду, которая закреплена ст. 42 Конституции Российской Федерации. Негативные тенденции, связанные с перманентным увеличением числа экологических правонарушений, заставляет государство сосредоточить свое внимание на их причинах и разработать актуальный механизм предупреждения и пресечения таковых. Юридическая ответственность является одной из форм государственного принуждения за нарушение норм экологического права, и от эффективности ее применения во многом зависит успешность обеспечения экологического правопорядка. В целом же правопорядок является «фундаментом» цивилизованной жизни общества и человека, важным условием развития правового государства. Это правовое явление, присущее исключительно организованному обществу, которое не возможно без права, выступает одновременно и одним из показателей его действительности. Стабильно реализующийся правопорядок в государстве балансирует работу не только трех ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной, государственного механизма, но и в целом политической, экономической, социальной сфер жизни общества.

В теории права правопорядок рассматривается с различных позиций и как «режим правового упорядочения согласованности системы общественных отношений», и как «особая форма проявления общественного порядка» [1, с. 176–179]. Современное понимание правопорядка основывается на многовековом научном поиске, так как попытки раскрыть содержание правопорядка предпринимались на протяжении всей истории человечества, уходят своими корнями в античную философскую классику, а впоследствии и европейское философское сознание. Величайший мыслитель эпохи античности Аристотель, чей вклад в развитие правовой и политической мысли колоссален, в своих трудах, например, в «Политике» создал не только понятийный аппарат, который до сих пор пронизывает философский и государственно-правовой лексикон, но и сам стиль научного мышления, тоже внес свою лепту в разработку правовой категории «правопорядок» [2, с. 492]. В представлении Аристотеля право – это наиболее полное и совершенное выражение справедливости, а политика (от греч. «*politika*» – деятельность в публичных интересах) должна обеспечивать людям наивысшую справедливость, воспитывая добродетели в гражданах, которые состоят в умении исполнять свой гражданский долг и повиноваться властям и законам (что можно тоже считать правопорядком). Под правопорядком в учениях Платона

и Аристотеля, по мнению Л.В. Ращупкиной [3, с. 6], понимается не только отношения людей в обществе, но и базирующаяся на нормах права организация политической власти, т.е. само государство. Представление Цицерона о правопорядке переплетается с пониманием государства и политики: «Да и что такое государство, как не общий правопорядок?». Опустим правовой анализ правовой категории «правопорядок» в другие исторические периоды, отметив лишь, что во все времена правопорядок занимал центральное место в научном осмыслении.

Обратившись к современному пониманию правопорядка, как рамочной юридической категорией, можно привести целый ряд разработанных специалистами определений: «Правапорядок – это итог реализации права; правопорядок – это состояние общественных отношений, являющееся результатом фактического осуществления законодательства в условиях режима законности, который обеспечивает осуществление субъективных прав и выполнение юридических обязанностей всеми субъектами общественных отношений, а именно органами государственной власти, должностными лицами, организациями и гражданами; правопорядок – важнейший элемент юридической формы обеспечения нормального функционирования общественных отношений [4, с. 176–179]; правопорядок – определенное состояние регулируемых правом общественных отношений, которое характеризуется необходимым уровнем соблюдения законности, обеспечения субъективных прав, соблюдения юридических обязанностей всеми гражданами, юридическими лицами и органами публичной власти, с применением к правонарушителю мер государственного принуждения и восстановлением нарушенных субъективных прав [5, с. 278] и др.

Признаками правопорядка исследователи называют: обеспечение всеми государственными мерами; своевременное и полное исполнение всеми субъектами юридической обязанности; четкая работа государственных органов власти, юридических лиц, системы правосудия и т.д. [1, с. 176–179].

Правапорядок как особое состояние общественных отношений, за поддержание которых отвечает в первую очередь правоохранительный блок государственного механизма рассматривают А.В. Безруков и А.В. Савоськин – представители науки конституционного права и исследователи конституционного правопорядка [6, с. 25].

Что же касается теоретико-правовых основ отраслевых видов правопорядка, в частности экологического правопорядка, то можно утверждать, что в юридической науке специальных исследований,

посвященных этому виду правопорядка, немного. Активная разработка проблемы правопорядка в экологической сфере относится к 1990-м – началу 2000-х гг., в частности, в ключе общей теории права. Одним из первых отечественных специалистов, посвятивших свое диссертационное исследование исключительно общетеоретическому анализу экологического правопорядка, была Л. В. Ращупкина, где она отмечала, что не смотря на «имеющиеся работы, в которых исследуются отраслевые виды правопорядка (в том числе и экологической правопорядок, рассматриваемый под углом зрения предмета, метода конкретной области научного знания), системного видения правопорядка в экологической сфере, как результата совокупного действия различных отраслей права, сформировано не было». Авторское определение экологического правопорядка Л. В. Ращупкина формулирует, сосредотачивая свое внимание на субъектно-объектных связях в сфере взаимодействия общества и природы, осуществляемых в заданных правом параметрах [3, с. 6].

Впоследствии современная юридическая наука выработала немало определений понятия «экологический правопорядок», так Пчельников М. В. определяет экологический правопорядок как сферу взаимодействия общества и природы, в основе которой лежат правовые нормы, обеспечивающие экологическую безопасность граждан [7, с. 183–190].

Еще одно серьезное исследование, посвященное теоретическим проблемам обеспечения экологического правопорядка, осуществил в 2000 г. в рамках докторской диссертации Н. А. Духно, делая вывод в своем труде о том, что экологический правопорядок нацелен на сохранение безопасного уровня жизни населения, отмечая, что «сейчас проблемы безопасности граждан, всего населения России приобретают ярко выраженный экологический оттенок» [8, с. 178].

Представители науки уголовного права, исследуя теоретико-правовые основы экологических преступлений также не редко затрагивают категорию «экологический правопорядок». Ю. Н. Ерофеев определяет родовой объект экологических преступлений так: «потенциальные возможности государства, обществ, организаций, отраслей хозяйства, граждан по удовлетворению своих биологических и социальных потребностей путем использования различных компонентов природной среды и обеспечивающий эти возможности экологический правопорядок» [9, с. 8]. А. С. Лукомская же рассматривает понятие «экологический правопорядок» во взаимосвязи и взаимодействии с понятием «экологическая безопасность» как видовые объекты преступлений, предусмотренных главой 26

Уголовного кодекса Российской Федерации, делая вывод о том, что «экологический правопорядок – это система правоотношений по реализации эко норм, являющихся условием для обеспечения экологической безопасности» [10, с. 110].

Примеры законодательного закрепления термина «экологический правопорядок» не многочисленны, то по наблюдениям Л.В. Рашупкиной впервые он был применен в Указах Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24) [3, с. 6], однако исследователь Н.А. Духно обнаруживает его в правовых источниках раньше, еще в преамбуле Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060–1 «Об охране окружающей природной среды» [8, с. 22], где указывалось, что закон призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка, обеспечению экологической безопасности. Задачей природоохранительного законодательства в тот период являлось регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы в целях сохранения естественной среды обитания человека, предотвращения возможного экологического вреда и т.д. [11, с. 141–150]. Авторы в своих рассуждениях приходят к одинаковому выводу – термин в законодательстве встречается не часто, обычно его используют «вскользь», в общем контексте рассуждений на теоретико-правовые темы, раскрывая экологические проблемы.

Проанализированные нами подходы специалистов в целом отражают фактор, положенный в основополагающий признак, что правопорядок двухкомпонентное явление – объективное и субъективное (объективные закономерности развития общества, объективные потребности упорядоченности и субъективной деятельности людей).

Анализируя научную литературу, приходим в неутешительному выводу, что авторы проявляют интерес к данной правовой категории довольно редко, вскользь упоминая о ней в своих рассуждениях, и даже если в заголовок их научных трудов попадает дефиниция «экологический правопорядок», это совсем не означает, что в тексте мы обнаружим определение этого понятия, классификации, элементы и т.д., содержательно обычно эти труды посвящены актуальным правовым экологическим проблемам, теории и практики.

Проблема экологического правопорядка шире, чем может показаться на первый взгляд, она охватывает те области, которые на первый взгляд прямого отношения к ней не имеют: политические, экономические, социо-культурную.

В целом, исследователи соглашаются с общим пониманием измерения экологического правопорядка как элемента системы более высокого порядка – правопорядок в обществе в целом, именно при таком положении возможна гарантия прав и свобод граждан, выполнение всеми субъектами возложенных на них обязанностей, несение ответственности за собственное поведение. В правовой науке анализ термина «правопорядок» неразрывно связан с термином «правопонимание». Юридическая наука «богата» представлениями о правопонимании, но традиционно выделяют две основные традиции в правопонимании: этатистская (от французского слова «*état*» – государство) и либеральная (от лат. *liberal* – свободный). Согласно этатистской традиции меру свободы государство определяет путем издания юридических норм. Правопорядок, в том числе экологический правопорядок, невозможен без упорядоченности основных сторон общественной жизни, связанных с удовлетворением потребностей и интересов государства, общества и граждан.

Государство дарует населению свободу, что называется патернализмом (от слова «патер» – отец). В целом, патернализм можно назвать характерной чертой этатистского понимания права, когда государство предоставляет права и свободы личности, законность сводится лишь к соблюдению действующих законов при поглощении государством общества. Теории патернализма вторит современная государственная политика, направленная на реализацию жесткого правопорядка как единственно возможного пути дальнейшего развития России. Экологический правопорядок – это составная часть общего правопорядка в обществе, с присущими такими же чертами, что и другим правопорядкам в разных областях общественных отношений), обеспечивается он посредством тех же механизмов, что и правопорядок в целом.

Таким образом, в ходе развития правовой науки дефиниция «экологический правопорядок» выработала немало трактовок. Отметим, несколько своих определений исследуемого термина: экологический правопорядок – это система правоотношений, которая возникает в результате точного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права; экологический правопорядок – это система экологических правоотношений, существующая в соответствии с действующими правовыми предписаниями.

Список литературы:

1. Vlasova, Yu.V. Environmental law and order: the concept and methods of protection / Yu.V. Vlasova // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 3–2. – Pp. 176–179.
2. Аристотель. Политика / Аристотель. Сочинения : в 4 т. – Т. 4. – М. : Мысль, 1983. С. 492.
3. Рашупкина, Л.В. Экологический правопорядок (общетеоретический анализ) : дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Рашупкина. – Владимир, 2006. – 160 с.
4. Абдулаев, М.И. Теория государства и права : учебник для вузов / М.И. Абдулаев. – СПб.: Питер, 2003. – 397 с.
5. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – М., 1984. С. 278.
6. Безруков, А.В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России / А.В. Безруков, А.В. Савоськин // *Административное право и процесс*. – 2022. – № 3. – С. 25–31.
7. Пчельников, М.В. Институционализация современного политико-правового порядка в экологических правоотношениях / М.В. Пчельников // *Правовой порядок и правовые ценности : сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции*. – Ростов-на-Дону, 2017. – С. 183–190.
8. Духно, Н.А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка : диссертация ... доктора юридических наук / Н.А. Духно. – М., 2000. С. 178.
9. Ерофеев, Ю.Н. Ответственность за незаконную охоту по уголовному законодательству России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 1994. С. 8.
10. Лукомская, А.С. Понятие «экологическое преступление» в регулировании отношений об ответственности за совершение преступлений, посягающих на экологический правопорядок и экологическую безопасность // *Вестник Удмуртского университета*. 2016. Т. 26, вып. 6. С. 105–110.
11. Хлуденева, Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку / Н.И. Хлуденева // *Журнал российского права*. 2017. № 12. С. 141–150.
12. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // *Рос. газ.* – 2000. – № 11.
13. Об охране окружающей природной среды : закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060–1 (в ред. от 10 января 2002 г.) // *Ведомости СНД и ВС РФ*. – 1992. – № 10, ст. 457 (утратил силу).

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

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

Д. В. Абакумов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

D. V. Abakumov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law, Saratov State
Law Academy
abakumov_d@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-161-166

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ВЕДОМСТВЕННЫХ АКТОВ ОГРАНИЧЕННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена наличием правовой неопределенности в статусе локальных актов под грифом «Для служебного пользования», издаваемых органами государственной власти. На практике, в случае установления пропускного режима на объекте, указанные акты закрепляют правила поведения, распространяющиеся не только на сотрудников ведомства, издавшего такие акты, но и на иных граждан, вынужденных соблюдать пропускной режим. Цель статьи заключается в установлении правовой природы ведомственных актов ограниченного пользования, соотношения правовых категорий «локальный акт» и «нормативный правовой акт». Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что положения ведомственных актов ограниченного пользования не должны регулировать вопросы, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, не имеющих возможности ознакомления с такими актами.

Ключевые слова: служебная тайна, нормативный акт, локальный акт, правовой акт, пропускной режим.

ON THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF DEPARTMENTAL ACTS OF LIMITED USE

Abstract: the relevance of the article due to the presence of legal uncertainty in the status of local acts marked “For official use” issued by public authorities. In practice, if a permit regime established at an object, these acts fix the rules of conduct that apply not only to employees of the department that issued such acts, but also to other citizens who forced to comply with the permit regime. The purpose of the article is to establish the legal nature of departmental acts of limited use, the relationship between the legal categories “local act” and “normative legal act”. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method.

It concluded that the provisions of departmental acts of limited use should not regulate issues affecting the rights, freedoms and obligations of citizens who do not have the opportunity to familiarize themselves with such acts.

Keywords: *official secret, normative act, local act, legal act, access control.*

В юридической науке сведения, содержащиеся в локальных актах, изданных под грифом «Для служебного пользования», рассматриваются как информация, ставшая доступной гражданину при исполнении им своих служебных (трудовых) обязанностей в организации любой организационно-правовой формы и формы собственности [1]; информация, выработанная самим органом власти; конфиденциальные сведения о гражданах и организациях, собранные органом власти в процессе реализации полномочий [2, с. 188]; несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью [3].

Служебная информация ограниченного распространения может рассматриваться также как служебная информация о деятельности органа публичной власти, запрет на распространение которой установлен федеральным законом; служебная информация органа публичной власти, являющаяся конфиденциальной информацией других лиц (доверителей), но ставшая известной должностным лицам органа публичной власти, государственным служащим, муниципальным служащим (держателям) в силу исполнения ими должностных обязанностей [4].

Общей чертой указанных определений является рассмотрение информации, которая содержится в локальных актах, изданных под грифом «Для служебного пользования», как информации, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Ограничение доступа к такой информации вводится для эффективной реализации функций государства, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Возникает вопрос о территориальных пределах действия локальных актов, изданных под грифом «Для служебного пользования», а именно о возможности установления такими актами прав и обязанностей для граждан (лиц), не находящихся в служебных (трудовых) отношениях с соответствующими органами и, как следствие, не имеющих права на ознакомление с ними.

В части 3 ст. 15 Конституции РФ [5] указано, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права,

свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6] в п. 4 ст. 8 закреплено, что не может быть ограничен доступ к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления.

Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности» [7] содержит положение о том, что к служебной информации ограниченного распространения не могут быть отнесены акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации.

Следует отметить, что нормативный правовой акт – это официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм. Пока нормативный правовой акт не опубликован, он не имеет юридической силы. Нормативный правовой акт всегда содержит нормы права – общеобязательные формально-определенные правила поведения, установленные и обеспеченные обществом и государством.

Положения локальных актов, изданных под грифом «Для служебного пользования», касаются внутриорганизационных (служебных) правоотношений, складывающихся в рамках конкретного государственного органа. Поскольку документы с пометкой «Для служебного пользования» официальному опубликованию не подлежат, данные локальные акты не могут устанавливать правила, касающиеся граждан (лиц), не находящихся в служебных (трудовых) отношениях с соответствующими органами и, как следствие, не имеющих права на ознакомление с ними. Положения таких актов не могут регулировать вопросы, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, и порядок их реализации.

В территориальных органах внутренних дел издаются различного рода приказы, инструкции, имеющие статус «Для служебного пользования». Вместе с тем соотнесение п. 1 и 2, подп. 4 и 11 п. 11,

подп. 3, 7, 9, 10 п. 20 Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» [8] приводит к выводу, что полномочиями по нормативно-правовому регулированию вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, наделено исключительно Министерство, а не его территориальный орган. Это еще раз подтверждает, что акты, изданные под грифом «Для служебного пользования», ограничены для ознакомления и не отвечают характеристикам нормативных правовых актов.

В то же время, согласно подп. 20 п. 19 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [8], руководитель территориального органа может издать в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций. Нередко такие локальные акты, действующие на территории административных зданий и охраняемых объектов, на практике регламентируют правила пропускного режима, вводят ограничение на пронос гражданами различных предметов, например мобильных телефонов. Данные ограничения обосновываются необходимостью обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов. В пункте 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [9] также установлено право полиции обеспечивать безопасность и антитеррористическую защищенность зданий, сооружений, помещений и иных объектов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов, организаций и подразделений, требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах. Однако представляется, что акты, определяющие порядок такого досмотра, не могут выступать актами ограниченного пользования, поскольку связаны с определенными ограничениями прав граждан.

Так, Приказом УМВД России по г. Краснодару от 6 августа 2019 г. № 441 «О мерах по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности зданий, сооружений, помещений и иных объектов Управления МВД России по городу Краснодару» [10] установлено, что на все охраняемые объекты Управления запрещается вносить (выносить) опасные вещества и предметы, обладающие опасными свойствами (токсичными, взрывоопасными, пожароопасными, высокой реакционной способностью), не связанные с выполнением служебных

обязанностей сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников Управления, а также специальные технические средства для несанкционированного получения информации, наличие которых у посетителя либо их применение (использование) может представлять угрозу для безопасности окружающих и объектов Управления. Сотрудники подразделений, осуществляющие сопровождение граждан в административные здания (объекты) Управления МВД России по г. Краснодару, несут ответственность и обеспечивают контроль за использованием данными гражданами мобильных телефонов, смартфонов, планшетных компьютеров, ноутбуков, а также иных технических средств. Производство кино- и фотосъемки, звуко- и видеозаписи разрешается по рапорту, подписанному начальником подразделения, где будет производиться кино-, фотосъемка, и утвержденному начальником Управления. Принятый акт опубликован, и вводимые ограничения не скрываются под грифом секретности.

Подводя итог изложенному, следует сделать вывод о недопустимости введения локальными актами запретов и ограничений, распространяющихся на граждан, не имеющих возможности ознакомления с такими актами. Целесообразно закрепить порядок осуществления мер по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности зданий, сооружений, помещений и иных объектов МВД России на уровне официально опубликованного нормативного правового акта Министерства. Данный акт позволит урегулировать пропускной режим на охраняемых объектах, в том числе: регламентировать порядок проноса на объекты мобильных телефонов и технических устройств, предназначенных для фотосъемки и видеозаписи; устанавливать порядок пропуска на объекты сотрудников, автотранспортных средств и грузов; закрепить перечень лиц, имеющих право на вход на территорию объектов; утвердить перечень документов, удостоверяющих личность, необходимых для прохода на объекты, а также создаст единообразие в правоприменительной практике.

Список литературы:

1. Гаврилов, Э.П. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны: гражданско-правовые аспекты / Э.П. Гаврилов // Хозяйство и право. – 2003. – № 5. – С. 28–34.
2. Ковалева, Н.Н. Государственное управление в информационной сфере / Н.Н. Ковалева. – Саратов : КУБиК, 2011. – 223 с.
3. Воронов, А.М. Институт служебной тайны в системе обеспечения информационной безопасности Российской Федерации / А.М. Воронов, Н.М. Кожуханов // Вестник Российской таможенной академии. – 2010. – № 1. – С. 82–86.

4. Холодная, Е.В. О существенных признаках служебной тайны / Е.В. Холодная // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 2. – С. 125–129.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 10.

7. Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности : постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 (в ред. от 6 августа 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3165; 2020. – № 33, ст. 5389.

8. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. от 22 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52, ч. 5, ст. 7614; 2021. – № 52, ч. 1, ст. 9121.

9. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900; 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8983.

10. Официальный сайт МВД России. URL: https://краснодар.23.мвд.рф/citizens/legal_information/o-мерах-по-обеспечению-безопасности-и-ан (дата обращения: 28.02.2022).

В. В. Аржанов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

V. V. Arzhanov,
candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
sgua123@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-167-172

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ: РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА*

Аннотация: существующие на сегодняшний день модели организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в полном объеме не удовлетворяют актуальным потребностям. Для определения основных направлений трансформации системы Комиссий Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Саратовской государственной юридической академии совместно с Министерством просвещения РФ был проведен социологический опрос среди членов и сотрудников аппарата Комиссий различного уровня, включая председателей, заместителей председателей, ответственных секретарей, в результате которого были выяснены их предпочтения относительно формирования Комиссий и их аппаратов, а также наделения отдельных должностных лиц отдельными единоначальными полномочиями.

Ключевые слова: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, система и структура Комиссий, аппараты, обеспечивающие деятельность Комиссий, коллегиальные и единоначальные методы организации деятельности.

ISSUES OF FORMATION AND ORGANIZATION OF THE ACTIVITIES OF COMMISSIONS FOR MINORS AND THE PROTECTION OF THEIR RIGHTS: THE RESULTS OF A SOCIOLOGICAL SURVEY

Annotation: the current models of organizing the activities of commissions for minors and protecting their rights do not fully meet the current needs. To determine the main directions for the transformation of the Commission system, the Center for Scientific and Methodological Support of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency of the Saratov State Law Academy, together with the Ministry of Education of the Russian Federation, conducted a sociological survey among members and employees of the apparatus of Commissions at various levels, including chairmen, deputy chairmen, executive secretaries, as a result of which their preferences were clarified regarding the formation of the Commissions and their apparatus, as well as the empowerment of individual officials with separate one-man powers.

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

Keywords: commissions for juvenile affairs and protection of their rights, system and structure of the Commissions, apparatuses that ensure the activities of the Commissions, collegial and one-man methods of organizing activities.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1] и Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [2] предусматривают две модели организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП, Комиссии) на территории субъекта РФ. Первая модель предполагает создание высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ территориальных КДНиЗП, которые действуют на территории муниципальных образований. Вторая модель предусматривает передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по созданию КДНиЗП. При этом независимо от порядка создания федеральное законодательство предусматривает двухуровневую систему Комиссий, состоящую из региональных комиссий (далее – Комиссии субъекта РФ) и территориальных (муниципальных) комиссий.

Следует отметить, что на сегодняшний день ни одна из обозначенных моделей в полном объеме не удовлетворяет потребностям действующей системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних и нуждается в реформировании [3–7]. Для определения основных направлений трансформации системы КДНиЗП необходимо выяснить мнение лиц, непосредственно работающих в данных Комиссиях.

В соответствии с обозначенной целью Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Саратовской государственной юридической академии совместно с Министерством просвещения РФ был проведен социологический опрос среди членов и сотрудников аппарата Комиссий различного уровня, включая председателей, заместителей председателей, ответственных секретарей. В ходе исследования были изучены и проанализированы мнения 1066 представителей КДНиЗП регионального и территориального уровней относительно оптимизации существующих составов и деятельности Комиссий.

По результатам проведенного опроса представителей Комиссий различного уровня можно сделать следующие выводы.

В Российской Федерации насчитывается около 24 000 муниципальных образований. Было опрошено 994 представителя Комиссий (муниципальных, территориальных и межмуниципальных), т.е. опрошены представители каждой 24-й Комиссии. Наряду с этим в опросе приняли участие представители 72 субъектов Комиссий из 85 субъектов РФ. Исходя из чего можно констатировать репрезентативность проведенного опроса и достаточно высокий интерес, проявляемый к нему членами КДНиЗП.

Об интересе к опросу свидетельствует и высокий статус респондентов, среди которых председатели субъектов и муниципальных (территориальных) Комиссий¹, а это, как правило, заместители глав регионов или муниципальных образований. В подавляющем большинстве в опросе приняли участие ответственные секретари и заместители председателей Комиссий², которые тоже не являются рядовыми сотрудниками.

Аппараты Комиссий, как правило, не имеют самостоятельности; они входят в органы государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления в качестве структурного подразделения или штатной должности, если функции аппарата Комиссии выполняет один сотрудник³. Относительно необходимости самостоятельности аппарата Комиссий мнения респондентов разделились. На региональном уровне с небольшим перевесом респонденты заявили, что аппарат Комиссии должен быть самостоятельным органом или учреждением, в то время как 2/3 представителей муниципальных (территориальных) Комиссий считают, что лучше, если аппарат будет структурным подразделением органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления⁴.

При этом большинство респондентов как на региональном, так и на муниципальном уровне, заявили, что положительно относятся к централизации аппаратов всех Комиссий и выстраиванию единой системы аппаратов субъектов РФ и муниципальных (территориальных) Комиссий⁵.

¹ 2,7 % Комиссий субъектов РФ; 6,5 % муниципальных (территориальных) Комиссий.

² Ответственные секретари: 60,3 % Комиссий субъектов РФ; 66,7 % муниципальных (территориальных) Комиссий. Заместители председателей Комиссий: 11,0 % Комиссий субъектов РФ; 18,6 % муниципальных (территориальных) Комиссий.

³ Аппарат Комиссии входит в состав структурного подразделения: 65,7 % Комиссий субъектов РФ; 56,0 % муниципальных (территориальных) Комиссий. Функции аппарата Комиссии выполняет один сотрудник: 31,3 % Комиссий субъектов РФ; 43,2 % муниципальных (территориальных) Комиссий.

⁴ За самостоятельность аппарата – 53,4 %, против – 46,6 % (Комиссии субъектов РФ). За самостоятельность аппарата – 34,2 %, против – 65,8 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

⁵ За создание единой системы аппаратов – 63,0 %, против – 13,7 % (Комиссии субъектов РФ). За создание единой системы аппаратов – 70,52 %, против – 10,2 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

Относительно порядка формирования самой Комиссии респонденты высказались за децентрализацию. Это означает, что Комиссии субъектов РФ должны формироваться высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а органы местного самоуправления должны создавать муниципальные Комиссии на основании закона субъекта РФ¹. Такое отношение респондентов соответствует реальному состоянию дел. В подавляющем большинстве регионов (96 %) полномочия по созданию и деятельности муниципальных Комиссий переданы на муниципальный уровень.

Интересны результаты анализа ответов респондентов относительно порядка работы лиц, входящих в состав Комиссий.

Так, большая часть опрошенных заявили, что считают эффективным, если председатель Комиссии будет являться руководителем ее аппарата и выполнять свои обязанности на постоянной основе, т.е. Комиссия будет его основным местом работы². Кроме того, большинство (хотя и незначительное) респондентов полагают, что не только председатель Комиссии, но и его заместитель, ответственный секретарь и часть членов Комиссии тоже должны работать на постоянной основе³.

В качестве сотрудников, работающих в Комиссии на постоянной основе, респонденты видят специалистов по индивидуально-профилактической работе, по оценке эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по медиации, а также психологов и суицидологов. По мнению незначительного количества опрошенных на постоянной основе в Комиссии должны работать социальные педагоги, юристы и делопроизводители.

Подавляющее большинство лиц, принявших участие в опросе, полагают, что председатели Комиссий должны иметь единоличные полномочия⁴, к которым относятся вопросы, касающиеся не только деятельности самой Комиссии (проверка достаточности и соответствия требованиям законодательства поступивших в Комиссию документов; организация проведения выездных заседаний и др.), но и всей системы профилактики **безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних** (дача поручений в соответствии с компетенцией Комиссии органам и учреждениям системы профилактики; принятие решений о ходатайстве перед судом о направлении несовершеннолетнего

¹ За – 63,0 %, против – 19,2 % (Комиссии субъектов РФ). За – 67,1 %, против – 11,9 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

² За – 60,3 % (Комиссии субъектов РФ). За – 76,0 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

³ За – 35,6 % (Комиссии субъектов РФ). За – 44,1 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

⁴ За – 74,0 % (Комиссии субъектов РФ). За – 75,2 % (муниципальных (территориальных) Комиссий).

в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого или закрытого типа и др.).

Наряду с этим представители субъектов и муниципальных (территориальных) Комиссий считают, что необходимо расширить полномочия ответственного секретаря, добавив к ним те, которые не предусмотрены п. 11 Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995. Среди таких полномочий называются: прием заявлений, предложений и жалоб граждан на работу Комиссий; осуществление контроля за исполнением решений, принятых Комиссией; прием и регистрация документов и материалов, поступающих в Комиссию.

Хотелось бы обратить внимание на еще один аспект. В результате опроса выяснилось, что деятельность Комиссии обеспечивают в основном один или два сотрудника¹, имеющие достаточно высокий уровень квалификации. Подавляющее большинство сотрудников аппарата Комиссий имеют опыт работы с электронными информационными системами или электронным документооборотом² и проходили повышение квалификации в течение последних трех лет³.

Итак, в ходе проведенного исследования, на основании результатов опроса представителей Комиссий различного уровня, выявлен статус Комиссий и мнения респондентов относительно порядка формирования Комиссий, а также полномочий и правового положения отдельных должностных лиц. Статистическая обработка и последующий анализ полученных данных свидетельствуют о том, что большинство участников опроса считают необходимой оптимизацию деятельности Комиссий в соответствии с современными реалиями, на основании правовой трансформации их статуса и структуры. Опрос также показал, что респонденты дали положительную оценку предлагаемым новым подходам к порядку формирования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

При этом децентрализованный подход к формированию и организации деятельности региональных и муниципальных Комиссий, который в настоящее время существует в подавляющем большинстве субъектов РФ, позволяет осуществлять эффективное взаимодействие указанных Комиссий только в пределах переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, которые четко определе-

¹ Деятельность Комиссии обеспечивает один сотрудник: 31,5 % (Комиссии субъектов РФ); 43,3 % (муниципальные (территориальные) Комиссии). Деятельность Комиссии обеспечивают два сотрудника: 32,9 % (Комиссии субъектов РФ); 34,8 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

² 98,0 % (Комиссии субъектов РФ); 95,0 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

³ 72,2 % (Комиссии субъектов РФ); 54,4 % (муниципальные (территориальные) Комиссии).

ны законами субъектов Федерации, в то время как взаимодействие по общим вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется неэффективно, т.к. децентрализованная система выводит из-под руководства субъектов Комиссий муниципальные Комиссии, а также не дает возможности регионам вести контроль за деятельностью местных Комиссий в полном объеме (с позиции законности и целесообразности). Такое положение нуждается в корректировке и требует создания единой системы региональных и территориальных Комиссий во всех субъектах РФ.

Список литературы:

1. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3177.
2. Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 (в ред. от 10 февраля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 45, ст. 5829.
3. Асанова, И. М. Вопросы оптимизации полномочий комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: конституционно-правовой аспект : монография / И. М. Асанова, А. А. Асанова ; под науч. ред В. И. Кайнова, Е. В. Семухиной. – Киров : Межрегиональный центр инновационных технологий в образовании, 2021. – 162 с.
4. Попова, М. Ю. Проблемные аспекты в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних / М. Ю. Попова // Гуманитарный научный вестник. – 2021. – № 1. – С. 146–150.
5. Спесивов, Н. В. Правовой статус и полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на этапе исполнения актов, вынесенных ими и судами / Н. В. Спесивов, К. С. Морковская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 1. – С. 56–63.
6. Закопырин, В. Н. Вопросы повышения эффективности взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов внутренних дел / В. Н. Закопырин, А. И. Кислякова // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. – 2021. – № 15. – С. 308–312.
7. Ильгова, Е. В. Правовые основы организации производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа / Е. В. Ильгова, С. Н. Зайкова, Н. В. Спесивов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6. – С. 118–125.

Ю.В. Бекузарова,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

Yu.V. Bekuzarova,
Candidate of Law, Senior Lecturer
of the Department of Civil Law,
Saratov State Law Academy
Jusmia@mail.ru

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

A.S. Pokachalova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva, Saratov State Law Academy
annapokachalova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-173-179

СОБЛЮДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРИНЦИПОВ ЗАКОННОСТИ

***Аннотация:** в статье рассматривается сфера страхования, говорится о ее комплексном правовом регулировании нормами как публичного, так и частного права. Обосновывается необходимость соблюдения требований законности как общеправового принципа для беспрепятственного осуществления своих прав гражданами и их защиты со стороны публично-правовых институтов. В качестве методологической основы в статье использовались общенаучные методы (анализ и синтез), а также метод системного анализа. Авторы делают вывод о необходимости внесения ряда изменений в действующее законодательство в целях защиты прав потребителей страховых услуг.*

***Ключевые слова:** страховые отношения, система принципов законности, потребители страховых услуг, публичное право, частное право.*

COMPLIANCE WITH PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN THE FIELD OF INSURANCE IN THE ASPECT OF THE IMPLEMENTATION OF THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF LEGALITY

***Abstract:** in the article considers the sphere of insurance, talk about its comprehensive legal regulation by both public law and private law. The necessity of compliance with the requirements of legality as a general legal principle for the unhindered exercise of their rights by citizens and their protection by public legal institutions is substantiated. General scientific methods (analysis and synthesis), as well as the method of system analysis were used as a methodological basis in the article. The authors conclude that it is necessary to make*

a number of changes to the current legislation in order to protect the rights of consumers of insurance services.

Keywords: *insurance relations, system of principles of legality, consumers of insurance services, public law, private law.*

Сфера страхования всегда находилась на стыке публичных и частных интересов, что обусловлено значимостью данного рода деятельности. Публичные гарантии обеспечения частных интересов страхователей – физических лиц способствуют максимальному удовлетворению их права. При осуществлении регулирования страховых отношений государство ищет золотую середину между своими интересами, интересами потребителей страховых услуг и интересами страховых организаций. Сфере страхования свойственно изменение порядка регулирования от публичного к частному и наоборот. Еще в начале XX в. теоретики отмечали, что от одной эпохи к другой границы публичного и частного права изменялись, вместе с тем сохранялось присутствие юридической децентрализации в публичном праве и правовой централизации в частном праве [1, с. 44–45]. Так, в период существования СССР страхование во всех его видах было монополией государства. После распада СССР страхование стало развиваться на основе принципов рыночной экономики, на условиях спроса и предложения, создания самостоятельных негосударственных страховых организаций, однако государство продолжало осуществлять регулирование страховой деятельности.

В правовой науке не оспаривается тезис о том, что в сфере страхования применяется комплексное правовое регулирование. Так, отношения в сфере организации страхового дела регулируются исключительно нормами публичного права, в то время как порядок заключения, изменения, расторжения договоров страхования является предметом регулирования гражданского права [2, с. 67]. Вместе с тем в рамках отдельных договоров страхования, например договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств или договора об обязательном пенсионном страховании, происходит синтез частного и публичного права, что является новой ступенью развития правовой категории «публично-договорное обязательство» [3, с. 89].

Одним из условий эффективного осуществления страховой деятельности выступает соблюдение требований законности всеми участниками страховых отношений. Именно благодаря неуклонному исполнению страховщиками, страхователями и застрахованными лицами, а также органами государственной власти действующего

законодательства обеспечивается юридическая гарантия прав и законных интересов участников страховых отношений.

Понятие законности рассматривается через призму существующих принципов. При этом некоторые правоведы отождествляют термины «принципы законности» и «требования законности» [4, с. 423]. Профессор М.И. Байтин указывал, что термин «требование законности» предпочтительнее, так как законность выступает принципом права, правового государства и поведения всех участников общественных отношений [5, с. 345]. Представляется более обоснованным разделение данных терминов, поскольку принципы законности выражают ее содержание, а требования связаны с отдельными видами деятельности определенных субъектов [6, с. 44–45].

В настоящее время выделяют систему принципов законности, включающую единство законности, верховенство закона, всеобщность законности и целесообразность законности [7, с. 381]. Раскроем данную систему для выявления значения принципов в обеспечении соблюдения публичных и частных интересов в сфере страхования.

Одним из важнейших выступает принцип единства законности, заключающийся в единообразном применении и понимании действующих нормативных правовых актов в сфере страхования на всей территории РФ. Страховое законодательство включает в себя огромное количество нормативных актов, среди которых особое место в настоящее время занимают акты Банка России как органа страхового надзора. Кроме того, необходимо четко разделять страховые отношения, регулируемые нормами частного права, а следовательно, в них преобладает диспозитивный метод регулирования, и страховые отношения, регулируемые нормами публичного права, где преобладает императивный метод регулирования. Все это затрудняет на практике единообразное применение нормативных актов в сфере страхования. В качестве примера приведем Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июня 2018 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.П. Звягинцева» [8], в котором суд признал данную норму не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащееся в нем положение – по смыслу, придавае-

тому ему правоприменительной практикой, – допускает отказ выгодоприобретателю в выплате неустойки за необоснованную задержку выплаты суммы в возмещение вреда, причиненного его жизни или здоровью, при наступлении страхового случая, предусмотренного названным Федеральным законом, если договор обязательного государственного страхования со страховой организацией своевременно не заключен [9].

Данное решение Конституционного Суда РФ послужило основанием для внесения изменений в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации», а именно в него была добавлена ст. 7.1, устанавливающая общий порядок компенсационной выплаты застрахованному лицу при отсутствии договора обязательного государственного страхования [10].

Воплощение принципа верховенства закона в Российской Федерации осуществляется «через процессы конституционализации; через признание приоритета международных актов над внутренним законодательством; через обеспечение верховенства закона над иными источниками права посредством проведения правовых экспертиз нормативных актов и сведения их в регистры, прокурорского реагирования, деятельности судов, осуществления согласительных процедур» [11, с. 79]. В нарушение требований принципа верховенства закона страховщики при заключении добровольных видов страхования, пользуясь закрепленным гражданским законодательством принципом свободы воли сторон при определении условий соответствующих договоров страхования, а также своими профессиональными знаниями, указывают в правилах страхования различные условия, противоречащие страховому законодательству. Все это лишает страхователя права на получение страхового возмещения или препятствует этому либо приводит к уменьшению страховой выплаты. В качестве примера обратимся к постановлению Девятого арбитражного апелляционного суда, в котором говорится о доказанности включения в договор личного страхования условий, ущемляющих права потребителей и противоречащих нормам действующего законодательства, заключающихся в установлении в указанном договоре условия о вычете страховщиком 70 % из части страховой премии пропорционально неистекшему

оплаченному периоду страхования в случае досрочного прекращения кредитного договора [12]. В целях защиты интересов граждан представляется необходимым использовать не только административную ответственность за нарушение законодательства о защите прав потребителей, которую в таких случаях к страховым организациям применяет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, но и возможность взыскания в судебном порядке со страховой организации гражданами, в страховых договорах которых содержится противоречащее законодательству условие, штрафа, например в размере 10 % от страховой премии. Однако возникает вопрос о том, в каком нормативном правовом акте данная санкция может быть предусмотрена. Рассмотрев перечень действующих законов в указанной сфере, следует констатировать исключительность в регулировании прав потребителей Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300–1 «О защите прав потребителей» [13]. Поэтому предлагается включить в ч. 1 ст. 16 данного Закона абзац 3, изложив его следующим образом: «В случае наличия в договоре добровольного страхования условия, признанного по решению суда ущемляющим права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, суд по заявлению потребителя взыскивает со страховщика в его пользу штраф в размере десяти процентов от страховой премии».

Следующий принцип – всеобщности законности – предусматривает требование о применении закона в равной степени ко всем и невозможность выведения ни одного субъекта из-под его действия. Рассматривая применение данного принципа при заключении договоров страхования, следует отметить недостаточную аргументированность позиции Верховного Суда РФ в толковании текста нормы п. 1 ст. 964 ГК РФ, которая позволяет расширить основания освобождения страховщика от выплаты страхового возмещения [14]. Считаем, что в целях беспрепятственного осуществления прав граждан на страховое возмещение необходимо изменение диспозитивного подхода в регулировании данных отношений посредством исключения из п. 1 ст. 964 ГК РФ слов «если договором имущественного страхования не предусмотрено иное» [15, с. 131].

Рассматривая принцип целесообразности законности, следует учитывать, что принятый нормативный акт должен неуклонно выполняться всеми субъектами права, независимо от их отношения к закрепленным в нем нормам. Вместе с тем в гражданском праве данный принцип также рассматривается как возможность выбора субъектом

того или иного варианта поведения, исходя из личной целесообразности [16, с. 414]. В целом же можно говорить о том, что если законом закрепляется вариативность действия сторон правоотношения в зависимости от конкретных условий либо законность данных действий предоставляется на усмотрение суда, то целесообразным будет решение, которым достигается цель соответствующего закона. При этом правоприменительные органы при разрешении различных страховых споров должны учитывать заложенный в отдельных видах страхования приоритет защиты публичных или частных интересов. Так, если рассматривать обязательные виды страхования (ОСАГО, страхование жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц), то здесь в приоритете права застрахованных лиц и неукоснительное соблюдение норм соответствующих законов. В рамках же добровольных видов страхования суды при вынесении решений по спорным вопросам исходят из толкования договоров добровольного страхования и правил страхования, которые разрабатываются страховщиками, учитывая отсутствие в них противоречий действующему законодательству.

Страхование всегда обуславливает необходимость соблюдения публичных и частных интересов при его государственном регулировании. В свою очередь, неукоснительное соблюдение принципов единства законности, верховенства закона, всеобщности законности и целесообразности законности в процессе правотворчества и правоприменения обеспечивает баланс между государством, обществом и гражданами в страховой сфере.

Список литературы:

1. Покровский, И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. – 5-е изд., стер. – М. : Статут, 2009. – 351 с.
2. Покачалова, А. С. Договорные отношения негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию (теоретико-правовые основы) : монография / А. С. Покачалова. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 176 с.
3. Щербакова, Л. В. Административно-договорное обязательство через призму дуализма частного и публичного права / Л. В. Щербакова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2012. – № 3. – С. 86–89.
4. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 2000. – 582 с.
5. Байтин, М. И. Сущность права (современное нормативное правописание на грани двух веков) / М. И. Байтин. – 2-е изд. – М. : Право и государство, 2005. – 544 с.
6. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. М. М. Рассолова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити : Закон и право, 2012. – 735 с.

7. Теория государства и права : учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2013. – 720 с.

8. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Звягинцева : постановление Конституционного Суда РФ от 18 июня 2018 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 26, ст. 3933.

9. Покачалова, А.С. Проблемы теории и практики осуществления обязательного страхования за счет средств федерального бюджета / А.С. Покачалова // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. – С. 176–182.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации» : федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 497-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 52, ч. 1, ст. 7815.

11. Коновалова, Л.Г. Проблемы реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации / Л.Г. Коновалова // Государство и право. – 2020. – № 10. – С. 67–80.

12. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 мая 2016 г. № 09АП-12695/2016. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/MJlxCpyGNMVA/> (дата обращения: 22.04.2022).

13. О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300–1 (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 15, ст. 766; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

14. О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 20 // Рос. газ. – 2013. – 5 июля.

15. Никонорова, Ю.В. Законность как гарантия осуществления гражданских прав и исполнения гражданско-правовых обязанностей : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Никонорова. – Саратов, 2014. – 199 с.

16. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2007. – 540 с.

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

A. S. Rabadanov,
PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Criminal and Penitentiary Law
of the Saratov State Law Academy
abd.rabadanoff@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-180-198

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ КАК НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-СПРАВЕДЛИВОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

***Аннотация:** в статье высказывается нетрадиционная для российской уголовно-правовой науки и практики применения точка зрения на действующий Уголовный закон РФ и его базовые положения. Предпринята попытка взглянуть на уголовно-правовые гарантии, во-первых, как на позитивную нормативную систему механизма (категорию уголовного законодательства), во-вторых, сквозь призму существующих в российском обществе ценностей (по сути, принципов уголовно-правовых гарантий) как на новое направление уголовно-правовой мысли формирования социально-справедливого уголовного права. В результате сформулирована теоретическая модель-концепция «Об уголовно-правовых гарантиях», позволяющая формировать в целом институт уголовно-правовых гарантий и норм, его образующих, увязывать нормы-гарантии между собой, с другими нормами и институтами и базовыми положениями, концепциями уголовного законодательства в рамках требований принципов уголовно-правовых гарантий.*

***Ключевые слова:** гарантии защиты, правосознание, правовая культура, уголовно-правовые гарантии, задачи, принципы, преступление, наказание, новая формула-концепция, позитивное, социально-справедливое уголовное право.*

CRIMINAL LAW GUARANTEES AS A NEW DIRECTION OF CRIMINAL LAW THOUGHT IN THE FORMATION OF SOCIALLY JUST CRIMINAL LAW

***Abstract:** the article discusses a practice that is unconventional for the Russian criminal law science and a point of view on the current Criminal Law of the Russian Federation and its basic provisions. An attempt was made to adopt criminal law guarantees, firstly, as a positive normative system (a category of legislative regulation), and secondly, in connection with the adoption of a decision in the Russian public assembly (under the constitution, criminal law guarantees), as a new direction of criminal -legal thought the formation of a socially just purpose of law. As a result, a theoretical model-concept "On Criminal Legal Guarantees" was compiled, which allows forming in the whole institution of criminal legal guarantees and the norms that form it, linking the norms-guarantees with each other, with other norms and institutions and basic provisions, management concepts. legislation in the framework of the criminal law guarantees.*

Keywords: *guarantees of protection, legal awareness, legal culture, criminal law guarantees, tasks, principles, crime, punishment, new formula-concept, positive, socially just criminal law.*

Сегодня вряд ли справедливо, обоснованно безоговорочно критиковать действующее российское уголовное законодательство. Его историческая ценность не вызывает сомнения. Специфика и задачи уголовного права заданы исторически.

Важно отметить, что стабильность, предсказуемость, изменчивость, транспарентность и меняющееся воздействие на развитие общества – все эти черты одновременно присущи уголовному праву. Общество должно заботиться о балансировании его институтов к устойчивости переменам, что обуславливает необходимость постоянного мониторинга законодательства при осознании происходящих перемен.

В каждый данный момент уголовное право представлено обществу как оптимальный в данных условиях и при данном понимании социальных процессов набор запретов, представляющих собой «последний довод» государства и общества в сфере обеспечения социального мира.

Проблема заключается в другом.

1. Не вполне ясно, в чем заключается социальная роль и обусловленность уголовного права, как уголовное право служит обществу? Нет ясности и по поводу природы, места и динамики уголовного права в быстро меняющемся цифровом обществе, пространстве.

2. В обществе нет ясности в отношении позитивных и негативных последствий действующего уголовного права, до конца не реализованы его потенциал и резервы. Возможности УК РФ либо переоцениваются, либо недооцениваются.

3. Одна из сложных проблем состоит в разрыве между волей законодателя, т.е. законом, и подготовленностью к его применению и реализации.

4. Во многом вносимые изменения не согласуются с концептуальными основами построения УК РФ, противоречат его системному порядку, носят хаотичный характер, характеризуются несбалансированностью уголовно-правовых санкций, неадекватностью реальной общественной опасности многих деяний и мерами наказаний, заложенных в нормах УК РФ.

5. Знания уголовного права юристами-профессионалами недостаточно. Ко многим нарушениям законности приводит недостаточное индивидуальное понимание правовой природы и механизма действия уголовного права отдельными специалистами. Допускается слишком много ошибок. Нет знаний и навыков, крайне необходимых для эффек-

тивного использования и применения уголовного закона. Возможно, еще опаснее то, что во многих случаях мотивация правоприменителей извращена и не соответствует как их собственным потребностям в безопасной карьере, так и потребностям общества [1].

6. Наконец, надо признать то, что уголовно-правовое регулирование-воздействия¹ на поведение людей с тем набором средств, которым оно сегодня представлено в УК РФ, не способствует решению его задач. Уголовный закон не производит на общественное сознание созидательный эффект и для многих граждан не выступает сдерживающим фактором преступности, а наоборот, воспринимается как слабый и нередко откровенно стимулирующий преступность, не противодействующий ее росту.

Уголовный закон не выступает гарантом защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от общественно опасных угроз, ограничений и преступных посягательств.

Современное состояние изменений действующего УК РФ определил бывший министр юстиции РФ, а ныне Председатель комитета Госдумы П. Крашенинников, как: «...Маятник уголовных репрессий у нас болтается туда-сюда. Уголовный кодекс весь состоит из заплат» [2].

Вместе с тем сегодня в рамках юридической характеристики уголовного права равно необходимо отразить, но по-разному развитых два подхода.

Первый состоит в необходимости формулирования нового нормативного понятия уголовного права как отрасли права, так как оно не отражает всего богатства содержания, формы и глубину уголовного права, всех характеристик уголовно-правовых явлений.

Второй подход, будучи основан на формальном понятии уголовного права, должен влиять на предписания, предусматривающие возможность реальных и потенциальных изменений в глобальном мире, цифровом пространстве.

Кроме того, уголовное право должно меняться в своей природе, а в определенных социальных ситуациях оно не отвечает происшедшим изменениям.

¹ В данном контексте автор солидарен с позицией, высказанной В.М. Коган. По мнению В. М. Когана, уголовно-правовое воздействие является синонимом уголовно-правового регулирования. По его мнению, в процессе уголовно-правового регулирования общественных отношений осуществляется уголовно-правовое воздействие на преступность, взятую в ее социальной обусловленности. Предметом уголовно-правового воздействия при этом он считает преступность, содержанием – убеждение и принуждение. В качестве элементов уголовно-правового воздействия называет не только нормы права, но и моральное содержание запретов, деятельность уголовной юстиции, неблагоприятные последствия для правонарушителя.

По перечисленным выше и иным причинам общая полезность уголовного права недостаточна.

Применение уголовного права влечет в определенном смысле куда более значимые последствия для личности и общества, чем применение иных отраслей права. Оно связано с жизненно важными интересами и представляет собой непосредственное осуществление власти в самом жестком виде – в виде ограничений, запрета и насилия. Очень часто уголовное право присваивается властью и используется ею только в своих интересах. Не менее часто законодатель и правоприменители, пусть бескорыстно, принимают неверные решения, действуя в соответствии с господствующими взглядами в обществе.

Очевидно, что такое положение не согласуется с нормами Конституции России, где подобные гарантии обычно четко закреплены в ее тексте (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ), и подрывает естественно-правовой баланс личность – общество – государство, баланс между законодательной властью, с одной стороны, гражданами и правоприменительными органами – с другой [3].

В юридической литературе последних десятилетий придается большое уголовно-правовое значение социальной справедливости. Так, об этом пишет А.М. Яковлев: «Без принуждения уголовное правосудие было бы бессильным, без воспитания – бесчеловечным. Однако без справедливости правосудие вообще перестало бы существовать» [4, с. 93]. Как «неотъемлемые элементы социальной справедливости» рассматривают С.Г. Келина и В.Н. Кудрявцев принципы «равенства, гуманизма, законности, ответственности каждого перед обществом» [5, с. 16]. «Справедливость в уголовном праве, – обращает внимание А.В. Наумов, – аккумулирует в себе другие важнейшие его принципы, и в первую очередь принципы законности, демократизма (равенства граждан перед уголовным законом), индивидуализации ответственности и наказания, неотвратимости ответственности, гуманизма» [6, с. 21].

При всеобщем признании значения справедливости все же приходится констатировать, что в существующих ныне в уголовно-правовой науке подходах к содержанию и структуре социальной справедливости в уголовном праве еще недостаточно используется системно-структурный метод исследования социальных явлений.

Вместе с тем формирование содержания уголовного законодательства происходит при безусловном влиянии на этот процесс идей общественного правосознания: справедливости, равенства и гуманизма, вины и законности. Потому и принципы уголовного законодательства не могут не отражать содержание указанных идей применительно

к предмету уголовно-правовой охраны и общественно опасному поведению. Не могут они также находиться и вне границ уголовного законодательства.

Несмотря на то, что справедливость закреплена в уголовном законодательстве в качестве лишь одного из его принципов, в уголовно-правовой литературе сохранился подход к справедливости как к явлению, которое «охватывает все стороны нашего бытия, характеризует все позитивные общественные отношения [7, с. 16].

Такой подход верен при одном условии: обращению к справедливости как к многоуровневому социальному явлению, четком определении содержания и сферы действия справедливости как принципа уголовного законодательства в системной связи с уголовно-правовыми гарантиями. В своем последнем качестве отдельного принципа отнюдь не охватывает все стороны нашего общества, бытия и не характеризует всю глубину позитивных общественных отношений. В значительной мере на эту роль может претендовать лишь социальная справедливость на уровне ее самого широкого понимания как одной из центральных категорий общественного сознания.

Так, Н.Ф. Кузнецова пишет: «Несправедливое и пробельное уголовное законодательство, то есть не криминализировавшее действительно общественно опасные деяния. Чаще всего такая пробельность касается преступлений небольшой тяжести, которые располагаются на границе преступлений и непроступных правонарушений, что создает объективные трудности в их размежевании. Пробельность может создаваться и вследствие запоздалых законодательных решений о противостоянии новым формам преступности» [8, с. 77].

Все это вызывает необходимость внесения изменений концептуального характера, адаптации действующего УК РФ к потребностям современного постиндустриального общества с его сложной политической, экономической, социальной структурой, а также дальнейшее его развитие в контексте развития науки и техники как социально-справедливого уголовного права.

Каков правовой и социальный контекст решения выделенных проблемных ситуаций?

Видимо, резко изменить отношение к УК невозможно.

Адекватное его отражение предполагает разрешение значимых для уголовно-правового порядка проблемных вопросов, таких как:

- установление фактического (количественного и качественного) характера общественно опасных угроз и преступных посягательств, и на их основе разработка действенных мер по предупреждению совершения новых преступлений в системной связи с принципами

уголовно-правовых гарантий и применяемыми мерами и задачами УК, которые были бы прозрачными, доступными всем (адресату), т.е. обеспечивали его транспарентность при применении уголовного закона;

▪ принимаемый блок законодательных актов максимально юридически точно должен отображать объективные и субъективные признаки совершаемых, выявляемых уголовных правонарушений, максимально точно отображать их в диспозициях и санкциях норм Особенной части УК РФ, что позволило бы им адаптироваться к современным социально-экономическим реалиям, стандартам безопасности.

По мнению М.И. Ковалева: «Действие уголовного права, т.е. социальная полезность и эффективность его норм и институтов, заключается не только в правильном применении их к конкретным случаям жизни. Оно гораздо глубже и многообразнее. Применение правовых норм есть лишь одна из форм жизни права... Но, кроме этого, у права есть более сложная и более скрытая форма воздействия на общественную жизнь, которая заключается в организующей, воспитательной и мобилизующей роли, присущей праву самим фактом своего существования. И уже оно порождает определенные правоотношения государства с гражданами и граждан между собой [9, с. 91].

В целях наращивания, функционирования механизма реальной защиты законных прав, свобод и исполнения обязанностей человека и гражданина, в единой системе механизма уголовно-правового регулирования-воздействия на поведения людей, условий, обеспечивающих осуществление, реализацию уголовно-правовых гарантий при применении уголовного закона важно сформулировать в УК новую идею, идеологическую, концептуальную¹ идею, основу, модель-концепцию².

Формирование новой идеологической основы имеет немало важное значение для уголовно-правовой доктрины, т.к. отсутствие уголовно-правовой идеи, идеологии сегодня становится одной из основных причин снижения эффективности правоприменительной деятельности.

Для целей формирования новой уголовно-правовой идеологии решения задач уголовного закона как необходимого условия развития современного уголовного законодательства предлагается сформулировать и законодательно закрепить в УК новый институт «уголов-

¹ Концептуальный – представленный или описанный на уровне понятий (концептов). Представляющий некоторую систему идей-концепцию. Противоположный реальному, объективно существующему.

² Концепция – система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов на то или иное явление // Словарь русского языка. М., 1982. Т. 2. С. 97.

но-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина» [10], который должен быть наполнен нормами-гарантиями защиты, в таком виде направлен на оптимизацию системы принципов уголовно-правовых гарантий, уголовно-правового регулирования-воздействия на всю совокупность уголовных правоотношений (поведение людей), как правовых мер, методов, условий, оснований, способов реализации уголовно-правовой идеологии, в зависимости от доминирующей в обществе системы ценностей, определив им место в начале Общей (Вводной) части УК РФ.

Для усиления изложенных целевых положений и формирования социально-справедливого уголовного права предлагается сформулировать и законодательно закрепить «Преамбулу в УК» [11] в начале Основного текста, выразив в ней обновленные цели, задачи и принципы уголовно-правовых гарантий УК РФ.

В единой системе механизма уголовно-правовых гарантий они помогут поддерживать режим законности применяемых уголовно-правовых процедур (надлежащая правовая процедура¹), выработать правосознание, правовую культуру при обращении с ними, эффективно решать задачи УК, формировать атмосферу отсутствия (устранения, исключения) опасности привлечения к уголовной ответственности и наказанию необоснованно (незаконно).

Между тем изучение судебной практики свидетельствует о том, что она все еще непоследовательна и противоречива. Остро нуждается в научно обоснованных комментариях и рекомендациях, в частности, 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», которое насыщено теоретическими положениями и оценочными категориями [12].

Однако гарантия и как социальное явление, и как категория уголовного законодательства не может быть адекватно определена без указания на его социальное предназначение (задачи, функции), ибо

¹ Правовые гарантии (или надлежащая правовая процедура) – свод правил, в соответствии с которым государство должно обеспечивать безусловную защиту всех законных прав, принадлежащих человеку. Правовые гарантии часто интерпретируются как нечто ограничивающие законы и процессуальные действия рассмотрения дела с надлежащим соблюдением норм материального права), когда судьи (а не законодатели) могут определять и гарантировать фундаментальную справедливость и свободу. Эта интерпретация была признана спорной, она сходна с понятиями естественного права и процедурной справедливости, используемыми в ряде зарубежных стран. Эта интерпретация правовых гарантий иногда выражается как принуждение государства быть справедливым по отношению к народу, к человеку и не применять к нему физических мер воздействия. Правовые гарантии возникли из ст. 39 Великой хартии вольностей в Англии. Когда английское и американское право постепенно разошлись, правовые гарантии в Англии не сохранились, а в США были включены в Конституцию.

только тогда можно будет судить о том месте и той роли, которая отведена законодателем данному явлению как уголовно-правовым гарантиям в общей системе социально-юридических явлений. Только тогда можно будет говорить и о наиболее полном и точном выражении в праве категории «гарантия». Ведь его предназначение¹ и есть «смысл данной вещи»², то есть то, что и принято называть сущностью социального явления. Тем не менее в законе о предназначении уголовно-правовых гарантий ничего не сказано. Этот пробел должен быть восполнен.

Потому и логически точен подход к определению понятия гарантий в уголовном праве через системные связи, призму, содержание основных институтов, таких как: «уголовный закон», «преступление», «наказание», «уголовной ответственности и наказания», «освобождения уголовной ответственности и наказания», «обстоятельств, исключающих преступность деяния ... и др.». Они, в свою очередь, систематизированы в Общей и Особенной частях УК и делятся на более дробные институты и входящие в них нормы [13, с. 4], и включает в себя выбор того направления ее исследования, который наиболее адекватен социальным реалиям: прежде всего предмету уголовного права [14].

С этих позиций и с учетом происходящих современных социально-экономических реалий наибольший интерес представляют концепции, в которых преступление, уголовная ответственность и наказание определяются через указание на «ущемление правового статуса человека и гражданина», «принуждение» и причинение ему «личного или имущественного ущерба» [15, с. 189], «ограничение правового статуса» [16, с. 165], «изменение правового статуса (положения) лица» и «претерпевание субъектом ограничений личного или имущественного характера» [17, с. 130], «состояние лица, связанное с ограничением его прав и свобод» [18, с. 316]. Уже само по себе введение в понятие уголовно-правовых гарантий, указания на «статус», «положение» или «состояние» лица, не только совершившего уголовное правонарушение и потерпевшего, но и иных участников, так или иначе оказавшихся вовлеченными в данную уголовно-правовую процедуру, предполагает наличие трехсторонних отношений между такими лицами и государством по поводу применения к виновному конкретной меры ответственности или наказания, освобождение

¹ Предназначение – определенное назначение, смысл существования кого-, чего-либо // Словарь русского языка. М., 1983. Т. 3. С. 336.

² Сущность – смысл данной вещи, то, что она есть, сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых состояний вещи под влиянием тех или иных обстоятельств // Фило-софский словарь. С. 360.

от уголовной ответственности и восстановления нарушенного права в отношении потерпевшего. Вместе с тем выражение «статус»¹ точнее отражает содержание и юридический характер этих отношений, нежели выражения «положение» и «состояние».

Необходимо лишь добавить. Если объект – это явление, предмет, лицо, на которое направлена чья-либо деятельность, чье-либо внимание [19, с. 579], то и уголовно-правовые гарантии как объект уголовно-правового отношения и деятельность органов государства по защите законных прав и свобод человека и гражданина, мер государственного принуждения и ответственности виновных в совершении преступлений лиц, восстановления нарушенного права, строго говоря, следует отличать от подлежащих защите уголовным правом (базисных) общественных отношений и объекта уголовно-правовой защиты. Последний – это социальные ценности, ради защиты которых и существует уголовное право, – первый – это возникающая на основе совершенного преступления системная связь (отношение) между государством и лицом, его совершившим, по его удержанию от совершения новых противоправных деяний и по поводу применения к виновному меры уголовной ответственности и наказания и второй, уголовно-правовые процедуры по восстановлению нарушенного права, устранение (снижение, исключение) препятствий, нарушающих или ограничивающих законные права и свободы человека и гражданина, нормативно-правовые документы, решения органов государственной власти и ответственности должностного лица, по вине которого было допущено данное нарушение права и т.д. Потому-то эту системную связь лучше и называть отношениями по соблюдению законности, правопорядка, реализации правового статуса, осуществления прав, свобод и исполнения обязанностей в уголовном праве, по удержанию человека и гражданина от совершения новых преступлений и ответственности лица, по вине которого было допущено нарушение права, ибо именно исходя из их содержания устанавливается состав уголовного правонарушения, реализация уголовно-правовых процедур, применение мер уголовно-правового характера и назначается конкретная мера наказания лицу, совершившему уголовное правонарушение, на условиях целей, задач и принципов уголовно-правовых гарантий.

Совершенно верно указал М.И. Ковалев на то, что общественная опасность «не может быть заключена в объекте преступления. Его существенным свойством является общественная полезность,

¹ Статус – правовое положение гражданина либо юридического лица»; «Признавая гражданина субъектом права государство определяет его правовой статус, характеризующийся его положением по отношению к государству, его органам, другим лицам // Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 355, 358.

и только поэтому посягательство на него считается опасным» [20], что «в большинстве преступлений именно реальный и возможный ущерб и должен быть главным критерием опасности преступления, а следовательно, и суровости санкций» [21].

Требования закона должны быть едины ко всем, но в силу сложности уголовно-правовых отношений, которые сопровождаются не всегда четкими, надо сказать прямо, совершенными правовыми нормами, регулируемыми вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов личности или общества от разного рода угроз и посягательств, порой непросто разобраться, где уголовное преследование оправдано, а где под видом борьбы с нарушением закона происходит злоупотреблением правом [22, с. 212].

Президент РФ В. В. Путин на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», проходившем 27 октября 2016 г. [23], отметил, что необходимо создать систему права, гарантирующую защиту от злоупотреблений силой.

Обращаясь к нынешнему этапу развития российского общества, более чем уместен вопрос: насколько сейчас те или иные нормы УК удовлетворяют содержанию ст. 2 Конституции Российской Федерации («Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»), отвечают требованию о том, что «человек – это абсолютный приоритет государства и одновременно его стратегический ресурс» [24], соответствуют положению, что «инвестиции в человека, его образование, здоровье, качество жизни стали ключевой идеей развития страны. И сейчас мы вплотную подошли к формированию на базе национальных проектов новой социальной политики – политики развития человеческого потенциала» [25]?

Представленное нами понимание уголовно-правовой доктрины, уголовного права как отрасли права, Уголовного закона РФ в системе механизма уголовно-правовых гарантий вполне укладывается в содержание и идею, идеологию самого уголовного права и уголовного законодательства, а также не противоречит конституционным положениям и международно-правовым стандартам безопасности.

В практической плоскости для логического завершения нашего законодательного замысла и наиболее четкого понимания, разграничения и толкования понятий «*преступного*» и «*непреступного*» деяний потребуются новая формула, интегрирующая, балансирующая существующие модели-концепции, и для целей создания оптимальной теоретической модели социально-справедливого уголовного права целесообразно преобразование Раздела II УК «*Преступление*» в но-

вый раздел «Уголовные правонарушения» [26]. И в рамках данного Раздела I предлагается рассматривать следующие главы:

- «состав уголовного правонарушения», т.к. отсутствие законодательного определения данного понятия в действующем УК РФ делает его незавершенным, неполным;

- «преступления» и «уголовно наказуемые проступки», в зависимости от предусмотренного законом за их совершение наказания.

Есть мнение о том, что определение понятия преступления в УК должно содержать не социальную, а лишь правовую *формальную* характеристику деяния [27].

К изложенной примыкает позиция, согласно которой в правовом государстве общественная опасность должна существовать лишь в рамках формального признака преступления. Иными словами, материальный признак должен быть производным от формального признака [28].

Предлагаемая модернизация главных базовых, системообразующих уголовно-правовых дефиниций, которая в таком виде позволит провести четкую грань между «*преступными*» и «*непреступными*» деяниями.

Это совершенно другое направление уголовно-правовой мысли.

В таком виде структура УК должна будет иметь следующее содержание: «Преамбула УК», «Вводная» и «Основная часть».

Значимость исследуемой проблемы состоит в том, что формируемая и предлагаемая для законодательного закрепления новая формула, модель-концепция «О уголовно-правовых гарантиях» способствует формированию позитивного, социально-справедливого уголовного права.

В таком виде можно будет предложить, как базовую проблему уголовно-правового регулирования-воздействия на всю совокупность уголовных правоотношений (поведение людей), разрешение которого и будет способствовать дальнейшему развитию содержания нормативного материала уголовного законодательства (права) будущего.

Уголовно-правовые гарантии должны наличествовать, потому как все еще существуют риски общественно опасных угроз и преступных посягательств, и в дальнейшем, в связи с развитием науки и техники, расширения цифрового пространства эти риски и угрозы будут только увеличиваться. Тот период, когда одними запретами и угрозой наказания «удерживали» граждан от совершения преступлений, закончился. Полагаем, уголовно-правовые гарантии имеют более глубинные корни, и в связи с этим представляется решение возникающих уголовно-правовых задач с новых, ранее не известных позиций. Это позволит

в будущем сформировать новую, отличную от существующей на сегодняшний день практику применения норм и институтов уголовного закона. Наконец, такой уголовный закон позволит выработать единые, общие правила поведения, единый механизм гарантий защиты для всех граждан в уголовно-правовом пространстве. Представляется это логически безупречно и систематизирует уголовный закон, так как будет иметь равное, интегративное, балансирующее влияние на базовые концепции УК. Тем самым значительно повышается интерес к правам и свободам человека и гражданина в уголовном праве и обеспечивается подлинная независимость и завершенность УК. Задача – ограничить, изменить запретительную модель УК, это логическое развитие уголовного закона, и, что крайне важно, должно применяться широко в будущем. Так как не совсем четко обозначены пределы уголовно-правового вмешательства в области прав и свобод человека и гражданина, пусть и на первый взгляд в отношении лица, совершившего общественно опасное деяние.

Судебная практика сегодня изобилует примерами нарушения прав и свобод человека. Все это указывает на уязвимость в их надежности защиты, это похоже на некоторое «жонглирование» принципами УК, которые, как убеждаемся, таковыми не являются.

В. В. Мальцев по этому поводу отметил, что продекларированные в УК РФ принципы уголовного права по содержанию их определенных таковыми не являются, поскольку законодатель не взял на себя обязанность руководствоваться в правотворческой деятельности провозглашенными им же самим принципами, отменить или изменить всякую норму, противоречащую им [29].

Предлагаемый институт уголовно-правовых гарантий способен в будущем изменить ситуацию в лучшую сторону.

Для целей сопровождения документов, самой системы осуществления документооборота, механизма документооборота, прослеживания уголовно-правовой процедуры в осуществлении задач в сфере защиты законных прав человека и гражданина предлагается создание в системе государственных организаций «юридической корпорации», состоящей из профессиональных юристов, которые обеспечивали бы участникам уголовно-правовых процедур надлежащее в рамках законных прав, свобод и исполнение обязанностей их реализацию, при применении уголовного закона на всей территории и не только в отношении потерпевших от преступлений, но и иных лиц, поневоле ставших вовлеченными в такие процедуры.

Гарантии позволяют выработать единые стандарты, единый свод правил, систему механизма надежных гарантий безусловной защиты

(естественных, неотчуждаемых, принадлежащих от рождения) прав и свобод человека и гражданина.

Отсутствие гарантий несет угрозу правам, свободам и исполнению обязанностей человека и гражданина, фундаментальной справедливости и свободе в уголовном праве.

Такая реорганизация УК и предлагаемые законодательные новеллы означают новый этап в ее развитии. Он связан с закреплением демократических начал в организации государственной власти, во взаимоотношениях человека, общества и государства. Исходным и важным ориентиром, высшей ценностью в этих отношениях должен признаваться человек, его права и свободы.

Теперь, когда конституционное и уголовно-правовое воплощение получила идея, идеологическая основа правового государства, означающая подчинение государственной власти праву, верховенство конституции и закона, признание и обеспечение свободы личности, наименование «конституционное право», «уголовное право» в системной связи механизма уголовно-правовых гарантий более точно отражает предмет рассматриваемой отрасли.

Такой механизм имплементации гарантий [30, с. 76, 77] в уголовном праве позволяет сформулировать новый вектор развития личности в российском и международном праве, о защите человека его прав и свобод как стратегического ресурса страны, в системной взаимосвязи с организацией уголовно-правовой политики противодействия, предупреждения, пресечения и индивидуальной профилактики преступности.

На основе механизма уголовно-правовых гарантий предполагается формирование новой идеологии, идеологической основы, системы права, правосознания, правовой культуры взаимодействия личности с другими индивидами и группами людей, правомерного поведения, проявления законности при обращении к человеку и гражданину, государству, закону (праву), при безусловном соблюдении принципов уголовно-правовых гарантий, реализации конституционного права на активное противодействие общественно опасным угрозам и преступным посягательствам, так как одной из причин нарушения законности является низкий уровень правосознания и правовой культуры. Все это обусловлено положением, сложившимся в правовой сфере, существенным разрывом между нормами и реальными общественными отношениями, отсутствием эффективного уголовно-правового процесса правотворчества, деятельности государственных органов и должностных лиц при применении уголовного закона. В данной ситуации приобретают актуальность вопросы правомерного поведения

как фактора формирования и проявления правовой культуры, так как правосознание, правовая культура и правомерное поведение являются составляющими обеспечения законности в обществе.

Полагаем, что сегодня преимущественным способом удержания граждан от совершения уголовных правонарушений и (или) позитивного воздействия на поведение людей, лиц, совершивших уголовные правонарушения, надо признать, выступают меры нематериального свойства, т.е. уголовно-правовые гарантии.

В соответствии с принципами уголовно-правовых гарантий должны будут реорганизованы полномочия и уполномоченных лиц органов государственной власти, нормативно-правовая основа страны, в них недвусмысленно должно быть прописано требование на безусловную защиту каждого человека и гражданина от общественно опасных угроз и преступных посягательств, злоупотребления полномочиями.

Если государство или преступник причиняет ущерб человеку, ограничивает (кроме предусмотренных Конституцией (законом) случаев), и за этим незамедлительно не последует надлежащая уголовно-правовая процедура восстановления нарушенного права – это будет являться нарушением принципов уголовно-правовых гарантий и противоречит прежде всего духу и норме уголовного закона. Это должно быть прямо прописано в нормах–гарантиях УК.

Обычно достижение цели общей превенции оценивается невысоко. Ранее было указано, что почти каждое третье преступление в Российской Федерации совершено лицами, ранее судимыми.

Получается, что остальная часть – это те, на кого не подействовало общее предупреждение. Сдерживающий эффект всех правовых мер, уголовно-правовых процедур, в том числе наказаний, различен, но основное значение имеет законность, обоснованность и справедливость применения данных мер, назначенного судом наказания. Много споров вызывает потенциал смертной казни, хотя до сих пор нет доказательств того, что ее применение оказывает влияние на снижение количества совершаемых преступлений.

По всем этим и иным причинам общая полезность уголовного права также недостаточна.

В этом смысле нельзя недооценивать глубинный смысл и значение уголовно-правовых гарантий, тем более что точно нельзя предсказать, чем может закончиться для лица такое уголовно-правовое регулирование-воздействие, как, впрочем, и нельзя предугадать исход любого уголовного дела. Сомнений не меньше, чем в любом монографическом исследовании.

Отсутствие или пренебрежение гарантиями в УК точно несет угрозу правам и свободам человека и гражданина.

В таком виде действующий уголовный закон приобретает совершенно иное качественное содержание. Гарантии в уголовном праве будут играть интегративное значение в системе его базовых концепций – «преступление» и «наказание».

Такая реконструкция придает УК транспарентность, стабильность, предсказуемость, укрепляет целостность, прозрачность уголовного права при применении уголовного закона и обеспечивает его развитие.

Наконец, в таком виде действующий УК РФ приобретает законченный (завершенный) характер и способствует созданию реального механизма осуществления конституционных, уголовно-правовых, гуманистических принципов защиты человека и гражданина как стратегического ресурса страны при применении уголовного закона.

Единая правовая система гарантий защиты в уголовном праве России в механизме правового регулирования – воздействия может послужить дальнейшему эффективному развитию теоретической модели-концепции уголовного права, представленной формулой: **уголовное право + уголовно-правовые гарантии = позитивное (социально-справедливое) уголовное право**, как логика более высокого порядка.

В более широком смысле «гарантировать» означает обеспечение, осуществление чего-либо, выполнение каких-либо обязательств (гарантии безопасности, защиты, гарантии прочности).

Главной целью уголовно-правовых гарантий является придание стабильности, транспарентности, гласности, доступности, прозрачности и предсказуемости действующему уголовному законодательству.

При этом общей целью для всех гарантий остается качество национальной, уголовно-правовой юрисдикции.

Создание условий для свободной, беспрепятственной, безопасной жизнедеятельности человеку и гражданина, защита интересов общества или государства от разного рода угроз и преступного посягательства должно быть единой задачей исполнительной, законодательной и судебной власти.

Слово «гарантия» было заимствовано в эпоху Петра I из немецкого или французского языка и означает обеспечение, ручательство, поруку в чем-нибудь, то, что подтверждает осуществление, исполнение чего-либо [31].

В современном праве преобладает точка зрения, согласно которой система гарантий прав и свобод человека и гражданина выступает

лишь составной частью правового статуса личности, хотя имеются и иные мнения¹.

Таким образом, уголовно-правовые гарантии в механизме уголовно-правового регулирования – воздействия на поведения людей есть надлежащая уголовно-правовая процедура применения в системной связи (следует понимать как сформулированную в законодательстве единую систему² механизма) правовых мер, условий, оснований средств и способов, при помощи которых государство обеспечивает безусловную защиту законных (естественных, принадлежащих от рождения) прав, свобод и исполнение обязанностей человека и гражданина в уголовном праве Российской Федерации, а при их нарушении незамедлительное восстановление.

Под гарантиями защиты в уголовном праве предлагается понимать единую систему механизма уголовно-правового регулирования – воздействия на всю совокупность общественных отношений (поведение людей) в форме соблюдения, исполнения, использования, применения права, создающего обстановку отсутствия (устранения, исключение) опасности быть привлеченным к уголовной ответственности и наказанию необоснованно (незаконно), способствующего удержанию граждан от совершения уголовных правонарушений.

Под уголовным правом как отрасли права понимается включающая в свое содержание единую систему механизма принципов уголовно-правовых гарантий защиты прав, свобод и исполнение обязанностей человека и гражданина, и круг деяний (действий, бездействие), образующих уголовные правонарушения (уголовно-наказуемый проступок, преступление), которые в совокупности, посредством правового регулирования-воздействия на всю совокупность уголовно-правовых отношений (поведение людей), создающих благоприятные условия для беспрепятственной реализации норм и институтов УК и максимальную справедливость при применении уголовного закона.

Структура УК будет иметь следующее содержание: «Преамбула УК», «Вводная» и «Основная часть».

В данном контексте уголовно-правовая идея, идеологическая основа как средство гарантий надежной защиты человека, его жизнедеятельности понимается как целостная система механизма уголовно-правовых идей, взглядов, уголовно-политических программ, уголовно-правовой модели-концепции, а также целей, задач и принципов уголовно-правовых гарантий, направленных на формирование

¹ К примеру, Е. А. Лукашева гарантии оценивает как категорию, выходящую за пределы правового статуса. См.: Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М. 1999. С. 91.

² Система (др.-греч. составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

атмосферы, обеспечивающей надлежащее правомерное поведение в обществе, его соответствии предписаниям норм и институтов уголовного права, в осуществлении, достижении социального назначения, (социально полезного результата) при применении уголовного закона.

Такая модель-концепция не только согласуется с Конституцией РФ, в тексте которой подобные гарантии обычно четко закреплены (ч. 1 ст. 17), но и позволит установить естественно-правовой баланс в триаде отношений личность – общество – государство, баланс между законодательной властью, с одной стороны, гражданами и правоприменительными органами – с другой.

Это неотъемлемый элемент правового сознания, правовой (уголовно-правовой) культуры, так как безопасность, организация (уголовно-правовой) защиты – это комплекс правовых мер, уголовно-правовых процедур, условий по обеспечению, прогнозированию, выявлению, анализу, оценки общественно опасных угроз и преступных посягательств, их предупреждение, пресечение и индивидуальная профилактика в целях более ясного осознания социального предназначения, роли уголовно-правовых гарантий, понимания их места как категории в системе социально-справедливого уголовного права.

Это внутренняя культура должна быть заложена в УК РФ.

Список литературы:

1. Жалинский, А.Э. Профессиональная деятельность юриста: введение в специальность / А.Э. Жалинский. – М. : БЕК, 1998.
2. Аргументы и факты. – 2010. – 27 окт.
3. Рабаданов, А.С. О гарантиях защиты конституционных прав, свобод человека и гражданина в уголовном праве: теоретико-правовые проблемы / А.С. Рабаданов // Правовая культура. – 2021. – № 1(44). – С. 46–52.
4. Яковлев, А.М. Принцип социальной справедливости и основания уголовной ответственности / А. М. Яковлев // Советское государство и право. – 1982. – № 3.
5. Келина, С.Г. Принципы советского уголовного права / С.Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. – М., 1988.
6. Наумов, А.В. Принципы советского уголовного права // Советское уголовное право. Общая часть / А.В. Наумов ; под ред. Г.А. Кригера, Н.Ф. Кузнецовой, Ю.М. Ткачевского. – М., 1988.
7. Лопашенко, Н.А. Принципы уголовного законодательства // Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / Н.А. Лопашенко ; под ред. Р.Р. Галиакбарова. – Саратов, 1997.
8. Кузнецова, Н.Ф. Принципы уголовного законодательства // Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении / Н.Ф. Кузнецова ; под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. – М., 1999.

9. Ковалев, М.И. Советское уголовное право : курс лекций. Вып. 1 / М.И. Ковалев. – Свердловск, 1971.

10. Рабаданов, А.С. Некоторые аспекты формирования единого механизма гарантий защиты в уголовном праве Российской Федерации / А.С. Рабаданов // Теория и практика борьбы с преступностью : сборник статей Международной научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 83–86.

11. Рабаданов, А.С. О необходимости законодательного закрепления «ПРЕАМБУЛЫ» в Уголовном кодексе Российской Федерации / А.С. Рабаданов // Закон и право. – 2015. – № 5. – С. 113–116.

12. Егорова, Н.А. Новое постановление Пленума Верховного Суда РФ «О необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» / Н.А. Егорова, С.А. Гордейчик // Законность. – 2013. – № 2. – С. 15–20.

13. Кузнецова, Н.Ф. Понятие, предмет, метод, система, задачи уголовного права // Курс уголовного права. Общая часть, Т. 1: Учение о преступлении / Н.Ф. Кузнецова ; под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – М., 1999.

14. Мальцев, В.В. Введение в уголовное право / В.В. Мальцев. – Волгоград, 2000. С. 79–108.

15. Божьев, В.П. Уголовно-правовые и процессуальные правоотношения / В.П. Божьев, Е. А. Фролов // Советское государство и право. – 1974. – № 1.

16. Козаченко, И.Я. Уголовная ответственность / И.Я. Козаченко // Уголовное право. Общая часть / под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой. – М., 1997. С. 72; Прохоров, В.С. Механизм уголовно-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность / В.С. Прохоров, Н.М. Кропачев, А.Н. Тарбагаев. – Красноярск, 1989.

17. Сенцов, А.С. Проблемы реализации уголовной ответственности и правового статуса ее субъектов на предварительном следствии / А.С. Сенцов // Права человека и правоохранительная деятельность. – Волгоград, 1995.

18. Разгильдиев, Б.Т. Уголовно-правовые отношения и реализация ими задач уголовного права / Б.Т. Разгильдиев. – Саратов, 1995.

19. Словарь русского языка: в 4 т. – М., 1982. – Т. 2.

20. Ковалев, М.И. Понятие преступления в советском уголовном праве / М.И. Ковалев. – Свердловск, 1987. – С. 67–68.

21. Ковалев, М.И. Советское уголовное право. Курс лекций / М.И. Ковалев. – Свердловск, 1974. – Вып. 2.

22. Из текста выступления В. В. Путина на Всероссийском съезде судей, 6–8 декабря. г. Москва. 2016 г.

23. URL: www.vesti.ru. Вести.Ru/

24. Путин, В.В. Национальный проект: долгая здоровая жизнь / В.В. Путин // Российская газета. – 2008. – 29 февр.

25. Медведев, Д.А. Национальный проект: долгая здоровая жизнь / Д.А. Медведев // Российская газета. – 2008. – 29 февр.

26. Рабаданов, А.С. О необходимости законодательного закрепления института «Уголовные правонарушения» в УК РФ / А.С. Рабаданов // Актуальные проблемы уголовного законодательства на современном этапе : Международная научно-практическая конференция. – 2015. – № 5.

27. Концептуальные начала уголовного законодательства Российской Федерации / А.Н. Игнатов [и др.] // Сов. юстиция. – 1992. – № 3. С. 2; Красиков, Ю.А. Множественность преступлений: социальная сущность и проблемы уголовной ответственности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.А. Красиков. М., 1989.

28. Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. – М., 1997.

29. Мальцев, В.В. Принципы уголовного права / В.В. Мальцев. – Волгоград. 2000. – С. 5–6.

30. Рабаданов, А.С. К вопросу о механизме имплементации гарантий защиты интересов личности, общества и государства в уголовном праве Российской Федерации // Противодействие преступлениям и преступности: проблемы межотраслевого взаимодействия (II Саратовские уголовно-правовые чтения): сб. ст. по матер. II Всерос. науч.-практ. конф. (Саратов, 29–30 июня 2017 г.) / А.С. Рабаданов ; под общ. ред. Н.А. Лопашенко. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. – С. 325–334.

31. Новый толково-словообразовательный словарь русского языка / под ред. Т.Ф. Ефремовой. 2000.

Е.В. Виноградова,
доктор юридических наук, профессор,
и.о. первого заместителя директора
Института государства и права
Российской академии наук

E.V. Vinogradova,
Doctor of Law, Professor,
Acting First Deputy Director
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
evigpran@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-199-206

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ВОСПИТАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ – ИНВЕСТИЦИИ В БУДУЩЕЕ РОССИИ

Аннотация: экологизация сознания и правосознания – процесс, который нуждается в дополнительных усилиях со стороны государства, в него должны быть вовлечены институты гражданского общества, ученые, юристы, педагоги, все граждане России. Сформировать правильное, экологическое отношение к природной среде – задача, сформулированная на уровне конституционных приоритетов. Конституционный уровень гарантий экологического благополучия населения страны предопределяет необходимость создания и формулирования основных положений новых подходов к вопросам экологического образования и формирования экологической культуры как основного элемента инвестиций в развитие России.

Ключевые слова: экологическое образование, экологическая культура, конституционные приоритеты, инвестиции.

CONSTITUTIONAL PRIORITIES OF ECOLOGICAL EDUCATION AND UPBRINGING OF ECOLOGICAL CULTURE ARE INVESTMENTS IN THE FUTURE OF RUSSIA

Abstract: ecologization of consciousness and sense of justice is a process that needs additional efforts on the part of the state, civil society institutions, scientists, lawyers, teachers, all citizens of Russia should be involved in it. Forming a correct, ecological attitude to the natural environment is a task formulated at the level of constitutional priorities. The constitutional level of guarantees of the ecological well-being of the country's population predetermines the need to create and formulate the main provisions of new approaches to the issues of environmental education and the formation of environmental culture, as the main element of investment in the development of Russia.

Keywords: ecological education, ecological culture, constitutional priorities, investments.

Легитимация в текстах Основных Законов приоритетов формирует ориентиры для общества, интегрирует его, определяя перспективы развития страны. Ознаменованные масштабными конституционными преобразованиями изменения в политико-правовом дизайне современной России отражают появление новых подходов к формированию конституционных ценностей. Современная эпоха, по мнению Н. С. Бондаря, в новой политической философии, новой конституционной идеологии и создает необходимость разработки принципиально новых подходов к пониманию и обоснованию философско-мировоззренческих основ и ценностей современного конституционализма в условиях глобалистского мира [1, с. 46].

Принятие в 2020 г. Закона о поправке к Конституции РФ [2] обусловило запуск новых трендов в развитии правового пространства, определяющего эффективность развития Российской Федерации. Некоторые вопросы получили импульс для дальнейшей эволюции благодаря участию россиян в формировании стратегии национального развития. Большое значение для этого имело всенародное обсуждение предлагаемых изменений. Как отмечал Д. А. Керимов, активное участие людей в решении вопросов общественного развития не только является условием их правильной реализации, но и означает образование единства общей воли народа, которая выступает силой, создающей правовые установления, содержится в них и их реализует, внося органическое единство во всю правовую систему, придавая ей характер правовой целостности [3, с. 109].

Важно отметить, что обсуждение предлагаемых поправок сопровождалось изучением общественного мнения, проведением социологических опросов, в результате чего был сформирован своеобразный рейтинг значимых для россиян ценностей и обозначен ряд проблем, решение которых граждане России считали важным. В числе наиболее значимых, наряду с вопросами, имеющими ярко выраженную социальную окраску, назывались экологическая безопасность и экологическое благополучие. Это предопределяет большой теоретический интерес к формированию доктрины экологической безопасности, основанной на конституционном положении о необходимости сохранения уникального природного многообразия.

В целях охраны и защиты окружающей среды в конституционном тексте, наряду с гарантиями, установленными ст. 42 Конституции РФ¹, закреплены положения о снижении негативного антропогенного

¹ Конституционный текст закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

воздействия на природную среду, создании условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (положения п. «е.6» ст. 114). Положения п. «е» ст. 71 устанавливают, что к предметам исключительного ведения Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного экологического развития. Пунктом «д» ч. 1 ст. 72 Конституции в новой редакции к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов отнесены природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Положениями ст. 114, устанавливающей полномочия Правительства РФ, на него возложено проведение единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды и осуществление мер, направленных на снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны.

Установление на конституционном уровне гарантий экологического благополучия жителей России предопределяет необходимость формулирования положений, определяющих новые подходы к вопросам экологической безопасности. Полагаю важным в связи с этим отметить, что актуализация вопросов обеспечения экологической безопасности происходит уже на протяжении ряда лет. В утвержденных в 2012 г. Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов рассматриваются как «необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности» и как принцип реализации указанной политики. В 2016 г. Президент РФ высказывал мнение, что активная вовлеченность граждан в решение экологических проблем предполагает, что доверие к инициативам граждан, диалог и партнерство с общественными движениями – очень важное условие формирования высокой экологической культуры в стране.

В своих посланиях Федеральному Собранию Президент часто обращается к этой теме. В 2018 г. в его обращении содержалось мнение, что «все проекты, приоритеты... пространственное развитие, инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и экологию, в новые технологии и науку, меры поддержки экономики, содействие талантам, молодежи – все это призвано работать на одну стратегическую задачу – прорывное развитие России»¹. В 2020 г.

¹ 1 марта 2018 г. Президент России Владимир Путин обратился с традиционным посланием Федеральному Собранию РФ.

«помнить о своей социальной и экологической ответственности» глава государства в очередной раз призвал бизнес. «Решение проблем в сфере экологии – это задача для нашей промышленности и науки, ответственность каждого из нас. Призываю самым активным образом включиться в эту работу и молодежь. Мы должны передать будущим поколениям экологически благополучные стороны, сохранить природный потенциал и заповедный фонд России».

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ, определяя в своих решениях содержание понятия «безопасность государства», неоднократно указывал: помимо военной безопасности (что преимущественно охватывается понятием «оборона страны»), оно включает в себя иные виды безопасности, в том числе экологическую [4, 5] как часть системы безопасности государства.

Вместе с тем вопросы экологической безопасности, по сравнению с другими ее видами (экономической, информационной и др.), не стали приоритетными в массовом сознании россиян, проблематика экологической безопасности формирует аксиому своей безусловной важности весьма неспешно. Если учесть, что один из первых международных документов, признавших право человека на благоприятную природную среду – Стокгольмская Декларация – был принят 16 июня 1972 г., т.е. 50 лет назад, это «отставание в приоритетности» выглядит странным. Однако многие из нас, и юристы не исключение, продолжают относиться к экологии как к неким оторванным от жизни концепциям, полагая, что экономические интересы важнее экологических. Это заблуждение. Мы все живем на одной планете, каждый из нас и все мы вместе не сможем дышать отравленным воздухом, пить ядовитую воду... Вопросы охраны природной среды – это вопросы не благополучия, а выживания.

Значимые для формирования современной российской правовой доктрины концепции экологической безопасности в формате конституционно-правовых и международно-правовых исследований до настоящего времени отсутствуют. Недостаток научно обоснованных данных в этой сфере не позволяет не только надлежащим образом осуществлять управление экологическими рисками и минимизировать их, но и эффективно отстаивать национальные социально-экономические интересы на международном уровне. Справедливости ради следует отметить, что нормативное обеспечение экологического правопорядка и экологической безопасности в России происходит на протяжении ряда последних лет достаточно активно. В Уголовный кодекс РФ 1996 г. включена целая глава, в которой сформулированы уголовно-правовые запреты на деяния,

посягающие на экологический правопорядок и экологическую безопасность. Предусмотрена административная и гражданско-правовая ответственность. Конституционный и Верховный суды неоднократно выражали правовые позиции по этим вопросам (можно напомнить и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21, и Постановление Пленума Верховного Суда от 30 ноября 2017 г. № 49, и решения Конституционного Суда, на которые в этой работе уже сделана ссылка). В 2012 г. утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Таким образом, можно предположить, что со стороны государства предпринимаются определенные шаги в этом направлении. Однако кроме создания необходимой нормативной базы, способной обеспечить экологическое благополучие наших соотечественников, необходимо осознание приоритетности экологической проблематики, основанной на тезисе, что обеспечение экологической безопасности не только внутригосударственная задача, это система, элементами которой являются и национальная безопасность, и геополитические интересы России в сфере международного сотрудничества [6]. Запуск процессов «экологической перезагрузки» в рамках теоретических моделей обусловит обновление его правовых основ.

Поставленная задача по усилению экологического образования и воспитания экологической культуры пока не имеет очевидных форматов реализации. Думается, в ближайшие годы должно произойти изменение не только в структуре просвещения и высшего образования, необходимы фундаментальные правовые исследования. Решение основных задач государственной политики в данной области должно осуществляться в том числе в направлении экологического образования и просвещения. По мнению ректора МГУ имени М.В. Ломоносова В.А. Садовниченко, «...в начале третьего тысячелетия очевидна необходимость кардинальных изменений в мировом образовании, появления и развития его новых форм и направлений... Современное образование как социальный механизм формирования человека пока слабо связан с решением глобальных проблем, многие из которых не просто бросают вызов, но и прямо угрожают гибелью человечеству и разрушением биосферы» [7, с. 7–9]. Однако на сегодняшний день в России существует всего пять диссертационных советов, в которых готовятся кандидатские и докторские диссертации по эколого-правовой тематике. Ввиду работы по изменению шифров научных специальностей защиты экологических диссертаций вообще растворятся где-то на границе публичного и частного права. Необходимы усилия по формированию новой концепции по экологизации юридической

науки, которые позволят трансформировать право, установив в качестве главного критерия эффективности нормативного регулирования экологическое благополучие.

В контексте интеграции России в направлении ее встраивания в глобальные тренды «зеленого» перехода важно учитывать усложнение и детализацию международного права. Успешность смягчения антропогенного воздействия на природную среду, а также адаптации экологических систем, населения и отраслей экономики к изменениям зависит от того, насколько правильно будут определены скорость и интенсивность таких изменений и выполнен их прогноз, иными словами – от качества научного, правового и информационно-аналитического обеспечения соответствующих управленческих решений.

Говоря о перспективах развития, сложно не понимать, что вложения в формирование и развитие зеленой повестки – это инвестиции в будущее. Учитывая, что кризисы последних лет стали для воплощения принципов устойчивого развития (ESG) настоящим испытанием, курс на их реализацию оказался под угрозой. Набиравшие в последнее десятилетие темп инструменты стимулирования экологизации производства и потребления, уменьшения углеродного следа и охраны окружающей среды ввиду межгосударственных противоречий и экономических дисбалансов сегодня существенно его снижают. Многие страны «ставят на паузу» свои экологические программы. Переход к зеленой экономике замкнутого цикла требует практически полного технологического перевооружения. При этом новая инфраструктура зеленой экономики – возобновляемые источники энергии, электротранспорт, переработка отходов, экологичное безотходное производство и т.п. – может быть создана только на действующей, далеко не нейтральной с точки зрения углеродного следа и заботы об окружающей среде современной технологической базе. Все новые технологии являются чрезвычайно энерго- и ресурсозатратными.

Учитывая, что скорость изменений серьезно зависит от скоординированности усилий и следования стран принципу открытого трансфера новых технологий – одного из ключевых условий достижения целей устойчивого развития, необходимо настойчиво инвестировать не только в материальные, но и в интеллектуальные ресурсы, способные создавать потенциал для выживания в условиях глобальной экономики нетоксичных для экологии производств. Движение в сторону экологичных экономик должно быть сбалансированным. Системность подходов предполагает, что с внедрением зеленых технологий необходимо наращивать зеленую энергетику. Нет никакого экологического смысла производить солнечные панели с использованием «грязной»

энергии. В феврале 2022 г. Европейская комиссия приняла решение о включении атомной энергетики и природного газа в «Зеленую таксономию ЕС» – классификацию экологически устойчивых видов деятельности для инвесторов. В мае 2022 г. в условиях нарастающих политического и экономического кризисов многие европейские страны приняли решение о расконсервировании теплоэлектростанций, работающих на угле и мазуте. Это позволяет сделать вывод, что только последовательность в реализации решений и конструктивное сотрудничество способны придать долгосрочный импульс развитию зеленой повестки и достижению целей устойчивого развития.

В заключение полагаю важным отметить, что формирование бережного отношения к природе как к части экосистемы является важнейшей задачей для благополучия нынешнего и будущих поколений. Она имеет решение только в случае консолидации усилий государства, институтов гражданского общества, всех граждан России, направленных на реализацию государственной политики, формирующей основы экологического образования и воспитания экологической культуры. В период, когда происходит формирование знаний о природе, закладываются основы отношения к природной среде, очень важно понимание сущности взаимоотношений живых организмов внутри системы как основы экологического взгляда на окружающий мир, воспитывающее бережное отношение к природе. Одна из важнейших задач системы образования, семьи и иных институтов общества – это повышение экологической грамотности, формирование навыков экономного, бережного использования природных ресурсов, активной гуманной позиции по отношению к природе, что и определяет экологическое воспитание как процесс ознакомления с законами природы, основанный на экологическом подходе, когда поведение человека в природной среде опирается на основополагающие идеи и понятия экологии, в ходе которого проявляется экологическая культура. Именно такие цели стоят сегодня перед российским обществом. На это направлена работа по закреплению на конституционном уровне гарантий обеспечения прав и свобод в экологической сфере. При этом должно обеспечиваться единство и системность государственной политики, включающей «...охрану окружающей среды, организацию рационального природопользования и обеспечение экологической безопасности» [8, с. 187]. Эта система также должна включать в себя вопросы формирования экологической культуры, что может быть обеспечено только созданием научно обоснованных моделей экологического воспитания и экологического образования. Конституционный уровень гарантий экологического благополучия

населения страны предопределяет необходимость формулирования основных положений новых подходов к вопросам экологического образования и формирования экологической культуры как основного элемента инвестиций в развитие России.

Список литературы:

1. Бондарь, Н.С. Философия российского конституционализма: в контексте теории и практики конституционного правосудия / Н.С. Бондарь // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. – М. : Летний сад, 2010. – 320 с.

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

3. Керимов, Д.А. Основы философии права / Д.А. Керимов. – М. : Манускрипт, 1992. – 191 с.

4. По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Ивана Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 3 статьи 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и пунктом 1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти : определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 287-О-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Виноградова, Е.В. Грани современного российского конституционализма / Е.В. Виноградова. – М. : Ритм, 2021. – 240 с.

7. Ильин, И.В. Образование, общество, природа: эволюционный подход и глобальные перспективы / И.В. Ильин, А.Д. Урул. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2016. – 556 с.

8. Боголюбов, С.А. Реализация экологической политики посредством права : монография / С.А. Боголюбов. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 320 с.

Р. А. Осипов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

R. A. Osipov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Theory of State
and Law, Saratov State Law Academy
magistr_sar@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-207-214

ПРАВОВОЙ ИНФАНТИЛИЗМ КАК ДЕФОРМАЦИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ ЛИЧНОСТИ

Аннотация: в статье рассмотрены научные подходы к пониманию сущности одной из самых распространенных деформаций правового сознания общества – правового инфантилизма. Характерной чертой и главной опасностью данной деформации правового сознания являются широкие масштабы ее распространения среди населения и в первую очередь среди молодежи. Автором работы проведен анализ причин, юридической природы, а также форм выражения правового инфантилизма. Предложены способы минимизации распространения данной формы деформированного правосознания в современном обществе.

Ключевые слова: правовой инфантилизм, деформация правового сознания, правовое сознание, правовая культура, инфантилизм.

LEGAL INFANTILISM AS A DEFORMATION OF THE LEGAL CONSCIOUSNESS OF THE INDIVIDUAL

Abstract: the article discusses scientific approaches to understanding the essence of one of the most common deformations of the legal consciousness of society, legal infantilism. A characteristic feature and the main danger of this deformation of legal consciousness is the wide scale of its spread among the population and, first of all, among young people. The author of the work analyzes the causes, legal reasons, as well as forms of expression of legal infantilism. The ways of minimizing the spread of this form of deformed legal consciousness in modern society are proposed.

Keywords: legal infantilism, deformation of legal consciousness, legal consciousness, legal culture, infantilism.

Сознательность и самостоятельность личности в современном обществе играют важную роль. Каждый гражданин должен понимать и осознавать возможные результаты и последствия любого своего решения, именно это является главной отличительной чертой зрелой и полноценной личности.

К сожалению, в современном обществе отнюдь не каждый индивид готов сознательно брать ответственность за свои поступки и решения, за свое социальное и профессиональное развитие.

Распространение подобных тенденций негативно влияет на экономическое и социальное развитие данного общества, так как люди с патерналистскими чертами, т.е. привыкшие надеяться не на себя, а на других людей, получать, а не отдавать, не способствуют его эволюции. Данное явление в науке именуется инфантилизмом. Многие ученые считают, что инфантилизм можно рассматривать как своеобразную девиацию личностного развития, которая характеризуется «детской моделью» поведения [1–3].

Впервые понятие «инфантилизм» было использовано в медицинской практике и введено французским психиатром Э. Ш. Ласегом в 1864 г. Данный термин означал «относительно планомерную задержку психического и физического развития» [4, с. 7]. В дальнейшем его стали использовать для обозначения патологии психического развития, личностной характеристики, а также рассматривать как социальное явление.

Стоит согласиться с позицией В. И. Башкирцева о том, что «социальный инфантилизм ученые связывают с условиями функционирования общества, семьи и других значимых для личности социальных групп.

Выделяются причины формирования социального инфантилизма личности. Социальные причины связаны с особенностями воспитания индивида, чаще всего с проявлениями у родителей деструктивных стилей воспитания детей: чрезмерная опека, повышенный родительский контроль, деспотическое воспитание, включающее постоянную критику, чаще всего необоснованную.

Развитие социального инфантилизма обычно связывают с современными характеристиками социальной коммуникации, в которую вступает индивид, социальными ролями, которые молодой человек принимает на себя. Исходя из новых реалий – интернет-общение, удаленные виды обучения и работы, различные мессенджеры часто являются детерминантами формирования инфантильных черт. Ученые объясняют это тем, что информационные технологии способны мгновенно передавать информацию о культурных ценностях, потребностях и т.д., теряя при этом часть своей глубины и уменьшая свою ценность для развития личности и самосознания человека» [5, с. 65].

По мнению ученых, типичными характеристиками инфантильной личности являются «безответственность, несамостоятельность, зависимость, социальная пассивность, маргинальность, аморальность, творческая стагнация и профессиональная и личностная деградация» [6, с. 195].

Разновидность социального инфантилизма – правовой инфантилизм. Данная форма деформированного правосознания личности является одной из самых упоминаемых в отечественной научной и учебной литературе, наряду с правовым нигилизмом и правовым идеализмом, но, в отличие от последних, мало исследована. Современные авторы – исследователи деформаций правового сознания ограничиваются дефинированием понятия «правовой инфантилизм», не проводя анализ предпосылок появления, признаков и видового разнообразия данной деформации правового сознания.

Правовой инфантилизм подавляющим большинством ученых признается достаточно мягкой разновидностью деформации правового сознания личности. Стоит обратить внимание на мнение, высказанное А.М. Исмаиловым и Н.В. Даничевым: «Инфантилизм даже не следует относить к деформации правового сознания, он является естественным при обыденном правосознании человека, его стихийном формировании. Рядовой гражданин не может иметь исчерпывающую базу знаний и профессиональных навыков в сфере юриспруденции, превращая свое правосознание в профессиональное и подавно – в научное. Вполне естественно, что у “обычного” человека нет систематизированных и полных знаний, вследствие чего и возникают дилетантизм, пробелы в правовой базе, недостаточная сформированность взглядов, идей и концепций» [7, с. 118]. В данном высказывании есть рациональное зерно, но каждый взрослый гражданин все же должен обладать определенным обязательным минимумом правовых знаний, навыков и умений, которые позволяли бы ему быть полноценным участником общественных отношений, в том числе правовых.

Стоит отметить, что правовой инфантилизм характерен для молодежи, но также присущ людям и более взрослым, не сталкивающимся регулярно с действием правовых норм в реальной жизни и не имеющим специализированного юридического образования. Субъект, которому свойственен данный тип деформации правового сознания, либо не знает о существовании тех или иных норм, считая конкретный случай безразличным для права, либо искаженно воспринимает содержание этих норм, пределы их исполнения и практику применения.

Следует считать ошибочным тезис о том, что правовой инфантилизм является менее опасной деформацией, чем, например, правовой нигилизм, так как в перспективе он может таить большую угрозу для нормального развития как общества и государства, так и отдельного индивида.

В юридической литературе распространена точка зрения, что правовой инфантилизм характеризуется неукомплектованностью

правосознания, наличием пробелов в правовых знаниях, навыках и умениях, отсутствием правильных моделей правового поведения.

Целесообразно провести разграничение по видам правосознания и наложения признаков инфантилизма на них. Так, при анализе научного правосознания вряд ли будет уместным употребление термина «правовой инфантилизм», поскольку данное правосознание формируется на базе глубоких правовых обобщений, знания закономерностей и специальных исследований социально-правовой действительности. Характеризуя профессиональное правосознание, скорее всего, можно говорить о профессиональной неопытности, неразвитости и незрелости правовой психологии и сильном воздействии эмоциональных аспектов [8].

Степень и формы проявления правового инфантилизма в реальной жизни могут быть различными: от незначительных пробелов в сфере права до полного отсутствия каких-либо правовых знаний и деформации правового мировоззрения. С правовым инфантилизмом связывают пробелы правосознания, возникающие на основе полного незнания сущности и назначения современной правовой системы [9]. В дальнейшем правовой инфантилизм способен перерасти в правовой нигилизм, усугубляя ситуацию.

Распространенной формой проявления правового инфантилизма является пробельность правового сознания, которая означает, что пробел правосознания – это особая разновидность его дефектности, возникающая на основе либо полного отсутствия знания о каком-либо элементе правовой действительности, либо забывания таких знаний [10, с. 16]. При наличии пробела правосознания у индивида в конкретный момент отсутствует информация о каком-либо элементе правовой действительности, что исключает его позитивное отношение к закону и иным правовым ценностям. Пробел правосознания характеризуется также незнанием закона и безразличным отношением к нему, что нередко приводит к совершению индивидом правонарушений. Так, к причинам появления правового инфантилизма, помимо субъективного фактора и недостатков действующего законодательства, можно отнести формализм и низкую степень качества правового воспитания, проводимого компетентными государственными органами, а также их должностными лицами.

В профессиональной деятельности пробелы в знаниях о праве могут привести к браку в работе, ошибкам, неряшливости и, что еще хуже, должностному произволу и злоупотреблению полномочиями. Незнание рождает в сознании субъекта лагуну в конкретной области правового регулирования, в дальнейшем он начинает компенсировать

пробелы при помощи бытового мировоззрения и миропонимания, что не всегда может соответствовать действующим в государстве правовым нормам. Субъект может так и оставить незаполненные пробелы в правовых знаниях или же в силу личностных качеств использовать для удовлетворения личных эгоистичных потребностей совершение корыстных действий, наносящих вред общественному благосостоянию. Данная форма выражения правового инфантилизма граничит с другой деформацией правового сознания – правовым дилетантизмом (невежеством), который, как и правовой инфантилизм, предполагает пробельность правосознания личности и небрежное отношение к правовым ценностям, существующим в обществе.

Ввиду юридикации многих сфер жизни, роста количества частных отношений недостаточность профессиональных знаний юриста может признаваться естественной, но к этому обязательно должно быть критическое отношение.

С правовым нигилизмом нужно бороться и мобилизовать для этого возможные ресурсы, в том числе использовать все возможности просвещения. Конечно, как и при любой форме правовой деформации, возникает необходимость в улучшении качества юридического образования, массовизации юриспруденции, создании условий для индивидуальной работы с гражданином, насколько это возможно. К тому же всегда следует учитывать личностные особенности каждого человека, факторы внешней среды, воздействующие на его психологию (социальное окружение, информацию, воспринимаемую сознанием, род деятельности, менталитет, историко-культурные особенности), под действием чего и формируются структурные элементы правовой культуры [11, с. 842–843].

Разрушительные последствия инфантилизма (в том числе правового) для будущих поколений нельзя предугадать на 100 %, но сама возможность массового распространения в обществе правового нигилизма заставляет нас весьма серьезно задуматься о данной проблеме уже сейчас. К правовому инфантилизму нужно относиться как к общественной опасности.

Все формы правовой деформации достаточно неоднозначны по своей природе и характеризуются сложным характером и многоаспектностью причин появления. Подтверждается важность исторических исследований, в рамках которых проведено детальное изучение культуры, устоявшихся традиций и обычаев. На определенных временных этапах деформация правосознания становится естественным следствием предшествующих событий. Мы считаем, что если не изменится экономическая обстановка, не решится социальный кризис,

личности не будут в полном объеме гарантированы права и свободы, изменить ситуацию не получится.

Правосознание, как известно, пронизывает все стадии и элементы механизма правового регулирования, играет существенную роль в правотворческом и правореализационном процессах. Именно от уровня правосознания зависит соблюдение правовых норм, обеспечение законности и правопорядка в стране. Правосознание – отражение правовых отношений, результат взаимодействия личности и права [12, с. 25].

Правосознание – основа формирования и функционирования права. Можно сделать вывод, что база правосознания зависит от способности субъекта правовых отношений осмысливать и объяснять правовые явления и мотивировать к правовым действиям. В связи с этим «положительный» аспект проявляется в том, что личность понимает, осознает и принимает необходимость права и уважительно относится к правам окружающих людей. «Отрицательный» аспект – если личность не видит потребности в правовых нормах. Необходимо отметить, что соблюдение правовых норм из чувства страха, а не личных внутренних мотивов и побуждений также формирует негативную позицию.

Стоит согласиться с М.С. Егоровой, отмечающей «недостаточность правовой информированности граждан, негативно влияющую на развитие правосознания. Государство обязано информировать граждан обо всех законодательных актах-новеллах доступными ему средствами» [13, с. 109]. Доступность юридической информации, ее точность способны повысить уровень правовой культуры общества и отдельной личности и снизить уровень распространения деформаций правового сознания.

Нужно учесть, что процесс борьбы с деформациями долгий и охватит не одно поколение. Существенным шагом и первой победой будет момент, когда осознание необходимости изменений и исправлений начнется на личностном уровне каждого человека. Все это требует грамотной и скоординированной работы по правовому воспитанию граждан. При этом ее субъектами должны выступать не только государственные органы, но и школьные учреждения, университеты, а также семья. Только так можно минимизировать уровень распространения деформаций правосознания в общем и правового инфантилизма в частности.

Подводя итог изложенному, можно предложить следующее определение основного объекта исследования: правовой инфантилизм – это форма (разновидность) деформированного правосознания личности,

характеризующаяся наличием пробелов в правовых знаниях, непониманием правовых норм и ценностей, а также неразвитостью правовой идеологии индивида, вызванная часто недостатком его жизненного опыта и отсутствием правильных примеров юридически значимого поведения.

Список литературы:

1. Chrobak, M. Światy dzieciństwa. Infantyilizacje w literaturze i kulturze / M. Chrobak, K. Wądolny-Tatar. – Krakow : Universitas, 2016.

2. Scharl, J.C. Lonely and scared: College students culture of immaturity / J.C. Scharl // Academic Questions. – Spring 2020.

3. Infantilism test DIT-M / V.M. Datskovsky // American Scientific Journal. – 2020. – № 42. – P. 24–32.

4. Абдрахимова, Р.Г. Исторические аспекты возникновения термина «инфантильность» / Р.Г. Абдрахимова // Международный научно-исследовательский журнал. – 2016. – № 3. – С. 6–10.

5. Башкирцев, В.И. Исследование феномена «инфантилизм» в зарубежной науке / В.И. Башкирцев // Социальные отношения. – 2022. – № 1(40). – С. 60–71.

6. Михайлова, О.Б. Инфантилизм молодежи как проблема современного общества / О.Б. Михайлова // Профилактика девиантного поведения детей и молодежи: региональные модели и технологии : сборник статей по материалам III Международной научно-практической конференции (Ялта, 13–15 октября 2021 г.). – Симферополь : Ариал, 2021. – С. 195–199.

7. Исмаилов, А. М. Правовой инфантилизм / А. М. Исмаилов, Н.В. Даничев // Инновационное развитие науки и образования : сборник статей V Международной научно-практической конференции (Пенза, 23 марта 2019 г.). – Пенза : Наука и Просвещение, 2019. – С. 117–120.

8. Волчок, А.А. Правовой инфантилизм как вид юридической патологии / А.А. Волчок // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020» / отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. – М. : МАКС Пресс, 2020.

9. Сенин, И.Н. Деформации правосознания и пути их преодоления / И.Н. Сенин // Эпоха науки. – 2017. – № 12. – С. 87–91.

10. Антонова, А.В. Правовой инфантилизм как форма деформации правосознания / А.В. Антонова // Вестник научных конференций. – 2017. – № 9-3(25). – С. 16–17.

11. Волчок, А.А. Инфантилизм правосознания: серьезная патология или пробелы правосознания? / А.А. Волчок // XLIX Огарёвские чтения : материалы научной конференции : в 3 ч. (Саранск, 7–13 декабря 2020 г.). – Саранск : Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, 2021. – Ч. 3. – С. 839–845.

12. Кошечева, А.В. Деформация правосознания – проблема современного общества / А.В. Кошечева // Трансформация права в информационном обществе : материалы III Всероссийского научно-практического

форума молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 26 ноября 2020 г.).
– Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет,
2020. – С. 25–29.

13. Егорова, М.С. Доступ граждан к правовой информации как условие
развития правосознания и формирования правовой культуры / М.С. Егорова
// Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 108–109.

Р.Г. Валиев,
кандидат политических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического
факультета Казанского
(Приволжского) федерального
университета, доцент

R. G. Valiev,
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor of the Department
of Theory and History of State and Law,
Faculty of Law, Kazan (Volga Region)
Federal University, Associate Professor
raf.val.111@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-215-222

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЯХ И ПРИНЦИПАХ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

***Аннотация:** статья посвящена анализу дискреционных тенденций и противоречий в практике правового регулирования организации и функционирования институтов представительной государственной власти, исходя из которых предлагаются технологии ее оптимизации. Актуальность исследования обусловлена проблемами функционирования институтов представительной государственной власти. Целью исследования является актуализация принципов правового регулирования функционирования институтов представительной государственной власти, направленных на совершенствование взаимодействия депутатов с избирателями, обеспечение баланса социальных интересов в правотворческой деятельности, исключение деструктивной практики получения мандата кандидата в постороннем для него избирательном округе и приближение депутатов к интересам своих избирателей. На основе метода реконструкции деструктивных проявлений практики функционирования институтов представительной государственной власти актуализируется конституционализация принципов подотчетности и права отзыва депутатов избиратели в порядке институционализации системы наказов избирателей, принципа оседлости кандидата в депутаты и предлагается установление максимальной квоты представительства партий, исключаящей абсолютизацию власти одной из них в институтах представительной государственной власти.*

***Ключевые слова:** представительная государственная власть, институты, дискреционные тенденции, усмотрение, правовая политика, правовое регулирование, правовые принципы, технологии оптимизации.*

ABOUT SEPARATE TRENDS AND PRINCIPLES OF OPTIMIZATION OF LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF INSTITUTIONS OF REPRESENTATIVE STATE POWER

***Abstract:** the article is devoted to the analysis of discretionary tendencies and contradictions in the practice of legal regulation of the functioning of institutions of representative state power; based on which technologies for its optimization are proposed. The relevance of the study is due to the problems of the functioning of the*

institutions of representative state power. The aim of the study is to update the principles of legal regulation of the functioning of institutions of representative state power, aimed at improving the interaction of deputies with voters, ensuring a balance of social interests in law-making activities, eliminating the destructive practice of obtaining a candidate's mandate in an electoral district that is foreign to him and bringing deputies closer to the interests of their voters. On the basis of the method of reconstructing the destructive manifestations of the practice of functioning of institutions of representative state power, the constitutionalization of the principles of accountability and the right to recall deputies to voters is updated in order to institutionalize the system of mandates of voters, the principle of residence of a candidate for deputies, and it is proposed to establish a maximum quota for the representation of parties, excluding the absolutization of the power of one of them in representative institutions. state power.

Keywords: *representative state power, institutions, discretionary tendencies, discretion, legal policy, legal regulation, legal principles, optimization technologies.*

Развитие институтов представительной власти невозможно без оптимизации практики их правового регулирования как основополагающего направления правовой политики, призванной, наряду с прочими задачами, обеспечивать баланс социальных интересов в правотворческой деятельности. Выполнение этой задачи требует изучения негативных тенденций и противоречий, детерминирующих дисбаланс в организации институтов представительной власти, поскольку «дисбаланс в системе зачастую способствует необходимым изменениям в ее структуре и содержании» [1, с. 85]. К сожалению, многие из тенденций и противоречий детерминируются деятельностью депутатов как субъектов общеправового регулирования, в силу особого положения обладающих теми ресурсами властной компетенции, которые позволяют определять и навязывать обществу порядок и условия его развития. Одним из таких ресурсов выступает усмотрение властных субъектов, от которого во многом зависит реализация всех других ресурсов властной компетенции. Фактор усмотрения находит свое выражение в так называемых дискреционных (усмотренческих) тенденциях развития практики общеправового регулирования и присутствует в правовой политике, системе объективного права, в содержании технико-юридических конструкций, в актах правового регулирования.

Теоретические основы сущности феномена усмотрения как правового явления хорошо разработаны на общетеоретическом и отраслевом уровнях [2–8] и в рамках настоящего исследования, ограниченного требованиями к объему статьи, не позволяют подвергать его обстоятельному анализу. Отметим лишь, что в контексте темы исследования усмотрение как элемент правосознания, будучи детер-

минировано юридической техникой абстрактно-общих и относительно определенных нормативных средств правового регулирования, неотделимо от практики правового регулирования как опыта юридически значимой активности по созданию, изменению, дополнению, прекращению, систематизации, интерпретации и реализации правовых норм, выраженного в системе актуальных для социального развития нормативных правовых, правоинтерпретационных и индивидуальных правовых актов [9].

Практика правового регулирования организации и функционирования институтов государственной власти не лишена тенденций использования усмотрения в противоречие его назначению в механизме правового регулирования. Проявления дискреционных тенденций в правовых процессах, обусловленных значительным влиянием усмотрения ее субъектов, весьма характерны и для современной правовой политики, где особенно выражен симбиоз правового регулирования и усмотрения – независимый свободный выбор и определение стратегии и тактики в области правового регулирования.

Правовая природа дискреционного характера правовой политики в целом не вызывает вопросов. Выступая органичным ресурсом правовой политики, усмотрение ее субъектов значительно влияет на ее динамику и различные по своему характеру (позитивные или негативные) последствия. В ней наиболее очевидна интервенция дискреционной власти субъектов правовой политики в процесс формулирования основных задач и направлений совершенствования законодательства. Правовая политика как «набор средств, обеспечивающих эффективность правового регулирования» [10, с. 7], призвана обеспечивать совершенствование законодательства в порядке избирательного преодоления определенных негативных тенденций и противоречий в развитии правовой сферы. В таком контексте актуальным вопросом является технологическая оптимизация функционирования институтов государственной власти посредством соответствующих технологических решений. Технологическая оптимизация позволяет обеспечить развитие объекта на основе выбора наилучшего из возможных вариантов организации и функционирования. И в той же мере, в какой деструктивные дискреционные тенденции характерны для практики правового регулирования функционирования институтов государственной власти, актуальны технологии ее оптимизации.

Важнейшими технологиями оптимизации функционирования институтов государственной власти представляются принципы ее правового регулирования. Главенствующая роль в системе принципов права отводится конституционным принципам. Эти принципы обла-

дают «высшей степени нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений» [11]. Понятие принципов права в достаточной мере освещено в юридической литературе. Для целей настоящей статьи представляется целесообразным исходить из их двойственной юридической природы. Во-первых, выделяются нормы-принципы, юридическая природа которых представлена на уровне отдельной нормы права (А.С. Пиголкин, С.С. Алексеев, В.Ф. Тараненко, В.Д. Сорокин и др.), и принципы, юридическая природа которых представлена на уровне всей системы права как продукт правосознания (В.М. Ведяхин, Н.И. Башкатов, Р.Ф. Каллистратова и др.). В.Н. Карташов выделяет принципы позитивного права, доктринальные и практически-прикладные принципы [12, с. 3–4]. В нашем случае актуальными являются правовые принципы, которые «выводятся» из системы права и раскрываются путем их интерпретации на уровне правосознания, исходя из интерпретации актуальных проблем развития правоорганизованной практики. В изложенном аспекте заявленная тема и предмет исследования актуальны как с практической, так и с теоретической точки зрения.

Среди проблем развития институтов представительной государственной власти особую озабоченность вызывают опосредуемые усмотрением акты злоупотребления политической целесообразностью, которая нередко противопоставляется важнейшим конституционным принципам. Так, весьма устойчивой оказалась тенденция забвения интересов большинства избирателей в правотворческой политике высшего законодательного органа страны. Проблема в том, что опосредуемые усмотрением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – ГД РФ) дискреционные полномочия нередко используются в противоречие принципам представительной демократии и интересам избирателей. Возьмем, например, аннулирование депутатами ГД РФ *права отзыва депутатов* их избирателями, а также права избирателей давать «наказы депутатам», в которых, по сути, заключается смысл представительной демократии. Усилиями депутатского корпуса избиратели были лишены важного механизма контроля за деятельностью избираемых ими депутатов, институционализированного советской правовой политикой. Он выражался в том, что депутаты должны были ежегодно отчитываться перед избирателями о выполнении данных им «наказов». В случае невыполнения «наказов» избиратели имели право отзыва депутата. Поэтому инициативы

депутатов по аннулированию обозначенных принципов деструктивны по отношению к институту представительной власти. Они противоречат статусу депутатов как субъектов представительной власти, которая изначально и была названа представительной, т.к. должна представлять интересы своих избирателей. В результате усиливается тенденция социального и политического отчуждения депутатов от интересов избирателей, что априори противоречит институту представительной власти. Стоит напомнить, что идея правового государства исторически обусловлена тенденцией политического отчуждения власти как предтечи ее произвола, а содержанием одной из основных закономерностей генезиса правового государства выступает зависимость между степенью отрыва или оторванности государственной власти от общества и усилением проявлений ее произвола. В таком аспекте современное положение во взаимодействии депутатов и избирателей не отвечает идее правового государства.

Не вдаваясь в суть негативных последствий аннулирования института подотчетности депутатов перед своими избирателями и права их отзыва, отметим, что при таких обстоятельствах одним из наиболее востребованных путей оптимизации правового регулирования функционирования институтов государственной власти представляется постоянная ревизия деятельности депутатов на основе системы депутатских наказов и подконтрольности избирателям. Как показывает практика, если деятельность депутатов ни по содержанию, ни по форме не предполагает в качестве принципа ее ревизию, то это приводит к игнорированию прямых депутатских обязанностей и тенденции заскорузлости и застоя. В этом контексте актуальна правовая институционализация *наказов избирателей в единстве с подотчетностью депутатов и аудитом их деятельности*. Совершенствование практики функционирования институтов представительной государственной власти целесообразно в порядке конституционализации *принципа подотчетности депутатов избирателям и права отзыва депутата* по результатам аудита его текущей деятельности и вследствие утраты связей с избирателями. Это путь не только к оптимизации депутатской и правотворческой деятельности, но и к институционализации ответственности депутатского корпуса перед избирателями и возрождению подлинной демократизации института представительной демократии. Убеждены, что воссоздание права отзыва депутатов способно кардинально изменить ситуацию с мотивацией депутатов, поставленных в прямую зависимость от избирателя. Однако решение данного вопроса зависит от усмотрения депутатов ГД РФ.

Сбалансированное функционирование государственной власти имеет решающее значение для многих аспектов развития государства и общества. Между тем по ряду аспектов формальный принцип разделения властей не коррелируется с практикой. Проблема в том, что в практической плоскости конституционный принцип разделения государственной власти на самостоятельные ветви нивелируется абсолютным большинством представителей партии власти в парламенте. Имеет место некий дисбаланс политических сил в законодательной ветви власти в контексте его соотношения с принципом многопартийности.

Основное противоречие развития законодательной власти принципу разделения государственной власти как основополагающей идее правового государства связано с «абсолютизацией» власти одной партии в парламенте. Единство представителей партии власти в правительстве и парламентской фракции по определению формально обеспечивает синергию правительственной и законодательной воли. Это единство имеет своей негативной издержкой безоглядную поддержку любых правительственных законопроектов. В результате подавляющее превосходство одной партии в законодательной власти не только нивелирует многопартийный характер политической системы, но и порождает правотворческий дисбаланс интересов общества и государства.

Формально разделение власти имеется, но, по сути дела, баланс законодательной и исполнительной власти отсутствует, поскольку абсолютным большинством в обеих палатах российского парламента обеспечивается подготовка и принятие любых нужных исполнительной власти законопроектов, что чревато превращением законодательной власти в инструмент исполнительной власти. Разумеется, можно оправдать ситуацию политической целесообразностью и даже тем, что данная ситуация является результатом волеизъявления избирателей. Однако какими бы факторами ни объяснялось сложившееся парламентское большинство одной партии, оно не соответствует принципу разделения государственной власти, историческая природа которого детерминирована стремлением обеспечить систему сдержек и противовесов возможному произволу какой-либо одной из ветвей государственной власти. Таким образом, принцип разделения российской государственной власти в своей современной динамике испытывает на себе издержки избирательной системы и требует оптимизации и усовершенствования адекватно ее конституционной модели. Преодоление сложившейся ситуации видится в выработке механизма оптимизации баланса властей, который бы исключал

абсолютизм власти проправительственной партии власти на уровне парламентского взаимодействия с другими партиями. Необходима оптимизация избирательного законодательства, на основе которой должен быть выстроен верный баланс интересов. В изложенном контексте, на наш взгляд, требуется совершенствование функционирования законодательной власти в порядке оптимизация состава парламента. С целью обеспечения соответствия парламентской практики принципу разделения государственной власти и достижения демократического баланса публичных интересов и интересов избирателей представляется актуальной проработка целесообразности установления максимальной квоты занимаемых мест представителями политических партий, исключая абсолютизацию власти одной парламентской фракции.

В последние годы получила распространение деструктивная для института представительной демократии практика получения мандата кандидата в избирательном округе субъекта федерации, в котором кандидат не работает и не проживает. Очевидно, что такая практика заведомо деструктивна и абсолютно недопустима. Чем может быть полезен округу кандидат, который в нем никогда не жил ранее, не живет и не работает. Он преследует исключительно личные, политические и иные интересы, но отнюдь не интересы избирателей.

Полагаем, что с целью приближения депутатов к интересам своих избирателей целесообразно избираться в избирательном округе, с которым кандидат связан местом работы или проживания. В связи с этим представляется актуальной правовая институционализация *оседлости кандидата в депутаты как принципа оптимизации правового регулирования организации институтов представительной государственной власти*. При этом важным является срок проживания или работы в избирательном округе, который предшествует участию кандидата в депутаты в выборах в высший орган представительной законодательной власти.

Список литературы:

1. Белоусов, С.А. Методологические вопросы исследования феномена дисбаланса в законодательстве / С.А. Белоусов // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2015. – № 2. – С.84–89.
2. Никитин, А.А. Феномен усмотрения в праве / А.А. Никитин. – Саратов : Наука, 2021. – 459 с.
3. Nikitin, A. A. Legal discretion in criminal law: general theoretic and branch-wise aspects (Правовое усмотрение в уголовном праве: общетеоретический и отраслевой аспекты) / A. A. Nikitin // IX Baltic Legal Forum «Law and Order in the Third Millennium» – 2020 (Kaliningrad, Russia, December 11, 2020) /

A. P. Alekseeva (ed.). SHS Web of Conferences. – 2021. – Vol. 108.

4. Тихомиров, Ю.А. Усмотрение в фокусе права: самостоятельность и исполнение / Ю.А. Тихомиров // Правовое регулирование: теория и практика. – М. : Формула права, 2008. – 400 с.

5. Судебное усмотрение в частном праве (общетеоретический анализ) / В.Д. Подмосковский, И.Н. Сенякин, А.Б. Степин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2005. – 240 с.

6. Тихомиров, Ю. А. Административное усмотрение и право / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С.70–79.

7. Игнатъев, А.С. Усмотрение как правовая общетеоретическая категория и алгоритм его отраслевого анализа: на примере сферы судебного конституционного контроля : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02 / А.С. Игнатъев. – СПб., 2016. – 202 с.

8. Скударнов, А.С. Усмотрение в процессе реализации прав, свобод и обязанностей граждан и их объединений: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.С. Скударнов. – Красноярск, 2014. – 211 с.

9. Валиев, Р.Г. Практика правового регулирования: актуализация и категоризация общетеоретического знания / Р.Г. Валиев // Теория государства и права. – 2021. – № 4 (25). – С. 54–66.

10. Малько, А.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 1. – С. 4–24.

11. По делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы : постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. № 1-П // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 14, ст.508.

12. Карташов, В.Н. Принципы права: понятие, структуры, функции / В.Н. Карташов // Юрид. записки Яросл. гос. ун-та им. П.Г. Демидова. – Вып. 10 : Принципы права / под ред. В.Н. Карташова, Л.Л. Кругликова, В.В. Бутнева; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль : ЯрГУ, 2006. – 192 с.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-223-237

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

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

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

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

223

В. В. Еремян,
Э. В. Еремян

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

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

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

Когда речь идет о симптомах¹ той «болезни», которая поразила многие области общественных отношений, являвшихся длительное время «примером для подражания», у компаративиста и историка государства и права возникают вопросы, касающиеся прежде всего причин, вызвавших или каким-то образом спровоцировавших большинство из них: какие следует отнести к объективным, обусловленным всем ходом исторического процесса, и закономерным, т.к. некоторые «тенденции», в рамках которых шло формирование «критической массы», в итоге не могли привести к принципиально иному результату, а какие необходимо воспринимать в качестве ситуативных и случайных, чаще всего вызванных стечением обстоятельств или отрицательной реакцией на действия, в том числе представителей власти и каких-либо публичных институтов. Тем не менее, даже получив ответ от официального источника, не говоря уже о тех, чья «информация» не обладает необходимой достоверностью, вряд ли удастся составить мнение, в адекватности которого у всех «заинтересован-

¹ События последних лет свидетельствуют о том, что внутривластная ситуация является отражением тех системных процессов, которые наблюдаются практически с момента образования государства, то «затухая» и в основном стабилизируясь, то «нагреваясь» и дестабилизируясь, но практически никогда не выходят из-под контроля правящих элит, в чем и прослеживается преемственность и специфика всей политической системы и организации властного механизма. В случаях экстремального или форс-мажорного характера действует так называемое *глубинное государство*, de facto представляющее собой, по существу, совокупность публичных и частноправовых институтов, отражающих и защищающих интересы финансово-промышленного капитала. При этом об абстрактном «народе», кто бы что ни говорил, вспоминают в последнюю очередь.

ных сторон» не будет возникать сомнений по поводу полноценности и беспристрастности итоговых обобщений, потому что обязательно найдется кто-то, кто будет недоволен результатами проделанной работы. В случае с расовой проблемой, ставшей в последнее время вновь предельно актуальной, нельзя не признать, что о ней – причем в деталях – известно практически с момента колонизации «заморских территорий», актуализации рабовладения и, как следствие, активной торговли «движимым имуществом», однако *то, что наблюдается в настоящее время* в ряде штатов, следует охарактеризовать как смену социальной парадигмы с ее «черной» составляющей на «белую», о чем предупреждали авторы, придерживающиеся консервативных взглядов, еще в конце прошлого – начале нынешнего века. Кто-то, рассуждая о расовом кризисе, его предпосылках и возможных последствиях, пытаясь каким-то образом успокоить сторонников и оппонентов, говорит, что *раскалывающий общество конфликт* ничем не отличается от событий пятидесятилетней давности, итогом которых станет либерализация общественных отношений, закреплённая в законодательстве о гражданских правах, позволившая считать это государство демократией¹.

По всей видимости, мы не так уж будем далеки от истины, если уличные погромы и беспорядки как одну из современных форм оклократии в ее, скажем прямо, *не самом лучшем проявлении* обозначим словом «доигрались», потому что что бы ни случилось – от несанкционированного превышения полномочий представителем правоохранительных органов и пенитенциарного учреждения до сложных этнических отношений между преподавателем и его студентами, – местом разрешения коллизий становится не суд или администрация того либо иного территориального образования, а ближайший магазин, припаркованный транспорт, региональное отделение полиции и другие общественно значимые публичные объекты, на разрушение которых направлены силы протестующих. Абсурд ситуации выражается в том, что реализовывать таким образом права и свободы, закреплённые

¹ Не разделяя оптимистических обобщений авторов о перспективах развития страны (пройдет время, некоторые группы населения «переболеют», и все встанет на свои места), т.к. проводить параллели между, по существу, разными (с точки зрения реальной, а не декларативной формы правления) странами, хотя и носящими одно и то же название, как минимум не совсем оправданно и справедливо, процитируем одного из исследователей, довольно точно охарактеризовавших ситуацию: «Мрачные прогнозы о будущем Америки опираются на этнические конфликты недавнего прошлого и нашего сегодняшнего. Тот, кто считает, что Америка сегодня более едина, чем была пятьдесят лет назад, когда старейший из президентов наблюдал, как самый молодой избранный президент приносит клятву (речь, соответственно, идет о Дуайте Дэвиде Эйзенхауэре, которому на тот момент было 70 лет, и Джоне Фицджеральде Кеннеди, возраст которого к этому времени не превышал 43 лет, т.к. теперь «возрастной приоритет» принадлежит Джо Байдену. – *Авт.*), либо не жил в 1960-х годах, либо ничего не знает о них, либо обманывает сам себя» [1, с. 195].

в конкретных поправках к действующей Конституции, им, как правило, никто не мешает, *реально опасаясь* спровоцировать конфликт еще большего масштаба между «белыми» и «цветными» участниками какого-либо массового «мероприятия». Протестные события лета и осени 2020 г., когда «полахала» страна, «поставленная на колени», олицетворяя этим своего рода *акт покаяния* «белой» части населения перед «цветной»¹, наглядным и действенным образом показали, что если вдруг «кто-то» по «каким-то» причинам посчитает необходимым *разрешить любую проблему вне легитимных механизмов, действующих в государстве*, это будет возможно осуществить в полном объеме или хотя бы частично при желании и наличии предпосылок (в том числе сократить бюджетное финансирование, численный состав и место дислокации органов полиции). Пресловутая толерантность *дошла до того*, что в некоторых штатах за кражу имущества на сумму, не превышающую тысячу долларов, уголовная ответственность *не предусмотрена*, поэтому человека, *de facto* совершающего на глазах у представителей правоохранительных органов преступление (что в нашем понимании является чем-то немислимым), нельзя задержать и подвергнуть соответствующему наказанию: взыскание по службе получают как раз те, кто будет мешать ему воровать. Перед нами, по существу, не что иное, как *стремление правящих элит* и ближайшего к ним окружения, прежде всего олигархических группировок и национального капитала рангом поменьше, *снять расовое напряжение* за счет «игры в демократию», в то же время не предпринимая радикальных, тем более экстраординарных действий, направленных на реформирование устаревшей и не отвечающей «требованиям дня» политической системы².

Своего рода «неспешность» в *законодательной детализации* тех прав и свобод, о которых говорится в первых десяти поправках к общенациональной Конституции (в тексте которой *не было ни одной статьи или раздела*, прямо либо косвенно посвященных правовому положению человека и гражданина), известных как «Билль о правах», ратифицированных штатами 15 декабря 1791 г., *характерна для правящей элиты* «Града на холме» на протяжении всего

¹ На коленях, как по команде, стояли и «каялись» за грехи своих предков все – от работников заведений общепита, «ночных бабочек» и профессоров университетов до руководителей общенационального Конгресса, в лице престарелого председателя Палаты представителей, и ее членов. То, как вели себя все эти люди, иначе как *мракобесием и унижением собственного достоинства* не назовешь, однако факт остается фактом.

² Выборы последних лет отчетливо продемонстрировали, что загнивание и деградация североамериканского варианта «западной» модели демократии идет такими ускоренными темпами, что *совершенно не исключает радикализации* общественных отношений с их последующей трансформацией в нечто «непредсказуемое».

исторического периода, в рамках которого существуют Соединенные Штаты. Подчеркнем, что *речь идет именно о правовых актах* федерального Конгресса – высшего органа представительной власти сложносоставного государства, а не о законодательстве штатов или административных и судебных решениях¹, регламентирующих публичные и частнопроводные отношения, относящиеся к их юрисдикции, в том числе связанные с правовым статусом населения². Как ни странно на первый взгляд, но на уровне полномочий центральных органов представительной власти (*в этом и состоит специфика «оплота демократии»*, которую проблематично понять государствам, имеющим аналогичную форму территориального устройства) функции по принятию общеобязательных актов *преимущественно носят ограниченный характер* (вопросы подобного рода, за небольшим исключением, относятся к предметам ведения легислатур штатов), свидетельством чего служит тот факт, что *между появлением на свет первого и второго законов «О гражданских правах»*³ прошло чуть менее *одного века*, и в обоих случаях их обуславливало наличие серьезных расовых проблем.

¹ В качестве примера можно привести знаменитое «дело Брауна» (Brown v. Board of Education of Торесе) 1954 г., рассматривавшееся непосредственно Верховным Судом Соединенных Штатов в качестве высшей судебной инстанции, которое в практике американской юриспруденции относится не к законодательству, а к так называемому президентскому праву (т.е. к актам, на базе которых в последующем принимаются те или иные общенациональные и региональные законы) [2, с. 187–188].

² В отдельных штатах, где разрешены однополые браки и весьма активно идут процессы по смене гендерной принадлежности, до сих пор действуют акты периода Гражданской войны между Севером и Югом, причем от них в ближайшей перспективе никто не собирается отказываться. В то же время на региональном уровне даже системообразующие федеральные акты, в том числе поправки к Конституции, могут быть не ратифицированы *в течение века и более*. Так, принятая в декабре 1865 г. XIII поправка, отменившая в Соединенных Штатах рабство, была введена в действие в штате Миссисипи только 19 февраля 2013 г.

³ Напомним, что закон «О гражданских правах» 1866 г. является первым в истории Соединенных Штатов актом федерального Конгресса, который был принят (в результате преодоления обеими палатами вето главы государства) вопреки воле президента (в данном случае речь идет об Эндру Джонсоне). Следующий по счету документ, посвященный гражданским правам, датируется 1957 г., в котором, помимо прочего, говорилось о создании в рамках центральной исполнительной власти специальной *Комиссии по гражданским правам*, членом которой во главе с председателем и его заместителем назначал, с согласия Сената, президент. Этот орган наделялся широкими контрольными полномочиями в сфере защиты конституционных прав граждан, для чего он был вправе осуществлять сбор информации, изучение и расследование в случаях «отказа в равной защите». Во всех подобного рода ситуациях комиссия наделялась правом: «(1) расследовать письменные заявления граждан, данные под присягой или в иной форме, о том, что определенные граждане Соединенных Штатов были лишены права голоса либо проигнорированы при подсчете голосов по признаку цвета кожи, расы, вероисповедания, пола, возраста, физических или умственных недостатков либо национального происхождения...; (2) изучать и собирать информацию о нормативных актах, в которых выражены дискриминация или отказ в предусмотренной Конституцией равной защите по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола, возраста, физических или умственных недостатков или национального происхождения либо отказ в отравлении правосудия; (3) оценивать законы и политику Федерального правительства с точки зрения дискриминации либо отказа в предусмотренной Конституцией равной защите по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола, возраста, физических или умственных недостатков или национального происхождения либо отказа в отравлении правосудия...» [3, с. 189–190].

«Затягивание» на федеральном уровне законодательного регулирования вопросов, так сказать, «проблемного характера», непосредственно связанных с соответствующими правами и свободами человека, мотивировалось не только тем обстоятельством, что они относятся к компетенции региональных органов власти (наиболее часто с чем-то подобным сталкивались в период *реанимации в масштабах южных штатов дискриминационного режима* в отношении тех, кто до отмены рабства рассматривался в качестве *colored people* и, согласно XV поправке, ратифицированной 3 февраля 1870 г., получил избирательные права), но и отговорками с рядом аргументов весьма банального содержания *в оправдание своего бездействия*: все, что необходимо, закреплено в конкретной поправке и не требует никаких дополнительных юридических подтверждений со стороны государства, в связи с чем *штаты обязаны решать* возникающие и уже существующие коллизионные вопросы самостоятельно¹. Аналогично *из-за отсутствия единообразной правовой регламентации* обстояли дела и в области трудовых отношений, где пресловутый *режим сегрегации проявлялся еще более контрастно*, что вынудило федеральный Конгресс принять новый закон «О гражданских правах», один из разделов которого вводил в масштабах страны *общие* «правила поведения» для работодателей и профессиональных союзов (можно только гипотетически представить, какой произвол творился в центре и на местах в отношении «цветных» в тот период, пока не вступили в действие нормы общенационального закона)². Справедливости ради

¹ В свое время на этом основании Верховным Судом Соединенных Штатов и федеральными окружными судами было принято несколько, сегодня сказали бы «скандальных решений», в том числе по делу *Plessy v. Ferguson* 1896 г., юридически оформивших режим расовой сегрегации (своего рода новой интерпретации рабства), действовавший в рамках так называемых *разделенных, но равных возможностей* (другими словами, никто не запрещал «цветным» посещать публичную библиотеку, туалет, стадион или пользоваться муниципальным транспортом, но, делая это, они должны были занимать места, специально отведенные для них с табличками или надписями «for colored people») и подтвердивший его соответствие федеральной Конституции. К этому времени почти во всех южных штатах были приняты законы, вводившие ограничения и цензы для «цветных», обладавших избирательным правом, причем во всех случаях ссылались на решения Верховного Суда, а в области брачно-семейных отношений – полный запрет на межрасовые браки. Сегрегация, несмотря на существование XIII поправки, ликвидировавшей институт рабства, *функционировала официально* вплоть до второй половины XX в. И это государство умудряется позиционировать себя в качестве «плота демократии» и «примера для подражания», цинично обвиняя кого-то в несоблюдении прав и свобод человека?

² Так, согласно разделу VII закона «О гражданских правах» 1964 г., для работодателей стало считаться противоправной практикой найма: «(1) не нанять или отказать в работе или уволить любое лицо или проявить дискриминацию по отношению к любому лицу в том, что касается его вознаграждения, сроков, условий или привилегий, связанных с работой, на основании расы, цвета кожи, религии, пола или национальной принадлежности, или (2) ограничивать, сегрегировать или классифицировать работников или лиц, подающих заявление о приеме на работу, каким-либо образом, который лишает или может лишить какое-либо лицо возможностей трудоустройства или каким-либо иным образом ущемляет его статус работника на основании расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национальной принадлежности... Для профессионального союза считается противозаконной практикой: (1) не принимать в свои члены или исключать из профсоюза, или каким-либо иным

нельзя не сказать, с какими проблемами сталкивались потомки colored people при реализации активного и пассивного избирательного права, что привело в конце концов к тому, что об этом «заговорили» даже правящие элиты¹.

Кто-то из наиболее «последовательных» апологетов «западной» модели демократии, *внимательно*, с пристрастием, *прочитав* все то, о чем говорилось ранее по тексту, может сделать безапелляционный вывод и упрекнуть авторов в том, что как бы кто-то – в очередной раз – ни старался «демонизировать» или «очернить» политический режим, сформировавшийся в Соединенных Штатах, несмотря ни на что олицетворяющих собой все «лучшее» и «прогрессивное», это не имеет никакого отношения к тем процессам, которые до недавнего времени – каких-нибудь два года назад – протекали в стране, служившей неформальным лидером «западной» цивилизации и «примером для подражания». Нет секрета в том, что в истории каждого народа найдется немало «скелетов в шкафу», и в этом «новая общность» – североамериканская гражданская нация – не считается каким-то «исключением из правил». *Вопрос принципиально в другом*: почему, акцентируя с завидной настойчивостью внимание на чужих «скелетах», в том числе народов, чья государственность насчитывает не менее тысячи лет, три четверти из которых являясь суверенной, в то же время *предпочитая молчать* о том, что «запрятано» у себя

образом проявлять дискриминацию по отношению к любому лицу на основании расы, цвета кожи, вероисповедания или национальной принадлежности...» [4, с. 190–191].

¹ Как правило, организация и проведение избирательных кампаний входит в сферу полномочий публичных органов штата (то, к чему это приводит, мы наблюдали в ноябре 2020 г.), на уровне которых действует самое разнообразное региональное законодательство, поэтому федеральная администрация и Конгресс были в той или иной степени обязаны «заставить» штаты, в первую очередь южные, ввести у себя хотя бы минимальные по объему обязательные к исполнению требования, связанные с соблюдением положений, закрепленных в XIV и XV поправках к Конституции Соединенных Штатов. Что и было реализовано. Так, читаем в титуле 42 параграфа 1973 главы 20 (об избирательном праве) «Свода законов»: «Ни один штат или его политико-административное подразделение не должны вводить или применять избирательный ценз, иные условия для голосования, а также норму, порядок или процедуру таким образом, чтобы гражданин Соединенных Штатов в правах на участие в выборах был лишен или ограничен по признаку расы или цвета кожи... Ни один гражданин в любом штате не должен лишиться права голоса или ограничиваться в этом праве по признаку расы или цвета кожи во время федеральных, штатных или местных выборов в связи с его несогласием с каким-либо тестом или иным средством... Конгресс настоящим заявляет, что для обеспечения, согласно XIV поправке, прав лиц, обучающихся в американских школах, в которых основной язык обучения не английский, необходимо запретить штатам обуславливать право голоса таких лиц способностью читать, писать, понимать и толковать любой вопрос на английском языке... Конгресс заявляет, что для обеспечения гарантий XIV или XV поправки к Конституции... необходимо устранить... дискриминацию путем запрета проведения выборов только на английском языке, а также путем предписания иных средств по исправлению создавшегося положения... Ни один штат или его политико-административное подразделение не должны вводить или применять какой-либо избирательный ценз или условие для голосования, норму, порядок или процедуру с целью лишения какого-либо гражданина Соединенных Штатов права голоса либо ограничения его в этом праве по той причине, что он является представителем языкового меньшинства...» [5, с. 195–198].

в подвале или на чердаке, где столько «мусора», что на месте «оплота демократии», о котором триста лет назад никто вообще ничего не знал, *следовало бы помалкивать?* В первую очередь именно этим должны «озаботиться» все те, кто возвел Соединенные Штаты на «пьедестал», не посчитав при этом нужным вспомнить, что *еще каких-то 60–70 лет назад* человек с темным цветом кожи рассматривался не кем иным, как физическим лицом «второго» сорта, *наряду с животными*, не имея права (и это после отмены рабства в 1865 г.) находиться в одном помещении с белым либо занимать не соответствующее его статусу место в общественном транспорте, туалете, за столиком в ресторане или библиотеке. Абсурд состоит в том, что «цветные», до сих пор сохранив в памяти, как их дискриминировали, решили *отдать долг* самым *циничным и унижающим достоинство* образом: заставив, невзирая на возраст, вставать на колени, целовать обувь и счищать с нее дорожную пыль, причем проделывая всю процедуру публично.

Если это и есть демократия, где приоритетное место отведено правам и свободам человека, тогда о политическом режиме подобного рода *нет смысла говорить* как о «примере для подражания», с другой стороны, благодаря таким «социальным проявлениям» более аргументированными, в том числе с точки зрения критического анализа большинства проблем, так либо иначе связанных с историей государства и права, выглядят обобщения, посредством которых с предельно возможной вероятностью доказывается состоятельность авторских выводов и констатаций, диссонирующих с мнением оппонентов. Рассматривая процесс становления, развития, регресса и деградации *системообразующих* социально-политических институтов, традиционно не вызывающих у исследователей сомнений в целесообразности их формирования на каком-то из этапов государственного строительства, приходишь к пониманию, что какая-то их часть, прикрываясь словами типа «либерализм» и «демократия», *на самом деле не были* ни либеральными, ни демократическими. Свидетельством того, о чем идет речь, вне всякого сомнения, могут служить декларации, введенные в политический и разговорный оборот, известные с периода первых буржуазных революций, юридически выраженные *при всей парадоксальности* чего-либо подобного *всего лишь в одном слове*, например: «равенство», «всеобщность», «равноправие», «свобода», которыми, что бы мы ни взяли в качестве наглядной иллюстрации, буквально пестрит большинство учредительных актов, начиная с «Декларации независимости» 1776 г. Перед нами «миф», выстроенный на пустом месте и положенный в основу «западной» модели демократии, позднее ставшей не только «примером для подражания», но и *важнейшим*

критерием оценки «качества» государственности, внутри и вовне позиционирующей себя таковой. Вся история «Града на холме», начиная с колонизации британских «заморских территорий» и решения «индейского» вопроса, позволяет сделать вывод, что *при всем положительном*, с чем традиционно (причем достаточно справедливо) ассоциируется политический режим, созданный в Соединенных Штатах, *воспринимать это государство* в течение значительного по времени периода существования демократическим *проблематично по ряду причин*. В связи с этим, чтобы не выглядеть голословными, и необходимо непредвзятое, всестороннее и объективное рассмотрение комплекса проблем, доставшихся в наследство – с юридической точки зрения, по существу, ни в чем не виноватым – потомкам «белых» и *colored people* как от эпохи рабовладения и торговли «движимым имуществом», так и сегрегации по признаку расы и цвета кожи. К сожалению, любая новая трактовка известных фактов и событий, которая в той либо иной степени не удовлетворит «тех», кто придерживается «официального взгляда» (начиная с большинства преподавателей, профессоров университетов и профессиональных ученых и заканчивая представителями правящей элиты), *обречена на деструктивное восприятие*, даже если это собственное суждение, не более, кого-то из членов североамериканского научного сообщества¹.

Возведя Соединенные Штаты в статус своего рода «неприкасаемых» (т.е. провозгласив «субъектом», в отношении которого всякая критика – как конструктивная, так и неконструктивная – запрещена

¹ В чем причины подобного отношения к иной точке зрения? На этот вопрос можно найти ответ, например, в работе Патрика Бьюкенена: «Американцев учат, что, в отличие от “почвенных” народов, наша нация – “пропозициональная”, “идеологическая”, наша общность опирается на идеи. Нас делает исключительными и определяет цель нашего существования как нации тот факт, что Америка с самого рождения привержена утверждению равенства и демократии – для себя и всего человечества. С 1776 года, говорил Линкольн, мы “привержены убеждению, что все люди созданы равными”. Так учат наших детей. Оспаривать утверждение, что Америка всегда была и будет предана равенству, демократии и многообразию, значит выставить себя едва ли не откровенным антиамериканцем. Тем не менее это миф, по своему влиянию на американскую историю ничуть не уступающий влиянию на историю европейской “Энеиды”, где рассказывается, как после падения Трои уцелевшие горожане ушлепают в Средиземное море и впоследствии основывают Рим. Сегодняшнее эгалитаристское стремление сделать всех равными не является исполнением мечты отцов-основателей... Америка отправилась в идеологический крестовый поход за утопической целью...» Ответчая на свой собственный вопрос, «во что верили отцы», известный североамериканский политик и публицист консервативного направления пишет: «Отцы-основатели не верили в демократию. Не верили в многообразие. И не верили в равенство. Из текста, который Джефферсон составил, а другие подписали (речь идет о «Декларации независимости». – *Авт.*), очевидно следует, что единственное равенство в их понимании есть идеал и далекая цель, равенство прав, коими Господь наделил человека...» [1, с. 269–270]. Согласитесь, перед нами яркий образец честного и правдивого отношения к истории государства и права собственной страны, который (особенно сейчас) крайне редко, в исключительных случаях можно встретить в средствах массовой информации, особенно на страницах той части печатных изданий, которая «в штучки» воспринимает любое нестандартное суждение о тех или иных «проблемных вопросах», что вдвойне заслуживает поддержки и одобрения.

априори либо допустима исключительно с его согласия), правящая элита, кто бы персонально ни стоял у кормила власти, делает все, *причем весьма успешно*, чтобы они не утратили его ни при каких форс-мажорных или экстраординарных условиях, к которым, помимо расового и женского вопросов, благодаря мультикультурализму и толерантности все настойчивее и активнее «присоседивается» совершенно новая юридическая проблема, *связанная со сменой половой принадлежности*. Все, что вытекает из тенденций подобного рода, воздействие которых *de facto* ощущают не только многие социальные и этнические, но и возрастные группы и сегменты общества, приобретающих характер пандемии, бороться с которой не то что не хотят, наоборот, ее максимальным образом пропагандируют среди тех, кто придерживается традиционных ценностей и гендерных отношений, может в итоге привести к таким непредсказуемым последствиям, которые и не снились из-за нерешения расового или женского вопросов. Нам кажется, что основной вектор «болезни», находящейся всего лишь на начальной стадии, но *от этого не менее опасной*, направлен на дальнейшее *расчеловечивание*, в том числе подрастающего поколения, о чем свидетельствуют методы и формы, посредством которых это осуществляется, *тоталитарный характер* которых практически не вызывает сомнений. Что может быть более абсурдным с точки зрения физиологии и анатомии, чем стремление представителя одного гендера стать противоположным и «родить» ребенка, *если к этому нет никаких*, даже гипотетических, медицинских и других показаний? Тем не менее, находясь под ежедневным прессингом идей толерантности и впечатлением от голливудских шедевров типа комедийного фильма «Близнецы», *очередь из претендующих переодеться* в платье и женское нижнее белье или мужской военной китель день ото дня только *возрастает*, что, например, приводит к таким изменениям в терминологии, используемой в общеполитической и разговорной лексике, в рамках которых для обозначения «кого-то» используются слова и выражения, *не несущие* той социальной коннотации, как еще несколько лет назад.

То, что «происходит» в последнее время во многих штатах «Града на холме» и целом ряде государств Европейского союза, является *исключительно наглядным «примером»* того, к каким «ошеломляющим результатам» может в итоге привести гипертрофированная абсолютизация прав и свобод человека. Возникшие проблемы, на которые *уже трудно не обращать внимание*, т.к. они «навязчиво» бросаются в глаза, свидетельствуют прежде всего о том, что *любая абсолютизация*, о чем бы ни шла речь, *приводит не к расширению* того, что суще-

ствуется на данный момент и закреплено в законодательстве, а к своей противоположности – *анархии, вседозволенности и регрессу* «старой» системы отношений. Перед нами не просто активизация механизмов расчеловечивания, а последовательная и целенаправленная *ломка фундаментальных основ* того, чем в течение нескольких тысячелетий воспринималась цивилизация в целом и ее системообразующие институты. Общество не только разлагается изнутри, увлекая в «болото мракобесия», прямо либо косвенно оказывая воздействие на многие сферы социально-политических отношений, *навязывая культ «новых ценностей»*, обусловленных «религиозным преклонением» перед сакральным «божеством» в лице пресловутой толерантности и мультикультурализма, *оно* постепенно *деградирует*. На этом фоне традиционные расовый и женский вопросы приобретают, судя по всему, *факультативный* алгоритм и выводятся за скобки исторического процесса (недалек, видимо, тот день, когда они будут *сданы в утиль* как «социальный хлам»). Однако намного более реалистичным выглядит несколько другой сценарий столь противоестественных явлений: не исключено, что со временем (и это, судя по всему, *совсем не такая уж далекая перспектива*, как может показаться) осуществится «конвергенция ценностей», и то, с чем *de facto* столкнется правящая элита, вообще нельзя предугадать, но, что бы ни произошло, «западное» общество и «западная» модель демократии – во всех разновидностях – *перестанут быть* тем, с чем ассоциировались ранее. И в этом существенное значение будет принадлежать тому обстоятельству, что набирающие обороты в Соединенных Штатах и Европейском союзе процессы в подавляющем числе случаев *регулируются* всевозможными «*правилами*», а не общеобязательными «правовыми актами», принятыми представительными органами, введенными в оборот и действующими на территории всей страны. Многие области общественных отношений, где речь идет о конституционных правах и свободах человека, непосредственно входят в круг *законодательных полномочий каждого из штатов* (поэтому где-то аборт или однополые браки легализованы, а где-то местными legislatures категорически запрещены), в связи с чем говорить о чем-то «единообразном» с точки зрения регламентации частноправовых отношений в масштабах сложносоставного государства нет никаких оснований. Кроме того, все более возрастающую и активную «роль» в процессе нормотворчества играют суды и их члены, включая Верховный Суд (не меньшее значение принадлежит и Европейскому суду по правам человека, на основании решений которого национальные парламенты принимают те или иные акты), выступающие публичными институ-

тами, к юрисдикции которых, помимо прочего, *относится защита* не только закрепленных в Конституции прав и свобод человека, но и тех, что актуализированы «новыми ценностями».

Сам факт того, что одного «нормотворца» в лице легислатуры штата *во многих случаях «сменил» другой* – суд и не всегда компетентный «служитель фемиды», взявшие на себя обязанность по *ликвидации пробелов*, имеющих в действующем федеральном и региональном законодательстве (несмотря на то что в истории «Града на холме» судам как ветви власти всегда отводилось «особое место»), свидетельствует о необходимости, с одной стороны, внести соответствующие *коррективы в сложившийся принцип разделения властей*, в рамках которого суд не является законодательным органом (если не учитывать особенность англосаксонской системы права, где в случае наличия «пробела» определяющее значение придается прецедентному характеру решений суда, в большей или меньшей степени восполняющих отсутствие какой-либо нормы), с другой – *интенсифицировать и унифицировать законодательный процесс* на федеральном уровне с целью придания документам, регламентирующим права и свободы человека, *общенациональное, а не региональное значение*. Другими словами, государство, а не его «составные элементы» в виде штатов, должно, наконец, взять в свои руки одну из самых проблемных сфер и навести там как можно быстрее порядок (не исключено, что для этого придется осуществить и непопулярные меры, вплоть до реформы политического режима, уже *давно нуждающегося в модернизации*), отвечающий «требованиям дня». В какой-то мере, видимо, это способствовало бы скорейшему выходу из того морально-нравственного кризиса, в который все больше втягивается общество, т.к. в противном случае с ним могут произойти такие *социальные трансформации*, в том числе *деградирующего характера*, «масштаб» которых трудно себе даже вообразить. Самое неприятное в складывающейся ситуации состоит в том, что *представительная власть* – с необходимостью неукоснительного соблюдения установленных процедур и стадий законодательного процесса – *не успевает за изменениями*, напоминающими собой «горную снежную лавину», способную в любой момент, если ей каким-то образом не помешать, сломать все на своем пути. Законодатель, прежде всего *ставя во главу угла партийные интересы*, а не обязанность противодействия тем негативным тенденциям, которые растут как грибы после дождя, оказывая влияние на весь ход исторического процесса в рамках качественно изменяющихся социально-политических отношений, *не проявляет* (по объективным или субъективным причинам начиная с того, что это не входит в «объект»

его лоббирования, на что спонсором были выделены средства на проведение избирательной кампании, и заканчивая корпоративной этикой) *инициативы* в тех вопросах, которые *находятся вне пределов* «задач», для достижения которых он и получил долгожданный парламентский мандат, и могут в дальнейшем помешать его переизбранию на следующий срок. Однако как только будет дана соответствующая команда от олигархической группировки, которую он представляет в той либо иной палате федерального Конгресса, его гендерные «предпочтения» трансформируются в требуемую сторону, и вместо ярого *противника* он, не задумываясь, станет *апологетом* «новых ценностей», пропагандируя их направо и налево, не обращая никакого внимания на мнение тех членов общества, которые являются его электоратом. Не получив защиты в виде конкретного закона у «избранника народа», ее пытаются найти в суде.

Таким образом, *одной из постепенно возникших* в течение последних десятилетий, но приобретающей все более активный характер отличительных черт «западной» модели демократии, на наш взгляд, становятся *качественные изменения*, наблюдаемые в *традиционной системе* разделения властей, где на ведущие позиции выходят структуры судебной власти и их решения, ставшие во многих ситуациях альтернативными публичными механизмами, не только защищающими конституционные права и свободы человека, но и «творящими право» в тех случаях, когда отсутствует необходимое предписание, введенное в оборот компетентным органом представительной власти. Если до недавнего времени суд, рассматривая соответствующую «коллизия», опирался на нормы законодательного акта и требовал их неукоснительного соблюдения, то теперь «избранники народа», актуализируя новую юридическую норму, *учитывают мнение судьи* или *коллегии судей*, сформулированное по конкретному вопросу. Именно в указанной последовательности принимались законы парламентами отдельных государств Европейского союза (и прежде всего наднациональным представительным органом этого «сообщества», выполнявшим постановления Европейского суда по правам человека), «санкционировавшими» пресловутые однополые браки, усыновление подобными «семьями» детей, смену половой принадлежности, количество гендеров и другие «нововведения» (например, те же требования терминологического характера, *не рекомендуемые* в разговоре с кем-либо *использовать слова* типа «мама», «папа», «женщина», «мужчина», «господин» и «госпожа» в прежнем значении, чтобы не ранить чувств всех тех, кто не определился, окончательно или временно, со своим половым статусом), которые со скоростью

курьерского поезда вводили в действие чиновники. Суд, при условии использования в качестве «аналогии» дефиниции, определявшей учреждение, концентрировавшее в одном органе функции и полномочия сразу нескольких властных механизмов, как *работающую корпорацию* (в виде иллюстративного примера можно привести Парижскую коммуну), т.е. публичный институт, принимающий правовой акт, осуществляющий его реализацию и контроль за исполнением, *de facto приобретает совершенно иное содержание своих прерогатив*, аккумулируя по собственной инициативе (таким образом поступил Верховный Суд Соединенных Штатов, «присвоив» полномочия органа конституционного контроля¹, несмотря на то что об этом вообще ничего не говорилось в учредительном акте 1787 г.) в «единое» целое нормотворческую, судебную и надзорную юрисдикции. Вместе с тем проблема при всей реальности и сложности не должна представляться таким образом, что суд, *выйдя за традиционные рамки* системы разделения властей и взяв на себя значительный объем нормотворчества, со временем полностью вытеснит парламент из сферы разработки и принятия законов: он лишь меняет, *не деформируя действующий публичный механизм*, социально-политическую значимость и скорость принятия необходимых правящей элите решений².

Итак, проведенный сравнительно-правовой анализ показывает, что ни о каком «копировании» – прямом либо косвенном – той модели политического режима, которую мы условно называем «западной», речь, по нашему мнению, не должна идти в принципе, причем ни в «классической», ни в современной ее интерпретации, т.к. между дефинициями *демократия* и *народовластие* в их истинном значении нет оснований ставить знак равенства, несмотря на то что *один термин является буквальным переводом другого*. Рассматриваясь с ин-

¹ Началом послужило решение Верховного Суда по делу 1803 г. «Мэрбери против Мэдисона».

² Тенденция (во многом являющаяся гипотетической), о которой говорилось ранее, в основном характерна для Европейского союза и его членов, где роль наднационального суда по правам человека, решения которого все чаще имеют доминирующее значение, перманентно возрастает, оказывая воздействие на законодательный процесс не только в рамках Европейского парламента, но и на уровне государств, входящих в состав данного «сообщества». Парадокс проявляется, в частности, в том, что решения, принятые наднациональным судом по правам человека, должны выполняться (прежде всего посредством принятия конкретных законодательных или подзаконных актов) всеми государствами, ратифицировавшими соответствующий договор, даже если они не входят в состав Европейского союза. Для Соединенных Штатов, где значение судебных решений, причем традиционно, намного превышает то, что наблюдается в пределах европейской территории (не говоря уже об их эффективности), нередко обусловлено тем обстоятельством, что «судебная мантия» имеет партийный оттенок, т.е. *судей избирают или назначают* (как в ситуации с федеральным Верховным Судом) *исходя из партийных квот*, поэтому в большинстве случаев, правда, бывают и «исключения из правил», практически заранее известно, каким будет (например, при рассмотрении жалобы, связанной с результатами выборов и подсчетом голосов) итоговый вердикт судьи либо коллегии судей. С учетом высказанного замечания нельзя все более скептически относиться к тезису, которым любят аргументировать демократичность того, что ассоциируется с «западной» моделью, об открытости судебной системы и объективности решений судов.

ституциональной точки зрения в общем идентичными феноменами, тем не менее они представляют собой совершенно разные варианты того публичного механизма, *при помощи которого* «народ» – непосредственно или через своих представителей – как единственный источник и носитель власти осуществляет управление государством: если относительно «коллективного Запада» следует констатировать, что в странах, каким-то образом ассоциирующих себя с ним, есть демократия, но нет народовластия, то применительно к России ситуация выглядит зеркально наоборот. Исходя из этого обстоятельства, на повестке дня у научного сообщества стоит фундаментальная теоретическая проблема – разработка принципиально новой правовой идеологии как одного из основных *элементов национальной идеи*, в рамках которой нам *предстоит определить*, чем «народовластие»¹ качественно отличается от «демократии».

Список литературы:

1. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен ; пер. с англ. К.М. Королёва. – М. : АСТ, 2016.
2. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.
3. Закон о гражданских правах 1957 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.
4. Закон о гражданских правах 1964 года. Раздел VII // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.
5. Свод законов США (титул 42, глава 20). Об избирательном праве // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.

¹ Начиная с древнерусского периода истории отечественной государственности известное в форме *вечевых институтов*, функционировавших в Великом Новгороде и Пскове до конца XV – начала XVI в., на смену которым пришел *Совет всея земли*, сословно-представительный орган, действовавший в течение нескольких лет (практически ничем не уступавший аналогичным европейским структурам), после окончания Смутного времени избравший на царство самодержавного правителя из рода Романовых.

Д.С. Устинов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Ustinov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Criminal Procedure Departure
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-238-245

ОБОСНОВАННОСТЬ РЕШЕНИЯ О ПРИВЛЕЧЕНИИ ЛИЦА В КАЧЕСТВЕ ОБВИНЯЕМОГО КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕГО ПРАВА НА ЗАЩИТУ

Аннотация: в статье с позиции требований обоснованности и мотивированности решений в уголовном судопроизводстве анализируется постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого и исследуется предмет доказывания при предъявлении обвинения. Акцентируется внимание не только на отсутствии единого подхода в науке уголовного процесса к вопросу о необходимости изложения доказательств в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого, но и на непоследовательности законодательной регламентации данного вопроса. На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого необходимо указывать доказательства, обосновывающие обвинение, и их краткое изложение, подтверждающие наличие в действиях обвиняемого конкретного состава преступления.

Ключевые слова: обеспечение обвиняемому права на защиту, обоснованность процессуальных решений, постановление о привлечении в качестве обвиняемого, достаточность доказательств, предмет доказывания.

THE JUSTIFICATION OF THE DECISION TO INVOLVE A PERSON AS AN ACCUSED AS A REQUIREMENT FOR THE REALIZATION OF HIS RIGHT TO DEFENSE

Abstract: In the article, from the standpoint of the requirements of validity and motivation of decisions in criminal proceedings, the resolution on the involvement of a person as an accused is analyzed and the subject of proof is investigated at the arraignment. Attention is focused on the absence not only of a unified approach in the science of criminal procedure to the issue of the need to present evidence in the decision to involve a person as an accused, but also on the inconsistency of the legislative regulation of this issue. Based on the conducted research, the author comes to the conclusion that it is necessary to indicate the evidence substantiating the accusation and their summary confirming the presence of a specific corpus delicti in the actions of the accused.

Keywords: providing the accused with the right to defense, the validity of procedural decisions, the decision to involve as an accused, the sufficiency of evidence, the subject of proof.

В соответствии с положениями ст. 7 УПК РФ решения, принимаемые при производстве по уголовным делам, должны отвечать требованиям мотивированности и обоснованности. Однако исходя из содержания ст. 171 УПК РФ одно из важнейших решений, принимаемых в ходе предварительного расследования, – постановление о привлечении в качестве обвиняемого – сегодня не только не отвечает требованию обоснованности, но и не обеспечивает право обвиняемого «быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения» [1, с. 497–498], а также существенно ограничивает его право «иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты» и право «допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него» [2].

Сегодня повсеместной является практика составления постановлений о привлечении в качестве обвиняемого без указания в нём доказательств, обосновывающих принятие этого решения, что, безусловно, лишает обвиняемого знания о том, что послужило основанием для привлечения его к уголовной ответственности и существенно осложняет защиту от предъявленного обвинения.

В теории уголовного процесса при исследовании вопросов обоснованности и мотивированности решения о привлечении в качестве обвиняемого в основном обращалось внимание на проблемы достаточности оснований для предъявления обвинения, достоверности выводов следователя о виновности лица и его убежденности в этом [3–6]. Вопрос о том, какие доказательства должны быть приведены в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и должны ли они приводиться вообще, обстоятельно не исследовался.

В советский период ряд авторов отмечали, что нельзя дать даже в абстрактной форме никакого исчерпывающего перечня доказательств и обобщающего определения «достаточности данных» для предъявления обвинения [3, с. 19]. Оппонируя им, Л.М. Карнеева считала, что в данном случае происходит смешение обстоятельств, подлежащих доказыванию, с перечнем используемых для этого доказательственных фактов, не определяемых законом. При определении достаточности оснований для привлечения в качестве обвиняемого учитываются как обстоятельства, подлежащие доказыванию, так и степень их доказанности. Отправные указания на необходимую степень доказанности определены в законе и приводятся в постановлении

о привлечении в качестве обвиняемого, «поскольку они установлены материалами дела...» [6, с. 112].

В ч. 1 ст. 171 УПК РФ указано, что «при наличии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления, следователь выносит постановление о привлечении данного лица в качестве обвиняемого». Тем самым закон делает акцент на том, что решение следователя должно основываться на достаточной совокупности доказательств. Однако в ч. 2 ст. 171, содержащей перечень информации, которая должна быть отражена в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого, отсутствует какое-либо упоминание о доказательствах, приводимых в нем. Исходя из буквального содержания ст. 171 УПК РФ, следователи в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, излагая обстоятельства совершенного преступления, как правило, не указывают доказательства, их подтверждающие, за исключением случаев, когда это необходимо для подтверждения той или иной квалификации преступления (например, заключение судебно-медицинской экспертизы). Подобная практика, как уже отмечалось, существенно осложняет реализацию обвиняемым права на защиту от обвинения, поскольку того, на чем оно строится, обвиняемый просто не знает.

На это обращают внимание многие современные ученые-процессуалисты, однако их позиции по этому вопросу во многом разнятся. Так, А.В. Смирнов и К.Б. Калиновский справедливо замечают, что «...без уведомления об обосновывающих обвинение доказательствах сторона защиты не может полноценно выполнять свою функцию. Если лицо знает лишь то, в чем его обвиняют, но не знает, на основании чего, оно не может полноценно оспаривать аргументы своего процессуального противника. Это не только не способствует подлинной обоснованности обвинения, но и нарушает равноправие сторон как элемент состязательности (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ст. 15 УПК), предоставляя незаслуженное преимущество обвинителю» [1, с. 497–498].

В.С. Джатиев также считает, что постановление о привлечении в качестве обвиняемого должно содержать доказательства, обосновывающие формулируемый обвинительный тезис, в противном случае это ведет к нарушению принципа законности, когда любое лицо можно обвинить в чем угодно без достаточных оснований [7, с. 38–39].

Профессор А.В. Гриненко, отмечая, что в ч. 1 ст. 171 УПК РФ отсутствует требование привести перечень доказательств, который необходим для привлечения лица в качестве обвиняемого, тем не менее полагает, что закрепить подобное требование в УПК РФ невозможно,

поскольку по каждому уголовному делу при принятии решения следователь оценивает доказательства на предмет достаточности по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь законом и совестью. И эта совокупность должна быть достаточна для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, или хотя бы характеризовать деяние как уголовно наказуемое и подтверждать причастность конкретного лица к его совершению [8, с. 492].

В учебнике «Курс уголовного процесса», подготовленном под редакцией профессора Л. В. Головки, указано, что основания для привлечения в качестве обвиняемого носят сугубо формальный характер и состоят в наличии достаточных доказательств для обвинения лица в совершении преступления (ч. 1 ст. 171 УПК РФ) [9, с. 757–758]. Однако в содержании постановления о привлечении в качестве обвиняемого отсутствие требования о приведении таких доказательств демонстрирует «коллизия права обвиняемого на защиту и публично-государственного интереса в раскрытии и успешном расследовании преступления, из которого и следует тайна следствия», а поэтому «de lege lata обоснованность постановления о привлечении в качестве обвиняемого заключается в изложении обстоятельств совершения преступления, а мотивированность – в аргументации следователя относительно квалификации этих обстоятельств» [9]. Вместе с тем авторы учебника признают за следователем право, исходя из тактической необходимости, ознакомить обвиняемого с любыми доказательствами, имеющимися в деле, и одновременно указывают на то, что содержание постановления о привлечении в качестве обвиняемого не позволяет прокурору, которому будет направлена его копия, проверить законность и обоснованность принятого следователем решения.

Как представляется, такие разные позиции ученых во многом обусловлены законодательной сумятицей, непоследовательным регулированием смежных процедурных вопросов, затрагивающих обеспечение права обвиняемого на защиту, а также проблемы обоснованности уголовно-процессуальных решений. Отечественный законодатель при устранении проблем уголовно-процессуального регулирования, выявленных по итогам рассмотрения жалоб российских граждан Европейским Судом по правам человека [16–18], нередко создает новые пробелы и противоречия. Так, в ч. 2.1 ст. 281 УПК РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми в случаях, предусмотренных пп. 2–5 ч. 2 данной статьи, решение об оглашении показаний потерпевшего или свидетеля и о воспроизведении видеозаписи или киносъемки следственных действий, производимых с их участием,

может быть принято судом при условии предоставления обвиняемому (подсудимому) в предыдущих стадиях производства по делу возможности оспорить эти доказательства предусмотренными законом способами [10]. Верховный Суд РФ предложил едва ли не по каждому уголовному делу проводить очную ставку в целях обеспечения права обвиняемого на оспаривание данных против него показаний [11]. Но при этом ни законодатель, ни Верховный Суд РФ не разъяснили, в какой момент и в каком объеме обвиняемый может ознакомиться с доказательствами, на которых строится обвинение. Полагаем, что эти доказательства должны быть приведены в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого.

При исследовании проблем обоснованности решения о привлечении в качестве обвиняемого значимым является вопрос о круге обстоятельств предмета доказывания, который должен быть установлен к моменту вынесения данного постановления. Объем обстоятельств, подлежащих выяснению на разных этапах расследования, не остается неизменным. Для принятия решения о возбуждении уголовного дела необходимо и достаточно установить лишь обстоятельства, указывающие на объективную сторону состава преступления [12, с. 11]. К моменту привлечения лица в качестве обвиняемого уже необходимо располагать доказательствами, позволяющими изложить в соответствующем постановлении время, место, способ совершения преступления и обстоятельства, предусмотренные пп. 2–4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ. К моменту же окончания предварительного расследования должны быть установлены все обстоятельства, входящие в предмет доказывания по уголовному делу. Таким образом, до привлечения лица в качестве обвиняемого следователь собирает доказательства, устанавливающие событие преступления и виновность лица, его совершившего; после же предъявления обвинения расследование отнюдь не заканчивается, но оно преимущественно направлено на проверку правильности версии следователя, изложенной в данном постановлении. Тем самым круг обстоятельств предмета доказывания, который должен быть установлен при принятии решения о привлечении в качестве обвиняемого, занимает «промежуточное» место по сравнению с теми обстоятельствами, которые подлежат доказыванию при возбуждении уголовного дела и при окончании предварительного расследования.

Как уже отмечалось, согласно ч. 2 ст. 171 УПК РФ, в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого должно быть дано описание фактических обстоятельств преступления с указанием времени, места, способа, цели и мотивов его совершения, изложена суть противоправных действий, совершенных обвиняемым, обстоя-

тельства, характеризующие его личность, характер и размер вреда, причиненного преступлением. Иными словами, к моменту привлечения в качестве обвиняемого следователь должен установить лицо, совершившее преступление, и все элементы состава преступления, позволяющие дать его юридическую квалификацию. Именно это предопределяет основания принимаемого решения о привлечении в качестве обвиняемого, под которыми следует понимать совокупность доказательств, подтверждающих наличие в действиях обвиняемого определенного состава преступления [13, с. 41–44].

Как мы уже отмечали, эти доказательства должны быть приведены в тексте постановления о привлечении в качестве обвиняемого. Не менее проблемным является вопрос о том, сколько и какие доказательства целесообразно приводить в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. Более полувека назад крупнейшие советские ученые-процессуалисты М.С. Строгович и М.А. Чельцов говорили о достаточности простого перечисления доказательств в решениях следователя, без изложения их содержания [14, с. 301; 15, с. 275]. Некоторые современные авторы пишут о допустимости указания в постановлении только «основных доказательств» [1, с. 497–498].

По нашему мнению, простое перечисление доказательств в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого без изложения их содержания реально ничего не поменяет в обеспечении права обвиняемого быть незамедлительно и подробно уведомленным о том, в чем он обвиняется, иметь возможность подготовить свою защиту, допрашивать показывающих против него свидетелей, поскольку содержание этих доказательств обвиняемый не будет знать. Кроме того, нет и не может быть доказательств основных и дополнительных. Это прямо закреплено в ч. 2 ст. 17 УПК РФ, согласно которой никакие доказательства не имеют заранее установленной силы.

Реализовать в полной мере свое право на защиту, оспорить показания избобличающих его свидетелей и потерпевших, на которых может быть основано предъявленное обвинение, обвиняемый может только в том случае, если ему становится известно содержание таких доказательств, содержание данных против него показаний. В соответствии с действующим УПК РФ возможность ознакомиться со всеми доказательствами обвиняемый получает только в конце предварительного следствия, когда, как правило, заканчивается его срок, и следователь стремится как можно быстрее составить обвинительное заключение и направить материалы дела прокурору, нередко отказывая в заявленных обвиняемым ходатайствах о проведении очных ставок или иных дополнительных следственных действий.

Вместе с тем мы не считаем необходимым приводить в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого все доказательства, собранные к этому моменту по уголовному делу. Вполне достаточно указывать в решении следователя лишь те сведения, которые явились основой для формулирования обвинения, то есть те, которые, с одной стороны, подтверждают наличие в действиях лица определенного состава преступления, а с другой стороны, обеспечивают возможность своевременной реализации обвиняемым права на опровержение изобличающих его доказательств.

В связи с изложенным считаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 171 УПК РФ, регламентирующую содержание постановления о привлечении в качестве обвиняемого, пунктом 4.1) следующего содержания: «перечень доказательств, послуживших основанием для формулирования обвинения, и краткое изложение их содержания».

Список литературы:

1. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский; под общ. ред. А. В. Смирнова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2007.

2. European Convention on Human Rights [Электронный ресурс]. – URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (дата обращения: 23.02.2022).

3) Лукашевич, В. З. Гарантии прав обвиняемого в советском уголовном процессе / В. З. Лукашевич. – Л., 1959.

4. Чельцов, М. А. Советский уголовный процесс / М. А. Чельцов. – М., 1951. – С. 275.

5. Савицкий, В. М. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием / В. М. Савицкий. – М., 1959. – С. 190.

6. Карнеева, Л. М. Привлечение к уголовной ответственности: законность и обоснованность / Л. М. Карнеева. – М., 1971.

7. Джатиев, В. С. Об основаниях и порядке привлечения лица к участию в уголовном процессе в качестве обвиняемого / В. С. Джатиев // Современные тенденции управления расследованием преступления: в 2 ч. М., 2007. – Ч. 1.

8. Гриненко, А. В. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: постатейный научно-практический комментарий : учеб. пособие / А. В. Гриненко. – М., 2018.

9. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. – 3-е изд., испр. и доп. – М., 2021.

10. О внесении изменений в статью 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. – 2020. – № 47 (6195). – 4 мар.

11. О судебном приговоре : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 // Рос. газ. – 2016. – 7 декабря.

12. Корнуков, В. М. Российский уголовный процесс. Вопросы Особенной части : курс лекций / В. М. Корнуков. – Саратов, 2010.

13. Григорян, В.Л. Обстоятельства, подлежащие доказыванию, в уголовном судопроизводстве и их соотношение с уголовно-правовой категорией «состав преступления» / В.Л. Григорян // Доказательства и доказывания в уголовном судопроизводстве: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию со дня рождения Ц.М. Каз (г. Саратов, 3 апреля 2020 г.). – Саратов, 2020.

14. Строгович, М.С. Уголовный процесс / М.С. Строгович. М., 1946.

15. Чельцов, М.А. Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов. – М., 1951.

16. Дело «Макеев против Российской Федерации»: Постановление Европейского суда по правам человека от 5 февраля 2009 г. (жалоба 13769/04). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).

17. «Мельников против Российской Федерации»: Постановление Европейского суда по правам человека от 14 января 2010 г. Дело (жалоба № 23610/03). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).

18. Дело «Ходорковский и Лебедев против Российской Федерации»: Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 июля 2013 г. (жалобы № 11082/06 и 13772/05). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2022).

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

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

А. А. Акланов,
аспирант кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера Саратовской государственной юридической академии, прокурор отдела по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Республики Марий Эл

A. A. Aklanov,
graduate student of the Department of Constitutional Law named after Professor I. E. Farber SGSA, prosecutor of the department for supervision of criminal procedure and operational-search activities of the Prosecutor's Office of the Republic of Mari El
Andrew_Aklanov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-246-254

СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Аннотация: в статье рассматривается статус и деятельность прокуратуры по обеспечению и защите прав человека и гражданина. Выделены особенности прокурорского надзора, позволяющие характеризовать прокуратуру как особый правоохранительный контрольно-надзорный орган. Сказано о развитии законодательно-правовых основ прокуратуры в Советском государстве и Российской Федерации. Обосновано, что прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан вытекает из природы и особого статуса данного органа.

Ключевые слова: прокуратура, Конституция РФ, прокурорский надзор, цели прокурорского надзора, права и свободы человека и гражданина, законодательство.

STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND PROSECUTOR'S SUPERVISION OF COMPLIANCE HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

Abstract: the article considers the status and activities of the prosecutor's office to ensure and protect human and civil rights. The peculiarities of the Procu-Ror supervision are highlighted, which make it possible to characterize the prosecutor's office as a special protection control and supervisory body. It is said about the development of the legal and legal foundations of the prosecutor's office in the Soviet state and the Russian Federation. The prosecutor's supervision of the observance of the rights and freedoms of citizens flows from the nature and special status of this body.

Key words: *prosecutor's office, Constitution of the Russian Federation, prosecutor's supervision, objectives of prosecutor's supervision, rights and freedoms of man and citizen, lawmaking.*

Защита прав и свобод человека является важнейшей обязанностью Российского демократического государства. В современных условиях права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов органами публичной власти и обеспечивают правосудием (ст. 17, 18 Конституции РФ) [1]. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Эти базовые положения определили права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, возложив на органы власти всех уровней их обеспечение, а для отдельных государственных институтов – их защиту, восстановление в правах в качестве основы деятельности.

Среди правоохранительных органов государства особую роль занимает российская прокуратура (от лат. *procurare* – заботиться) [2, с. 543], имеющая трехвековую российскую историю. Прокуратура Российской Федерации – это централизованная система государственных органов, предусмотренная Конституцией РФ и осуществляющая прокурорский надзор, а также иные предусмотренные законом функции. Это особый контрольно-надзорный институт, обладающий специальным конституционно-правовым статусом.

В Советском государстве прокуратура была создана в 1922 г. и заняла важное место в государственном механизме. В Конституции Союза ССР 1936 г. была глава IX, посвященная суду и прокуратуре (из 16 статей 5 были о статусе анализируемого института). Прокуратура характеризовалась в гл. 21 Конституции Союза ССР 1977 г., охватившая также 5 статей (ст. 164–168) [3, с. 143–144, 240].

Первоначально в Конституции Российской Федерации 1993 г. существовала глава 7 «Судебная власть», включающая ст. 129 о статусе прокуратуры. В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ эта глава 7 получила новое содержательное наименование – «Судебная власть и прокуратура». Статус прокуратуры был также уточнен Законом РФ о конституционной поправке от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [4].

Из-за неразвитости системы советского законодательства, а также по субъективным причинам статус и полномочия прокуратуры длительное время регламентировались подзаконными актами – преимущественно указами и постановлениями Президиума Верховного Совета Союза ССР, ранее – актами Центрального исполнительного ко-

митета (ЦИК) Союза ССР, союзных республик, актами Совнаркомов. Общесоюзная прокуратура была учреждена совместным постановлением ЦИК и Совнаркома Союза ССР 20 июня 1933 г. Действовавшее 34 года и сыгравшее большую роль в укреплении законности и правопорядка Положение о прокурорском надзоре в СССР утверждено Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР 24 мая 1955 г. [5].

На законодательном уровне вопросы организации и деятельности данного органа были решены только Законом Союза ССР о прокуратуре, принятом общесоюзным Верховным Советом 30 ноября 1979 г. [6].

С момента создания в течение всего советского периода в деятельности прокуратуры преобладали задачи и функции по защите нового социалистического строя, государственных и общественных интересов. В постановлении ЦИК и Совнаркома Союза ССР об учреждении общесоюзной прокуратуры от 20 июня 1933 г. было отмечено, что она создается «в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности» [7]. Проблематика защиты прав и свобод граждан стояла явно не на первом месте.

В целом современный статус российской прокуратуры соответствует высоким международным (европейским) стандартам. К числу важнейших полномочий прокуратуры относится: надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными и исполнительными органами российских субъектов, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, специальными субъектами осуществления общественного контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202–1).

В условиях постсоветской государственности обозначенный блок полномочий в п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона 1992 г. – это новое, самостоятельное и политически значимое направление деятельности прокурорских органов [8].

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы 2021 г. Президентом России В.В. Путиным заслуженно отмечена эффективность работы органов прокуратуры по защите прав граждан, в том числе сказано, что благодаря качественной и оперативной работе надзорного органа защищены социальные права более миллиона граждан [9].

Особый статус прокуратуры Российской Федерации среди органов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина,

объясняется рядом уникальных, присущих только данному надзорному органу особенностей осуществления правозащитной деятельности.

Так, во-первых, прокурорский надзор является довольно широким, охватывает значимые сферы правового регулирования. В компетенции прокуратуры находятся социальные, административные, уголовно-процессуальные, нормотворческие и ряд других отношений, которые в совокупности не доступны для иных правоохранительных органов. Согласно федеральным законоположениям объекты прокурорского надзора обширны и охватывают многие государственно-публичные, общественные и экономические институты.

Важно отметить и то, что широкие пределы прокурорского надзора отличаются не только многообразием его сфер, но и комплексным характером, позволяющим осуществлять надзорные функции по одному исходному правовому факту в рамках множества в дальнейшем складывающихся правоотношений. К примеру, в ходе проведения проверок трудовых прав граждан прокурорами могут выявляться преступления, предусмотренные ст. 143, 145, 145.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ, при дальнейшем расследовании уголовных дел по таким преступлениям данный надзор находит свое продолжение в надзоре за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а в ряде случаев – и в уголовном преследовании [10].

Во-вторых, прокуратура не относится ни к одной из традиционных ветвей государственной власти. Данная особенность выводит этот орган из системы сдержек и противовесов, позволяя осуществлять правозащитную деятельность независимо от иных органов государственной власти и местного самоуправления. Все сказанное подтверждается и постулатом – императивным предписанием о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, закрепленным в Федеральном законе о прокуратуре Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4, ст. 5).

В-третьих, прокуратура наделена широким инструментарием, позволяющим добиваться эффективной защиты и восстановления прав граждан. В их числе, как прокурорские проверки, так и акты реагирования, которые в совокупности являются действенным рычагом воздействия на факты нарушения прав человека. Эффективность прокурорского реагирования также подкрепляется обязательностью исполнения требований прокурора под угрозой ответственности за их игнорирование.

Кроме того, надо иметь в виду два существенных обстоятельства. Первое – полномочие по опротестованию нормативно-правовых актов, позволяющее отнести прокуратуру к органам, участвующим

в конституционном контроле [11, с. 3–15; 12, с. 75]. Второе – участие в правотворческой деятельности. Прокурорские органы могут вносить предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Федерального закона о прокуратуре). Все вышесказанное выводит надзорную правозащитную деятельность на более высокий уровень обеспечения законности и правопорядка.

Еще одной особенностью правозащитной деятельности прокуратуры выступает полномочие по инициативной защите прав и свобод отдельных категорий населения (престарелые, несовершеннолетние, инвалиды и др.) и неопределенного круга лиц в случае массового нарушения прав граждан. В таких случаях прокурор самостоятельно предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах данных лиц, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца [13].

Вышесказанное, безусловно, свидетельствует о масштабности и влиятельности прокурорского надзора за соблюдением прав граждан, его уникальности.

Вместе с тем в науке остается дискуссионным вопрос о сущности надзора за соблюдением прав и свобод личности, его отнесении к отдельной функции прокуратуры или самостоятельному направлению надзора, его разграничению с иными направлениями надзора.

Конституционная реформа 2020 г. внесла некоторую определенность в данный вопрос, закрепив в Основном Законе понятие «прокуратура Российской Федерации». Соответствующие базовые изменения конкретизированы в действующем законодательстве.

В конституционном акте 1993 г. установлены важнейшие функции (направления деятельности) прокуратуры – прежде всего, надзор за соблюдением российской Конституции и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование (ч. 1 ст. 129). Однако окончательными и завершенными данные функции не являются.

В действующем конституционном акте закреплен не исчерпывающий, а открытый перечень функций данного органа. В базовом Законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 2) перечислены как конституционные функции, так и иные полномочия (например, возбуждение дел об административных правонарушениях), которые в своей совокупности направлены на достижение целей, которые поставлены законодателем перед прокуратурой.

Анализ данной нормы через призму целей, стоящих перед прокуратурой, позволяет сделать обоснованный вывод о том, что пере-

численные в ней функции и полномочия по своей сути являются задачами прокуратуры. При таких обстоятельствах законодателем допущено частичное смешение понятий «функции прокуратуры» и «задачи прокуратуры», поскольку они в своем содержании отчасти тождественны и совпадают. Цели, задачи и функции государственного органа являются хоть и связанными между собой, но разными как по назначению, так и по объему понятиями.

Цель органов прокуратуры – обеспечение верховенства Конституции РФ, закона, единство и укрепление законности на всей российской государственной территории, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Исходя из традиционного философского понимания цели как представляемого и желаемого будущего того или иного феномена [14, с. 506], необходимо более точно проследить взаимосвязь между целями и средствами.

Цели выступают наиболее общим концептуальным понятием. Это планируемый результат, на достижение которого направлена вся многогранная деятельность прокуратуры в целом и, в частности, прокурорский надзор. Цели такого надзора определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в государственном механизме.

Задачи прокуратуры тесно связаны с ее целями и служат средством достижения поставленных перед надзорным органом целей, в связи с этим «задачи» являются более частной и конкретной категорией, при этом они обязательно должны соответствовать целям.

Функции государственного органа (в том числе и прокуратуры) являются более сложным понятием (к их пониманию в науке по сей день не сформирован единый подход). Под функциями государственного органа в целом следует понимать основные его направления деятельности, отражающие наиболее общее назначение органа в системе публичной власти. Данное определение не является доктринальным и сформулировано по результатам системного анализа термина «орган государственной власти».

В правоведении обычно под функцией прокуратуры понимают отдельный вид ее деятельности, обусловленный одной или несколькими стоящими перед ней целями, проявляющийся в решении совокупности (как правило, сходных) задач, посредством реализации особенных, свойственных именно для этого правового поля полномочий.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина фактически является тождественным другой отрасли – надзору за исполнением законов, их объединяет единый предмет

надзора, набор правовых средств (мер прокурорского реагирования). Более того, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» названные отрасли надзора сводит в одно целое, при этом указывает на необходимость акцентирования внимания на ряде социальных (трудовых, жилищных, права на медицинскую помощь) и политических прав при проведении соответствующих проверок соблюдения законодательства [15].

Анализ других отраслей прокурорского надзора свидетельствует о том, что они также направлены и на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, но в иных правовых аспектах. Так, например, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, нацелен на соблюдение прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. Об этом прямо сказано в ст. 29 Федерального закона о прокуратуре.

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу в своей совокупности направлены на защиту прав лиц, обладающих особым статусом (осужденных, отбывающих наказание, содержащихся под стражей).

В целом и другие функции прокуратуры, не только надзорные, отражают ее правозащитное назначение. Так, в рамках осуществления функций по участию в рассмотрении дел судами прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Таким образом, можно прийти к выводу, что выделение надзора за соблюдением прав граждан в отдельную отрасль является существенным фактором и имеет практическое значение. Обеспечение прав человека и гражданина, их защита являются важнейшей целью прокурорской деятельности, она определяет ее назначение в системе органов публичной власти, предопределяя ее функции [16, с. 267–286; 17, с. 213–222; 18, с. 18–23]. В целях обеспечения эффективной защиты прав человека прокуратура наделена комплексом специфических полномочий, а также рядом гарантий ее деятельности.

Согласно законодательству, прокурор, осуществляя подобный надзор, рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет

пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению подобных нарушений; привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Так, по данным Генерального прокурора РФ И. Краснова, в 2021 г. прокуроры рассмотрели более 3 млн обращений граждан (почти миллион человек были приняты на личном приеме) [19].

В ряде случаев прокурор вправе предъявлять и поддерживать в суде (или арбитражном суде) иск в интересах пострадавших (ч. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является важнейшим направлением, основной функцией прокуратуры, которое прямо вытекает из особого статуса этого контрольно-надзорного государственного органа.

Список литературы:

1. 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; № 27, ст. 4196.
2. Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М. : Центрполиграф, 2005. – 816 с.
3. Конституция общенародного государства: сборник / под общ. ред. М. С. Смиртюкова и К. М. Боголюбова. – М. : Политиздат, 1978. – 248 с.
4. Судебная власть и прокуратура : Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 548.
5. Положение о прокурорском надзоре в СССР. Утв. Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР 24 мая 1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9, ст. 222.
6. О прокуратуре СССР : Закон Союза СССР от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49, ст. 873.
7. Об учреждении Прокуратуры Союза ССР : постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 20 июня 1933 г. // Собр. законов ССР. – 1933. – № 40, ст. 239.
8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202–1 (с посл. изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2021. – № 27, ст. 5993; Российская газета. – 2022. – 15 июня.
9. Выступление Президента РФ на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы 2021 г. URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/68274>.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. – М. : Омега-Л., 2021. – 265 с.

11. Шульженко, Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко. – М., 1995. – 176 с. (Институт государства и права РАН).

12. Мусаева Г. М. Роль прокуратуры Российской Федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Г. М. Мусаева // Юридический вестник Дагестанского гос. ун-та. – 2014. – № 3. – С. 74–80.

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ. – М. : Проспект, КноРус, 2021. – 193 с.

14. Краткая философская энциклопедия / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М. : Прогресс ; Энциклопедия, 1994. – 576 с.

15. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной Прокуратуры от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. – 2008. – № 3.

16. Права человека: учеб. пособие / под ред. И. В. Гончарова. – М. : Проспект, 2020. – 296 с.

17. Обеспечение защиты прав человека в Российской Федерации : учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М. : ИНФРА-М, 2022. – 339 с.

18. Ергашев, Е. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как самостоятельное направление прокурорской деятельности / Е. Ергашев // Законность. – 2021. – № 6. – С. 18–23.

19. Егоров, И. Прокурор защитит: Генпрокуратуре поставлены новые задачи / И. Егоров // Рос. газ. – 2022. – 13 янв.

М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

M.N. Kobzar-Frolova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the RAS
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-255-261

**ВИДНЫЕ УЧЕНЫЕ ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН.
ПИСКОТИН МИХАИЛ ИВАНОВИЧ
(21 ноября 1924 г. – 15 июня 2003 г.)**

***Аннотация:** изучение научного наследия видных ученых, которые в разное время служили академической науке в стенах Института государства и права РАН, весьма важно для последующих поколений ученых и исследователей. То достояние, которое оставили первопроходцы и лидеры в науке, является фундаментом, прочной основой для дальнейших созиданий, открытий, развития идей и оригинальных замыслов.*

Одним из таких лидеров, многие годы отдававшим себя служению науке финансового (бюджетного), а затем государственного и административного права, в Институте был Михаил Иванович Пискотин.

***Ключевые слова:** Михаил Иванович Пискотин, видный ученый, теоретик государственного и бюджетного права, аналитик, критик, государственный деятель, государственное управление, неоконченная трагедия, Институт государства и права РАН.*

**OUTSTANDING SCIENTISTS
OF THE INSTITUTE OF STATE AND LAW RAS.
PISKOTIN MIKHAIL IVANOVYCH
(november 21, 1924 – june 15, 2003)**

***Abstract:** the study of the scientific heritage of prominent scientists who at different times served academic science within the walls of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences is very important for the next generation of scientists and researchers. The heritage left by the pioneers and leaders in science is the foundation, a solid foundation for further creations, discoveries, development of ideas and original designs.*

Mikhail Ivanovich Piskotin was one of such leaders, who for many years devoted himself to serving the science of financial (budget), and then state and administrative law at the Institute.

***Keywords:** Mikhail Ivanovich Piskotin, prominent scientist, theorist of state and budget law, analyst, critic, statesman, public administration, unfinished tragedy, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.*

Мы должны брать из прошлого
огонь, а не пепел.

*Огюст Мари Жозеф
Жан Леон Жорès*

Михаил Иванович Пискотин родился в многодетной крестьянской семье в д. Русский Уленвай Можгинского района Удмуртской автономной области РСФСР. В своей анкете он написал, что родился «в семье крестьянина-средняка» [1]. К. С. Бельский, лично знакомый с М. И. Пискотиным, в статье, посвященной 90-летию со дня рождения ученого, писал о его семье так: «Миша был одним из семи сыновей, старшим, но не первенцем. Отец Иван Михайлович, грамотный крестьянин, трудолюбивый, владевший пахотным участком земли, имевший молотилку, большую пасеку и умевший считать деньги, принадлежал к наиболее зажиточным крестьянам деревни. Мать, женщина неграмотная, но заботливая и отличная хозяйка, пользовалась непререкаемым авторитетом и любовью. В семье в известной мере был культ матери, ее слушались, хотя она никогда не повышала голоса. Пискотины относились к числу образцовых крестьянских семей, которые исторически составляли культурный и демографический фундамент Российской империи» [2].

В школу Михаил ходил пешком 10 километров в с. Русский Пычас. Он много читал. Отец и мать поощряли его увлечение чтением. В 1937 г. по доносу был арестован отец Михаила и расстрелян как враг народа. Миша тогда учился в шестом классе. Окончив семилетку, он поступил в Можгинское педагогическое училище, окончание которого пришлось на 1941 г. По распределению один год работал учителем начальной школы в с. Выезд Киясовского района Удмуртской АО. В августе 1942 г. был призван в Советскую Армию. В течение девяти месяцев обучался в 3-м Ленинградском пехотном училище, которое находилось в то время в г. Воткинске Удмуртской АО. После окончания училища в качестве командира минометного взвода дивизии был направлен на фронт. М. И. Пискотин принимал участие в боях на Орловско-Курской Дуге, в освобождении Левобережной и Правобережной Украины, городов Киева, Житомира, Белоруссии и Прибалтики. 27 октября 1944 г. был тяжело ранен, потерял руку и в феврале 1945 г. был демобилизован из армии по инвалидности. М. И. Пискотин награжден орденами Отечественной войны II степени и Красной Звезды, а уже после окончания войны – медалью «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.».

После демобилизации Михаил Иванович несколько месяцев работал военруком в средней школе. Осенью 1945 г. поступил в Казанский юридический институт, где активно выступал на семинарах и студенческих научных конференциях. В кадровой службе Института хранится копия его диплома о высшем образовании (с отличием) Б № 005202 и присвоении выпускнику М. И. Пискотину квалификации юриста. По окончании в 1949 г. Казанского юридического института по распределению был направлен в Министерство юстиции Башкирии.

Осенью 1950 г. М. И. Пискотин поступил в аспирантуру Института права Академии наук СССР. В 1953 г., несмотря на обстоятельную критику оппонентов – профессора М. Д. Загряцкова и доцента М. А. Гурвича, блестяще защитил кандидатскую диссертацию на тему «Закон о государственном бюджете СССР» и перешел на работу младшим научным сотрудником сектора государственного права СССР и стран народной демократии Института. Судя по совместным научным трудам М. Д. Загряцкова, М. А. Гурвича и М. И. Пискотина, увлеченность наукой финансового права на многие годы связала их судьбы.

В течение ряда лет М. И. Пискотин вел исследования преимущественно по проблемам советского налогового, бюджетного права. Он выпустил три монографии и ряд статей в развитие науки финансового (бюджетного) права. В автобиографии ученый скромно написал, что участвовал в подготовке проекта Закона о бюджетных правах Союза СССР и союзных республик. По утверждению К. С. Бельского, «по содержанию и технически проект Закона был подготовлен весьма профессионально и характеризовался содержательным и лаконичным определением бюджета через фонд и план» [2].

В 1950-х гг. у Пискотина возник интерес к жизни и труду в сельской местности. В 1956–1961 гг. ученый опубликовал ряд работ, посвященных взиманию налогов на селе [3, 4] и бюджетным правам местных Советов депутатов трудящихся [5]. Его работы содержательны, основаны на эмпирических данных, свои выводы он соотносит с вопросами повышения уровня жизни на селе.

В августе 1957 г. М. И. Пискотину присвоено звание старшего научного сотрудника по специальности «Советское финансовое право». В 1964 г. был назначен заведующим сектором советского строительства и проблем совершенствования государственного аппарата Института (позже – сектор теории государственного управления и правовых проблем научно-технического прогресса). В связи с этим назначением он написал в автобиографии: «... переключился на исследование вопросов государственного управления и административного

права» [1]. Но ученый не забросил свои изыскания в области бюджетных правоотношений и сосредоточенно работал над докторской диссертацией по бюджетному праву.

Заведуюя сектором, М.И. Пискотин проявил высокие качества руководителя не только как организатор, но и как лидер в науке. В составе сектора теории государственного управления и правовых проблем научно-технического прогресса он выделил секцию финансового права и секцию административного права, проводил большую научно-координационную работу научного совета «Закономерности развития государства, управления и права». Михаил Иванович пользовался высоким научным и личным авторитетом среди ученых-юристов и практических работников как в стране, так и за рубежом [6].

Под руководством М.И. Пискотина было подготовлено несколько фундаментальных научных работ, которые востребованы до настоящего времени. Монография «Научные основы государственного управления в СССР» (1968) [7], написанная совместно с Ю.А. Тихомировым и А.Е. Луневым, переведена на польский, немецкий, чешский языки и отмечена медалью ВДНХ. Учебник «Советское финансовое право», подготовленный совместно с Е.А. Ровинским и Н.И. Химичевой в 1973 г. [8], выдержал неоднократное переиздание (1975, 1978 гг. и позже). Совместно с коллегами по сектору в период с 1966 по 1978 г. были выпущены: монография «Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции» (1978) [9], а также сборники научных трудов и коллективные монографии, отражающие правовые проблемы науки управления, проблемы руководства и управления промышленностью, вопросы организации работы министерств в условиях экономических реформ, организационно-правовые вопросы руководства наукой в СССР и др.

В 1969 г. без научного консультанта, самостоятельно М.И. Пискотин завершил исследование и успешно защитил докторскую диссертацию на тему «Проблемы советского бюджетного права». Собранные ученым в этом труде материалы послужили основой для выхода в 1971 г. его следующей монографии «Советское бюджетное право» [10]. К.С. Бельский высоко отозвался о данной работе: «В науке финансового права данная работа признана классической». ... никто из тех, кто пишет сочинение по бюджетному праву, не проходит мимо нее» [2]. Сопратница Михаила Ивановича О.Н. Горбунова также отмечала, что его научные труды по вопросам бюджетного права оказали значительное влияние на дальнейшее развитие научных исследований по различным аспектам бюджетной деятельности Советского государства

и ее правового регулирования. Они широко известны специалистам в области финансового права [11].

Одновременно с научной деятельностью М.И. Пискотин проявлял свои лучшие качества как лектор, преподаватель. Его привлекали для прочтения лекций в Высшую партийную школу при ЦК КПСС, Институт управления народным хозяйством на факультет повышения квалификации и в другие учебные заведения. В 1975 г. по специальному приглашению ученый прочел цикл лекций по проблемам государственного управления и административного права на юридическом факультете Башкирского государственного университета, годом позже, в 1976 г., – лекции по бюджетному праву на юридическом факультете Киевского государственного университета. В составе советской делегации ученых участвовал с докладами в конференциях за рубежом.

В конце 1970-х – начале 1980-х гг. М.И. Пискотин неожиданно для научной общественности отошел от изучения проблем финансового права и увлеченно посвятил себя исследованию вопросов государственного и административного права. О.Н. Горбунова выразила предположение, что Михаил Иванович попрощался с финансовым правом «потому, что его изучение непременно приводит к выводу о том, что по цивилизационному пути развития нормально могут продвигаться только государства с рыночной экономикой...» [11].

В марте 1978 г. М.И. Пискотин был назначен главным редактором академического журнала ИГП АН «Советское государство и право». Он предпринял попытку изменить направление журнала, в котором стало больше появляться «острых», критических статей, побуждающих к дискуссии, расширилась их тематика, а вместе с тем увеличился тираж журнала [11,12].

В апреле 1985 г. М.И. Пискотин, вновь возглавив сектор, носивший в то время название теории государственного управления и правовых проблем научно-технического прогресса, продолжал совмещать свою работу с работой главного редактора журнала. Его захватила публицистика, исторические очерки. Совместно со своими единомышленниками он выпустил монографии: «Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка)» [13], «Проблемы общей теории социалистического государственного управления» [14]. Отмечая высокую работоспособность М.И. Пискотина, его склонность к педантизму и самоедству, К.С. Бельский писал: «Для такой работы нужен был человек, сочетающий одновременно превосходные умственные способности и силу чернорабочего, здравый смысл при сборе и систематизации огромного материала и невероятное усердие» [2, с. 53].

На закате дней ученый решился на работу, ставшую итогом жизни, – «Россия в XX веке: неоконченная трагедия» [15], которая впоследствии была названа К. С. Бельским по Гегелю «разорванным сознанием» [2, с. 53]. Опираясь на статистику, эмпирические данные, труды дореволюционных экономистов, М. И. Пискотин критически оценивал проблемы государственного управления экономикой России с первых дней создания Советского государства. Книга изобилует историческими фактами. Ученый сделал весьма смелые, даже дерзкие выводы. К. С. Бельский писал о том, что эта книга стала непредсказуемой для научного сообщества. В работах о бюджете М. И. Пискотин – корректный, лояльный к советской власти автор, в трудах же о проблемах государственного управления он позволял «мягкую критику». В «последней работе автор как бы сбрасывает маску, которая ему долго мешала, и говорит то, что думает, искренне, как на исповеди». У ученого произошла «переоценка ценностей» [2, с. 56].

Книга захватывает с первых страниц. Автор выступает во множестве качеств: как социолог, правовед, политолог, историк, критик. Веру большевистских вождей в революцию М. И. Пискотин назвал «марксистской утопией». Победу Октябрьской революции он связывал с чередой случайностей и бессилием Временного правительства. ЧК для него орган устрашения, «архимедов рычаг, с помощью которого поддерживалось существование новой власти в течение семи десятилетий» [15, с. 121–139]. Оценивая уровень образованности, культуры, общей эрудиции верхушки большевиков, приводил цитату Ф. М. Достоевского «Семинаристы погубят Россию» [15, с. 126–132]. Трагедией для страны, в понимании ученого, стала Октябрьская революция, «неоконченная», потому, что продолжается по сей день [15, с. 235].

М. И. Пискотин оставил о себе память как видный ученый-правовед, аналитик, теоретик административного и финансового права, главный редактор, государственный деятель... Ежегодно в память о Михаиле Ивановиче Институт государства и права и сектор административного права и административного процесса проводят конференции, которые давно уже стали международными. Каждый год все больше и больше молодых ученых приходят в стены Института государства и права и, выступая с докладами, делают свои выводы на основе трудов и идей М. И. Пискотина. Михаила Ивановича не стало 15 июня 2003 г. Но ученый оставил о себе вечную память и яркий неугасающий свет в отраслях науки, которые он развивал всю свою активную жизнь.

Список литературы:

1. Личное дело М.И. Пискотина // Архив ФГБУН «Институт государства и права».
2. Бельский, К.С. Видный отечественный ученый-правовед профессор М.И. Пискотин (к 90-летию со дня рождения) / К.С. Бельский // Государство и право. – М. : ИГП РАН, 2014. – № 8. – С. 51–58.
3. Пискотин, М.И. Закон о сельскохозяйственном налоге / М.И. Пискотин. – М. : Госюриздат, 1955. – 68 с.
4. Пискотин, М.И. Налоги с сельского населения в СССР: правовые вопросы / М.И. Пискотин. – М. : Изд-во АН СССР. Ин-т права им. А.Я. Вышинского, 1957. – 200 с.
5. Пискотин, М.И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся / М.И. Пискотин. – М. : Госюриздат, 1961. – 332 с.
6. Шестидесятилетие профессора М.И. Пискотина // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1985. – № 2. – С. 105.
7. Пискотин, М.И. Научные основы государственного управления в СССР / М.И. Пискотин, А.Е. Лунев, Ю.А. Тихомиров. АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
8. Ровинский, Е.А. Советское финансовое право : учебник для вузов по специальности «Правоведение» / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др. – М. : Юрид. лит., 1973. – 343 с.
9. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / отв. ред. М.И. Пискотин. – М. : Наука, 1978. – 407 с.
10. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.
11. Горбунова, О.Н. О Михаиле Ивановиче Пискотине и его книге «Советское бюджетное право» / О.Н. Горбунова. – М. : Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 18–22.
12. Кроткова, Н.В. Журналу «Государство и право» – 85 лет / Н.В. Кроткова. – М. : Государство и право. – 2012. – № 12. – С. 11–28.
13. Пискотин, М.И. Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка) / М.И. Пискотин / под ред. Б.М. Лазарева. – М. : Наука, 1988. – 336 с.
14. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / Б.П. Курашвили, А.В. Оболонский, М.И. Пискотин и др. – М. : Наука, 1981. – 312 с.
15. Пискотин, М.И. Россия в XX веке: неоконченная трагедия / М.И. Пискотин. – М. : Форум, 2001. – 442 с.

Я.В. Акимцева,
аспирант кафедры конституционного
права и конституционного
судопроизводства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов (РУДН)

Ya.V. Akimtseva,
Post-graduate student,
Department of Constitutional Law
and Constitutional Proceedings,
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia (RUDN),
akimceva@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-262-270

**ДОКТРИНА ИНФОРМИРОВАННОГО СОГЛАСИЯ
НА БИОМЕТРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ
И ПРЕЗУМПЦИЯ СОГЛАСИЯ В ПРАКТИКЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

***Аннотация:** цель исследования – рассмотреть правоприменительные аспекты информированного согласия в прецедентной практике. В статье автор анализирует правореализационные проблемы информированного согласия при проведении биомедицинских исследований и предлагает внести изменения в систему национального законодательства, основываясь на положительном опыте национального и международного правоприменения в вопросах информированного согласия. Автором использован эмпирический метод и сравнительно-правовой анализ. В ходе исследования сделан вывод о необходимости комплексного подхода к проблеме информированного согласия, с учетом того, что правоприменительная деятельность и нормотворчество взаимосвязаны и требуют постоянного взаимодействия и сопоставления биомедицинских исследований и их правового обоснования. Исследованы положительные и отрицательные аспекты презумпции согласия при проведении биомедицинских исследований. Автором предлагается разработать комплексный механизм защиты конституционных прав человека в случае невозможности применения доктрины информированного согласия, с учетом интересов пациента и его близких родственников.*

***Ключевые слова:** Конституционный Суд, Европейский суд по правам человека, доктрина информированного согласия, презумпция согласия.*

**THE DOCTRINE OF INFORMED CONSENT
FOR BIOMETRIC RESEARCH AND THE PRESUMPTION
OF CONSENT IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

***Abstract:** the purpose of the study is to consider the law enforcement aspects of informed consent in case law. In the article, the author analyzes the legal implementation*

problems of informed consent when conducting biomedical research to make changes to the system of national legislation, based on the positive experience of national and international law enforcement in matters of informed consent. The author uses an empirical method and comparative legal analysis. The study concluded that there is a need for an integrated approach to the problem of informed consent, taking into account that law enforcement and rulemaking are interrelated and require constant interaction and comparison of biomedical research and their legal justification. The positive and negative aspects of the presumption of consent during biomedical research are investigated. The author proposes to develop a comprehensive mechanism for the protection of constitutional human rights in the event of the impossibility of applying the doctrine of informed consent, taking into account the interests of the patient and his close relatives

Key words: *Constitutional Court, European Court of Human Rights, the doctrine of informed consent, presumption of consent.*

Введение

Целью исследования является изучение проблем конституционного и международного правоприменения доктрины информированного согласия в области биомедицинских исследований, в связи с чем необходимо:

- определить степень реализации доктрины информированного согласия в области биомедицинских исследований;
- провести сравнительно-правовой анализ национальной и международной судебной практики при разрешении судебных споров, касающихся применения доктрины информированного согласия;
- исходя из анализа правоприменительной практики, рассмотреть возможность создания конституционного механизма реализации доктрины информированного согласия.

Основу конституционной регламентации составляет декларирование верховенства прав и свобод граждан, степень обеспечения которых позволяет сделать вывод о правовом характере государства. Жизнь человека, его личная неприкосновенность провозглашаются Конституцией высшей ценностью государства, являющегося гарантом их реализации и защиты. Правовая регламентация принципа верховенства прав человека предполагает высшую форму ответственности – конституционную. В современных условиях появления масштабной угрозы неправомерного использования биомедицинских достижений необходимо пересмотреть вопросы правового регулирования биомедицинских исследований и правовой ответственности за ненадлежащее их проведение.

В то же время действующие нормы права в сфере здравоохранения могут остаться лишь формальной декларацией, если не обратиться к практике проведения биомедицинских исследований, не применить

к биомедицинским исследованиям комплексный подход, характеризующийся синтезом конституционного регулирования и биомедицинскими исследованиями, интеграцией права и медицины, конституционной регламентацией апробации биомедицинских исследований.

В связи с этим обоснованной представляется точка зрения Л. Ю. Фоминой о том, что биомедицина представляет собой интеграцию нескольких направлений [1]. И хотя исследователь акцентирует внимание только на медицине и биологии, не учитывая правовые основы здравоохранения, идея синтеза различных направлений в основе биомедицинских исследований является обоснованной и заслуживающей внимания.

Доктрина информированного согласия в практике Конституционного Суда Российской Федерации

Ряд ученых, в частности, В. А. Черешев, придерживаются точки зрения о формировании в XXI в. биомедицины будущего и предлагают рассмотреть в качестве основного ее направления регенеративную медицину, основывающуюся на развитии технической составляющей биомедицинских исследований [2]. Несомненно, данное высказывание заслуживает положительной оценки, однако сторонникам данной точки зрения, по нашему мнению, необходимо расширить ценностную ориентацию биомедицинских исследований в контексте глобальных изменений биомедицинских исследований и также детально рассмотреть правоприменительные аспекты иных традиционных направлений биомедицины.

Доктрина информированного согласия составляет основу защиты конституционных ценностей проведения биомедицинских исследований. Информированное согласие пациента может быть получено при условии предоставления полной и достоверной информации о планируемых медицинских манипуляциях [3]. Однако в вопросах правоприменительной практики наиболее наглядно доктрина информированного согласия проявила себя в трансплантологии.

Конституция Российской Федерации гарантирует основополагающие права человека на жизнь и охрану здоровья. Конституционные аспекты защиты и охраны прав человека получили развитие в специальных нормативных правовых актах, устанавливающих, что единственной целью использования органов донора является спасение жизни человека [4].

Многие исследователи считают, что важность развития биомедицинской науки для общего блага может служить основанием для некоторых ограничений свободы личности, когда физические риски и бремя для индивида отсутствуют или являются минимальными.

Когда возможная выгода огромна (например, спасение жизни при трансплантации органов), информированное согласие может оказаться излишним. Аналогичным образом, когда связанные с этим физические риски или бремя незначительны, а исследование имеет научное значение, информированное согласие также может оказаться не столь необходимым условием. Примерами могут служить исследования, не связанные с физическим риском для человека, такие как обзорные исследования или исследования с сохраненными биологическими образцами или данными [5].

Обратной стороной этического вопроса проведения биомедицинских исследований является использование принуждения для получения информированного согласия на проведение биомедицинских исследований, когда исследователи, злоупотребляя своими правами, используют манипулятивные методы принуждения.

Трансплантология является одним из направлений в биомедицине, отношении к которому среди ученых является неоднозначным. В.И. Шумаков утверждает, что научные открытия необходимы для спасения человеческой жизни [6]. При этом весьма спорным представляется внедрение в биомедицинскую практику ксенотрансплантации, когда в организм человека имплантируются ткани или органы другого биологического вида. В результате в организме человека могут быть имплантированы трансгенные организмы, химеры, цибриды.

Имеющиеся в настоящее время недостатки нормативной регламентации возможно выявить только в результате правоприменительной деятельности судов. Недостаточная правовая регламентация вопросов трансплантологии, отсутствие надлежащих национальных гарантий прав граждан нашли свое отражение и в судебной практике.

В Определении от 10 февраля 2016 г. прямо ставится вопрос о необходимости правовой регламентации основания для получения информированного согласия и презумпции согласия при трансплантации органов умершего человека [7].

Дальнейшее использование трансплантируемого биоматериала, по мнению А. А. Пестриковой, является серьезной проблемой и в западноевропейских странах [8]. Так, в Канаде при рассмотрении дела о признании незаконными действий врачей суд признал возможным дальнейшее использование медицинской организацией для трансплантации биоматериала пациентки, умершей в 2011 г., не акцентируя внимания на принципе информированного согласия [9].

Проблему отсутствия нормативной регламентации информированного согласия и внедрение в правоприменительной практике презумпции согласия многие исследователи связывают с отсутствием

общественного доверия [10]. По социологическим данным, в России 79 % готовы отдать свои органы для трансплантации детям, 50 % – близким родственникам, но только 8 % готовы стать донорами для незнакомых людей, в то время как в Европе этот показатель достигает уровня выше почти в 2 раза [11].

В национальной судебной практике основное значение при принятии решения о трансплантации имеют не социокультурные особенности человека, а непродолжительные сроки для принятия решения [12]. Вместе с тем близкие родственники не вправе отказать в трансплантации пациента только по своему усмотрению, в этом случае необходимо принимать во внимание волю умершего человека [13].

Таким образом, разрешение проблемы получения информированного согласия требует внесения изменений в нормативно-правовые акты, о чем свидетельствует прямое указание в рассмотренных судебных актах. Российская прецедентная практика в данной сфере немногочисленна и сводится, в основном, к рассмотрению проблемы презумпции согласия.

Проблемы информированного согласия не получили как должной нормативно-правовой регламентации, так и правореализационной систематизации, так как в данной сфере отсутствует единый правовой и правоприменительный механизм, а количество судебных дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации, чрезвычайно мало, несмотря на значимость рассматриваемой проблемы.

Доктрина информированного согласия в практике Европейского суда по правам человека

Основным элементом информированного согласия является его добровольное предоставление пациентом, независимо от того, каким правовым статусом он обладает по отношению к органу, который намерен получить от него согласие. В случае установления какой-либо из форм зависимости пациента от врача, такое информированное согласие автоматически утрачивает статус «добровольного».

В Постановлении «Юнке против Турции» рассматривалась проблема добровольности информированного согласия при условии зависимого положения заявительницы. Врач, настоявший на проведении медицинского осмотра, от которого пациентка, по показаниям свидетелей, изначально отказывалась, убедил ее в необходимости проведения медицинских манипуляций, то есть ввел пациента в заблуждение относительно оказываемых медицинских услуг. Судом было учтено зависимое положение пациентки, направленной на осмотр после допроса органами полиции, в результате чего согласие заявительницы не было признано добровольным и информированным [14].

Международная судебная практика в сфере трансплантологии применяет презумпцию согласия, исходя из концепции информированного согласия пациента в сфере репродуктивной медицины и конституционных прав человека [15]. Судом при рассмотрении дела *Adams v. King County* также был сформирован принцип целевого определения донором использования биоматериала, когда умерший при жизни пожелал использовать свои органы в целях оказания донорской помощи, а не для проведения научных и медицинских исследований, как это было сделано медицинской организацией [16].

Проблема несовершенной правовой регламентации информированного согласия проявляется и в международной судебной практике, в частности, при рассмотрении дел «Петрова против Латвии» [17] и «Элберте против Латвии» [18] судом было указано, как на недостаточное описание в законодательстве Латвии способа получения информированного согласия, так и на отсутствие регламентированной процедуры обращения за таким согласием [19].

Получение согласия на трансплантацию умершего при жизни как условия соблюдения прав пациента основывается на утверждении критиков презумпции согласия о необходимости участия умершего в качестве субъекта, а не объекта для трансплантации [20]. Вместе с тем данное утверждение требует доработки, так как не всегда у врача имеется возможность для получения информированного согласия умершего пациента при жизни, учитывая временные и иные факторы.

В мировой практике существует несколько способов получения согласия: выраженное согласие, презумпция согласия и общее согласие. Использование конкретного способа согласия определяется исходя из цели использования органов и тканей умершего: в общественных интересах или в коммерческих интересах [21]. Примером получения согласия пациента с целью получения коммерческой выгоды стало дело *Moore*, в котором пациент потребовал выплаты части доходов от передачи донорского материала, заявив права на изъятый донорский материал [22].

Приоритет интересов пациента над процессами технологического развития предусмотрен во всех международных правовых актах [23], а также в прецедентной практике Страсбургского суда [24].

Положительный опыт Европейского суда может быть использован при формировании правовой позиции российскими судебными органами при разрешении споров о получении информированного согласия. Приведенная международная судебная практика достаточно разнообразна и применяется длительное время, что может являться основанием для ее использования российскими судами.

Заключение

Результатом проведенного исследования проблем правоприменения доктрины информированного согласия является следующее:

- презумпция согласия должна применяться только в исключительных случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством;

- реализация доктрины информированного согласия предполагает глобальный пересмотр действующего законодательства, с учетом национальной и международной прецедентной практики;

- доктрина информированного согласия является основополагающим принципом проведения биомедицинских исследований, в связи с чем ее правовая регламентация не должна ограничиваться федеральным законодательством, а получить свое развитие на конституционном уровне;

- принцип получения надлежащего информированного согласия является необходимым критерием соблюдения конституционных прав участников биомедицинских исследований;

- необходимо разработать единый действенный механизм правовой регламентации и правореализации, направленный на предотвращение нарушений конституционных прав граждан в сфере здравоохранения, основным критерием которого является информированное согласие, предполагающий не только модернизацию правового регулирования процедуры информированного согласия, кодификацию и систематизацию нормативных актов в сфере здравоохранения, но и установление нормоконтроля за применением презумпции согласия только в исключительных, определенных законодательством случаях, когда получение информированного согласия невозможно либо влечет необоснованный риск для пациента. Помимо этого, необходимо конкретизировать функциональные аспекты правового режима информированного согласия (регистрация информированного согласия, отказ от информированного согласия), а в правоприменительной практике – установить порядок предоставления информированного согласия, с привлечением специализированных контролирующих органов, санкционирующих выдачу разрешения на использование биологического материала пациента: экспертов, сотрудников правоохранительных органов, специалистов в сфере клинической медицины, в целях исключения незаконного оборота биологического материала пациентов и соблюдения биоэтических принципов. При этом механизм информированного согласия должен учитывать один из основных конституционных принципов – принцип свободы воли пациента, предусматривающий в возможных случаях право принятия окончательного

решения о предоставлении информированного согласия либо отказе в нем непосредственно самим пациентом.

Список литературы:

1. Фомина, Л. Ю. Вопросы биоэтики и биомедицины в контексте защиты права на уважение частной и семейной жизни: практика Европейского суда по правам человека / Л. Ю. Фомина // Международное право и международные организации. – 2019. – № 4.

2. Черешнев, В. А. Состояние и перспективы развития биомедицинских клеточных технологий в России / В. А. Черешнев // Вопросы правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. Информационно-аналитический сборник по материалам парламентских слушаний и круглых столов Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям. – М., 2012. – С. 85–86.

3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

4. О трансплантации органов и (или) тканей человека : закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 // Российская газета. 1993. 9 января.

5. Информационный ресурс: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyuy-aspekt-v-mezhdunarodnoy-zaschite-prav-cheloveka-etika-i-biomeditsina/viewer> (дата обращения: 11.06.2022).

6. Шумаков, В. И. Этические аспекты трансплантологии / В. И. Шумаков. – М., 1995. – 139 с.

7. Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2016 г. № 224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бирюковой Т. М., Саблиной Е. В. и Саблиной Н. С. на нарушение их конституционных прав статьей 8 Закона Российской Федерации “О трансплантации органов и (или) тканей человека”» // Справочно-правовая система «Консультант».

8. Пестрикова, А. А. Биологический материал человека как особый объект гражданских прав/ А. А. Пестрикова // Современные концепции научных исследований: материалы IV международной конференции (Москва, 26–27 сентября 2014 г.). – С. 31–33.

9. URL: <http://news.nationalpost.com/news/canada/human-tissue-removed-for-medical-tests-is-personal-property-of-institution-not-person-it-came-from-ruling>.

10. Аналитический отчет Левада-центра «Донорство органов: проблемы и перспективы развития в России». – М., 2013.

11. Готье, С. В. Донорство и трансплантация органов в Российской Федерации в 2016 году IX сообщение регистра российского трансплантологического общества / С. В. Готье, С. М. Хомяков // Вестник трансплантологии и искусственных органов. – 2017. – № 2. – С. 6–26.

12. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 459-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Саратовского областного суда о проверке конституционности статьи 8 Закона Российской Федерации “О трансплантации органов и (или) тканей человека” // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 3.

13. Определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2016 г. № 224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бирюковой Т.М., Саблиной Е.В. и Саблиной Н.С. на нарушение их конституционных прав статьей 8 Закона Российской Федерации “О трансплантации органов и (или) тканей человека”» // Справочно-правовая система «Консультант».

14. Постановление Европейского Суда по правам человека от 13 мая 2008 г. Дело «Юнке против Турции» [Juhnke v. Turkey] (жалоба № 52515/99) (IV Секция). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. № 10/2008 // Справочно-правовая система «Гарант».

15. Шугуров, М.В. Защита прав человека в условиях современного научно-технологического прогресса: практика Европейского суда по правам человека / М.В. Шугуров // Международное публичное и частное право. 2011. № 1.

16. Monica J. Allen, Michelle L.E. Powers, K. Scott Gronowski and Ann M. Gronowski. Human Tissue Ownership and Use in Research: What Laboratorians and Researchers Should Know. Информационный ресурс: URL: <http://www.clinchem.org/content/56/11/1675.full>.

17. Постановление ЕСПЧ от 24 июня 2014 г. «Дело «Петрова (Petrova) против Латвийской Республики» (жалоба № 4605/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 2.

18. Постановление ЕСПЧ от 13 января 2015 г. «Дело “Элберте (Elberte) против Латвийской Республики”» (жалоба № 61243/08) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 3(15) // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

19. Марадудина, В.А. Обзор практики Европейского суда по правам человека в области трансплантации органов / В.А. Марадудина // Материалы Международной конференции Минздрава России и Совета Европы «Права человека и биомедицина: этические и правовые аспекты донорства органов человека». – М., 2016. – С. 41–44.

20. Vacquin, M. Frankenstein ou les delires de la raison. Francois Bourin. 1989. P. 208. Цит. по: Бинэ, Ж.-Р. Презюмируемое согласие и выражение несогласия на посмертное изъятие органов во французском праве // Прецеденты Европейского суда по правам человека. – 2017. – № 9.

21. Charo, R. A. Body of research: ownership and use of human tissue. N Engl J Med 2006–9. – URL: <http://www.clinchem.org/content/56/11/1675.full>.

22. Moore V. Regents of the University of California // Информационный ресурс. – URL: <https://ru.knowledgr.com/02062959/MooreVReggentiDelluniversitàDiCalifornia>.

23. Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес. – М., 2007.

24. – URL: <https://justice.org.uk/s-marper-v-uk-2008/>

А. А. Слипенченко,
аспирант кафедры
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Slipchenko,
Graduate student of the Department
of Civil Law of the Saratov State
Law Academy
nastenka290895@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-271-275

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ДОГОВОР ОБ ОКАЗАНИИ УСЛУГ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИИ

Аннотация: в статье рассматривается правовая природа договора об оказании услуг по предоставлению информации. Автор сопоставляет его с договором информационных услуг, выделяет их сходство и различия. Делается вывод о его самостоятельном характере. В определении существенных характеристик рассматриваемого договора об оказании услуг по предоставлению информации о клиентах необходимым аспектом является рассмотрение классификации всех договорных обязательств.

Ключевые слова: информация, информационная услуга, договор по предоставлению информации, договор об оказании информационных услуг, информационные отношения, информация, правовая природа.

CIVIL LAW CONTRACT FOR THE PROVISION OF INFORMATION SERVICES

Abstract: the article discusses the legal nature of the contract for the provision of information services. Within the framework of the article, the author compares it with the contract of information services, highlights their similarities and differences. The conclusion is made about its independent nature. In determining the essential characteristics of the contract under consideration for the provision of services for the provision of customer information, a necessary aspect is to consider the classification of all contractual obligations.

Keywords: information, information service, contract for the provision of information, contract for the provision of information services, information relations, information, legal nature.

Действующее законодательство в Российской Федерации регламентирует порядок возмездного оказаний услуг, основой для которого выступает договор. В силу такого договора одно лицо – исполнитель – возлагает на себя обязательство оказать услугу для другого лица – заказчика – по его заданию (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а последний обязуется оплатить эти услуги [1]. Одной из разновидностей договора оказания услуг является договор об оказании услуг по предоставлению информации. Отечественный законодатель исходит из того, что информация – это любые данные, независимо от формы их предоставления,

а предоставление информации выражается в действиях, направленных на ее получение определенным кругом лиц или на передачу информации определенному кругу лиц. Кроме того, она может являться объектом правоотношений, разрешено ее свободное использование любым лицом, за исключением случаев, когда законодатель ограничил доступ к ней либо имеются иные требования к порядку ее предоставления или распространения [2].

Следует заметить, что данный вид гражданско-правового договора достаточно нов для отечественного законодательства. Посвященная ему норма Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) была введена только в 2019 г. ввиду назревшей необходимости, обусловленной становлением цифровой экономики. Нельзя не признать тот факт, что в настоящих реалиях информация приобрела особое значение. В условиях глобализации информационного поля, стремительного развития и повсеместного распространения сети Интернет передача информации существенным образом упростилась. Представляется существенным то, что законодатель отнес договор по предоставлению информации именно к договорам об оказании услуг, а не, например, к договору купли-продажи сведений.

Однако такого рода нововведение вызвало неоднозначные подходы теоретиков и практиков, побудило дискуссии о правовой природе договора по предоставлению информации. Увеличение объемов информации, осуществляемое ежедневно, влечет увеличение оказываемых услуг в интеллектуальной сфере, которые реализуются посредством заключения договоров на оказание информационных и консультационных услуг. Это обуславливает сложность при определении правовой природы рассматриваемого нами договора, вызванную наличием идентичного на первый взгляд договора – договора информационных услуг, который входит в перечень услуг в ст. 779 ГК РФ. Действительно, указанные два вида договоров имеют общую черту, заключающуюся в том, что их объектом является нематериальный предмет – информация, и на их основании исполнителем совершаются определенные действия, за которые он получает вознаграждение. В вопросе их принципиального различия считаем необходимым согласиться с позицией современных авторов: их отличие друг от друга они усматривают в том, что договор информационных услуг направлен на удовлетворение имеющихся у заказчика информационных потребностей в какой-либо сфере, а услуги по предоставлению информации, в свою очередь, направлены преимущественно на получение экономической выгоды от последующего использования полученной информации, а не на удовлетворение потребностей [3, с. 69]. Данная точка зрения

представляется нам справедливой. Считаем, что информационная услуга заключается в предоставлении информационных продуктов. В договоре о ее оказании следует указывать срок ее использования и соответствующее этому вознаграждение. Примером этому может служить предоставление информации системой «КонсультантПлюс». В данном случае предоставляется большой массив информации в течение определенного периода времени.

А. Ю. Галаев под предметом информационных услуг рассматривает деятельность, включающую в себя сбор, обработку, хранение или передачу сведений, результат которой характеризуется творческим и качественным исполнением [4, с. 22]. Некоторые ученые к договору об оказании информационных услуг относят договор на оказание услуг по оформлению подписки на периодические печатные издания, в связи с тем, что целью такого договора является не что иное, как доведение информации до заинтересованных лиц, а сама услуга заключается в передаче информации [5, с. 86].

Обязательства по оказанию информационных услуг представляется возможным классифицировать на два вида в зависимости от их цели: во-первых, это предоставление информационных услуг в качестве главной и единственной цели заключенного соглашения, а во-вторых, предоставление услуг в качестве одной из целей, то есть в совокупности с иной целью, не преследующей удовлетворения информационной потребности.

В противовес этому, по договору об оказании услуг по предоставлению информации указанное действие совершается однократно, а объем передаваемой информации нельзя признать достаточно большим, как в описанном выше случае. Особенностью такого договора, согласно ст. 783.1 ГК РФ, выступает то, что им может быть предусмотрена обязанность одной из сторон или обеих сторон не совершать в течение определенного периода действий, в результате которых информация может быть раскрыта третьим лицам. В нем информация в большей степени, по нашему мнению, имеет свойство закрытости, недоступности. Она характеризуется самостоятельной ценностью, а к моменту заключения договора обличается в конкретную форму, систематизируется определенным образом. К ней можно отнести: финансовую, в том числе биржевую информацию; статистическую информацию и информацию, связанную с прогнозами; информацию о деятельности организации.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что предметом данного вида договора может являться информация об объекте недвижимости, которую заказчик предполагает приобрести [6]. В этом

случае исполнитель предоставляет информацию, которая способствует поиску объекта недвижимости, удовлетворяющего примерным требованиям заказчика. В силу такого договора стоимость услуги может зависеть от цены объекта и составлять определенный процент от нее, обязательства исполнителя считаются выполненными в момент подписания акта выполненных услуг либо в момент подписания между заказчиком и продавцом или заинтересованным лицом любой первичной сделки по объекту, в зависимости от того, какое из событий наступит раньше.

Предмет договора об оказании услуг о предоставлении информации – это действия, реализуемые исполнителем и заключающиеся в передаче ценных сведений заказчику, предоставлении к ним доступа либо иное отчуждение. Такая черта договора, как считают авторы, исследующие данный вопрос, исключает наличие возможности использования информации в практической деятельности по реализации большинства услуг, оказываемых в рамках договора информационных услуг [7, с. 45].

Определяя содержание существенных условий рассматриваемого вида договора, необходимо обратить внимание на точку зрения правоведов, отмечающих, что в гражданском обороте может быть только тот вид информации, который является обособленным от первоначального субъекта – обладателя информации [8, с. 22].

Ввиду того, что информация имеет огромное значение для функционирования и осуществления деятельности как физическими, так и юридическими лицами, представляется возможным сделать вывод, что при регламентации договора об оказании услуг по предоставлению информации законодатель исходит из того, что интересующая заказчика информация уже имеет место на момент заключения договора. Другими словами, при заключении данного вида договора одной стороной отчуждается в пользу другой стороны известная форма, содержащая известный объем сведений, в то время как при оказании информационных услуг итоговый объем сведений предполагается, но окончательно не определяется. Соответственно, договор об оказании услуг по предоставлению информации является самостоятельным видом договора в гражданско-правовой сфере.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5123.

2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 10.

3. Борисова, Е. С. Из истории правового регулирования договора об оказании услуг по предоставлению информации / Е. С. Борисова // Вестник экономики, права и социологии. – 2020. – № 2. – С. 66–70.

4. Галаев, А. Ю. Договор возмездного оказания информационных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Галаев. – М., 2009. – 22 с.

5. Шерстобитов, А. Е. Гражданско-правовое регулирование обязательства по передаче информации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Шерстобитов. – М., 1980. – 311 с.

6. Решение Гулькевичского районного суда от 5 февраля 2020 г. № 2–1872/2019.

7. Борисова, Е. С. К вопросу о единстве и дифференциации договора информационных услуг и договора об оказании услуг по предоставлению информации / Е. С. Борисова // Национальная ассоциация ученых. – 2020. – № 59. – С. 42–47.

8. Ситдикова, Л. Б. Нормативно-правовое и договорное регулирование отношений на возмездное оказание информационных услуг : монография / Л. Б. Ситдикова. – М., 2007.

С. Е. Джонов,
аспирант кафедры
конституционного права
и конституционного
судопроизводства
Российского университета
дружбы народов

S. E. Dzhonov,
Postgraduate student of the Department
of Constitutional Law and Constitutional
Proceedings of the RUDN University
johnov.sino@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-276-290

ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА СОРАЗМЕРНОСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация: в настоящем исследовании рассматривается действие конституционного принципа соразмерности в доктрине конституционного права и в практике органов конституционного судебного контроля. Определяются сферы конституционно-правовых отношений, в которых принцип соразмерности выступает главным критерием регулирования. Выдвигается и обосновывается мнение о применении принципа соразмерности не только при проверке правомерности ограничений прав и свобод человека и гражданина, но и в иных конституционно-правовых ситуациях. В частности, анализируется возможность распространения действия принципа соразмерности при разрешении споров между субъектами публичной власти по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий данных органов. Кроме того, рассматривается вопрос применения принципа соразмерности в качестве инструмента дифференциации конституционно-правовой ответственности, а также в качестве способа определения надлежащих форм и объемов мер социальной поддержки.

Ключевые слова: принцип соразмерности, конституционно-правовые отношения, конституционный судебный контроль.

THE EFFECT OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY: THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

Abstract: the research considers the effect of the constitutional principle of proportionality in the doctrine of constitutional law and in the practice of constitutional judicial review bodies. The sphere of constitutional and legal relations is determined, where the principle of proportionality acts as the main criterion of regulation. An opinion is put forward and substantiated on the applicability of the principle of proportionality both in the process of verifying the legitimacy of restrictions on the rights and freedoms of a person and a citizen, and in other constitutional and legal relations. In particular, the possibility of extending the effect of the principle of proportionality in the framework of resolving a dispute between subjects of public authority and on the issue of delimitation of the jurisdiction and powers of these bodies, is analyzed. In addition, the issue of applying the principle of proportionality as a tool in determining constitutional and legal responsibility, as well as in determining the appropriate forms and volumes of social support measures is considered.

Keywords: principle of proportionality, constitutional legal relations, constitutional judicial review.

Принцип соразмерности, выражающий в общих чертах философские идеи справедливости, равенства, разумности, является одним из фундаментальных принципов права большинства современных демократических государств. Поскольку тот или иной принцип права выступает руководящим началом и основой, позволяющей выявить общее содержание правового регулирования тех или иных правоотношений, то справедливым будет вопрос об определении сферы конституционно-правовых отношений, в которых принцип соразмерности может служить руководящей основной правового регулирования.

Многие исследователи, обуславливая принцип соразмерности доктриной конституционного права, обозначают его применение в рамках института ограничений конституционных прав и свобод личности. В частности, А. А. Бажанов определяет принцип соразмерности в качестве элемента конституционной системы большинства государств, который выступает условием возможного допущения ограничения прав и свобод, обозначая тем самым сферу действия принципа соразмерности в пределах правового статуса личности [1, с. 9]. По мнению А. А. Подмарева, в доктрине конституционного права именно принцип соразмерности позволяет определить возможные пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина [2, с. 85].

Следует подчеркнуть, что мнение о действии принципа соразмерности в рамках института конституционных прав и свобод является распространенным и среди зарубежных исследователей. Председатель Верховного Суда Израиля в отставке А. Барак отмечает, что в практике европейских государств принцип соразмерности при проверке правомерности ограничений прав и свобод личности имеет свое широкое применение и реализуется в рамках сложившейся доктрины пропорциональности (proportionality) [3, с. 305]. В свою очередь, профессор конституционного права Афинского университета С. Цакиракис заявляет о повсеместном обращении к данному принципу как к средству разрешения споров по вопросам прав и свобод личности [4, с. 469]. Разделяя данную позицию, профессор конституционного права Университета имени Этвеша Лоранда в Будапеште З. В. Позар-Сентмиклоши рассматривает принцип соразмерности в качестве эффективного механизма защиты прав и свобод и как следствие залога реализации верховенства права [5, с. 191].

Как следует из приведенных выше точек зрения, ряд исследователей рассматривают принцип соразмерности в качестве инструмента дефиниции возможных пределов публичной власти при вмешательстве в права и свободы личности, а следовательно, и дефиниции возможных пределов ограничений прав и свобод посредством доктрины пропорциональности.

В данном контексте в рамках зарубежной конституционно-правовой практики необходимо отметить опыт Конституционного Суда ФРГ, который раскрывает нормативное содержание принципа соразмерности при соотношении баланса частных интересов с публичными при ограничении прав и свобод личности путем пятиступенчатого теста на пропорциональность:

1. Выявление ограничительных мер и их классификация в качестве абсолютных или относительных. Например, ограничения в виде пыток или жестокого обращения будут являться абсолютными ограничениями, и их проверка по всем ступеням теста не видится необходимой. При определении ограничения в качестве относительного осуществляется проверка последующих стадий теста.

2. Обусловлено ли принятие ограничительных мер законной (легитимной) целью?

3. Насколько принятые ограничительные меры являются пригодными (уместными) средствами для достижения поставленной цели?

4. Являются ли ограничительные меры необходимыми средствами для достижения поставленной цели, т.е. можно ли достичь цель без ограничительных мер или с меньшей степенью ограничения права?

5. Являются ли ограничительные меры соразмерными (соразмерность в узком смысле)? Взвешивается само ограничение права с той пользой, ради которой это ограничение права применимо [6].

Выработанное на основе практики Конституционного Суда ФРГ нормативное содержательное применение принципа соразмерности при ограничении прав и свобод личности было в дальнейшем заимствовано с определенными особенностями органами конституционного судебного большинства современных государств. Например, Конституционный Суд РФ, раскрывая содержание принципа соразмерности, отмечает, что вопросы ограничения прав и свобод всегда должны быть сопряжены с конституционно установленными целями и ценностями устанавливаемых ограничений, а меры по тому или иному ограничению должны соответствовать необходимости и обусловленности обозначенных целей [7]. К аналогичным выводам Конституционный Суд РФ приходит при рассмотрении ряда судебных дел, в которых решался вопрос предполагаемого ограничения прав

и свобод личности посредством выявления его соответствия принципу соразмерности [8–11].

Исходя из этого, можно отметить, что российская конституционно-правовая практика характеризует принцип соразмерности также в качестве критерия возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, в современной теории и практике конституционного права сформировано мнение, выражающееся в обозначении принципа соразмерности в качестве критерия регулирования основных прав и свобод личности, который предъявляет требование правомерности принимаемых мер ограничительного характера, а также выступает критерием выявления баланса между частными и публичными интересами в вопросе правомерности ограничений прав и свобод. Опираясь на приведенные доводы, можно сказать, что применение принципа соразмерности в данной сфере демонстрирует уместность рассматриваемого принципа при разрешении конституционно-правовых споров между государством и личностью в части возможных ограничений прав и свобод этой личности.

Вместе с тем применение конституционного принципа соразмерности в сфере ограничения конституционных прав и свобод не является единственной возможной конституционно-правовой ситуацией, которая требует исходного разрешения посредством применения данного принципа. В частности, Стоун Суит (Alec Stone Sweet) и Мэтью Джадд (Mathew Judd) отмечают важность соразмерности в конституционной системе, выдвигая тезис о том, что соразмерность является всеобъемлющим принципом конституционного правосудия при разрешении конституционно-правовых споров, что позволяет назвать данный принцип важнейшим элементом глобального конституционализма [12, с. 76]. Например, профессор права Университета Торонто Д. Битти рассматривает соразмерность в конституционной системе в качестве универсального критерия конституционности [13, с. 174]. Нельзя не отметить и мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева, который обозначает сферу действия конституционного принципа соразмерности, отмечая постоянное наращивание влияния принципа соразмерности как модели рационального принятия решения в сложных и различных конституционно-правовых ситуациях [14].

Описание названными исследователями конституционного принципа соразмерности эпитетами «всеобъемлющий», «глобальный», «универсальный» позволяет говорить о том, что принцип соразмерности выступает важным, руководящим принципом и критерием регулирования конституционно-правовых отношений и распространение

этого принципа охватывает более широкий перечень конституционно-правовых ситуаций, нежели его применение исключительно только при рассмотрении вопроса об ограничении прав и свобод.

Однако выявление иных конституционно-правовых ситуаций, которые могут быть разрешены посредством принципа соразмерности, проблематично, поскольку в науке конституционного права отсутствует исчерпывающее мнение по вопросу определения сфер применения конституционного принципа соразмерности, а имеющиеся по нему в доктрине конституционного права научные труды носят фрагментарное обозначение лишь некоторых сфер применения данного принципа.

Например, профессор права Мичиганского университета Т.А. Алейников выдвигает точку зрения о применении принципа соразмерности в ситуациях, когда необходимо найти рациональный исход в споре о компетенции между органами публичной власти [15, с. 947]. Аналогичной позиции придерживается и профессор университета Павии Маргерит Пото, которая акцентирует внимание на необходимости рассмотрения принципа соразмерности в качестве инструмента определения предметов ведения между органами государственной публичной власти федерального и регионального уровня, где также разрешается спор между двумя или несколькими субъектами публичной власти [16, с. 860].

Указанный теоретический подход находит свое применение и в практике Конституционного Суда РФ, например в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П, предметом рассмотрения которого являлся вопрос возможного ограничения права собственности, принадлежащего субъекту РФ, в контексте разграничений полномочий между федеральными и региональными органами. В своем итоговом решении Конституционный Суд РФ резюмировал, что в контексте разграничений полномочий между Российским государством и его регионами право собственности регионов может подлежать ограничению в случае, если такое ограничение сопряжено с необходимостью защиты конституционных ценностей и такое ограничение по своему содержанию соразмерно обозначенным конституционно значимым целям соответствующего вводимого ограничения [17].

Представляется интересным и Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, в котором содержится вывод о том, что мера федерального воздействия в форме роспуска регионального законодательного (представительного) органа на основании формального противоречия нормативного акта регионального парламента

федеральному нормативному правовому акту может иметь свое применение при соблюдении ряда требований. Федеральное воздействие на региональные органы публичной власти в особенности должно соответствовать критерию соразмерности последствиям нормативных решений такого регионального органа. Об обеспечении указанной соразмерности, в свою очередь, можно говорить, если имеются нормативно предусмотренные основания, которые подтверждены судебной практикой [18]. Только при соблюдении данных требований можно признать рассматриваемые в данном случае ограничительные меры федерального воздействия соответствующими Основному Закону.

В качестве другого примера отметим Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, где вопрос возможных пределов вмешательства органов государственной публичной власти в деятельность органов местного самоуправления аналогично был решен посредством применения принципа соразмерности. В данном случае Конституционным Судом РФ было установлено, что поскольку органы государственной публичной власти аргументируют свое вмешательство в деятельность органов местного самоуправления соразмерностью охране значимых интересов, а степень указанной соразмерности определяется самим же государственным органом публичной власти, то государственный контроль в таком порядке будет нести произвольный характер. Более того, Конституционный Суд РФ аргументировал произвольный характер государственного контроля в рассматриваемом деле, указав, что оспариваемая норма регламентирует неопределенный перечень государственных органов, которые могут осуществлять такой контроль [19].

Приведенные теоретические положения и правоприменительная практика позволяют сделать вывод о распространении данного принципа при разрешении конституционно-правовых споров между субъектами публичной власти, в частности при решении вопроса разграничения предметов ведения и полномочий органов публичной власти.

Этот вывод не разделяет судья Конституционного Суда ФРГ в отставке А. Фосскуле, который указывает на «неприменимость принципа соразмерности в вопросах государственного права и местного самоуправления, поскольку данный принцип направлен исключительно на защиту правового статуса личности» [20, с. 162]. Аналогичную позицию занимает А. В. Должиков, который подчеркивает, что принцип соразмерности в спорах между субъектами публичной власти не может иметь такое же применение, что и в спорах по вопросу правомерности ограничения прав и свобод личности, поскольку

в первом случае необходимо сопоставлять два публичных интереса между собой, в то время как применение принципа соразмерности при ограничении прав и свобод подразумевает взвешивание публичного интереса с частным [21, с. 34].

Представляется обоснованным мнение о том, что применение принципа соразмерности при защите правового статуса личности имеет свое нормативное содержание, которое помогает найти баланс частного интереса с публичным. Однако, на наш взгляд, данное обстоятельство не должно умалять применения принципа соразмерности при разрешении споров между субъектами публичной власти, который будет иметь свое нормативное содержание балансировки интересов двух публичных органов власти, о чем свидетельствует указанная российская конституционно-правовая практика. Нормативное содержание принципа соразмерности при балансе интересов двух публичных органов в особенности может выражаться, например, в основах построения публичной власти в Российской Федерации, которые заключаются в принципе разделения властей, в федеративном устройстве Российского государства и разграничении предметов ведения между двухуровневой системой публичной власти, а также в признании института местного самоуправления.

Из вышеизложенного следует вывод о применении принципа соразмерности в качестве критерия конституционности не только в рамках ограничения прав и свобод человека и гражданина, но и при разрешении споров между субъектами публичной власти.

Рассуждая о действии конституционного принципа соразмерности, необходимо сказать о распространении данного принципа при определении конституционности мер юридической ответственности, что следует из концепции «соразмерно содеянному» и имеет свое применение в практике Конституционного Суда РФ [22]. По мнению А.А. Бажанова, соразмерность налагаемой санкции совершенному правонарушению необходимо рассматривать в качестве условия его справедливости [23, с. 502].

Мнение о том, что применение принципа соразмерности наказания совершенному деянию подразумевает установление мер юридической ответственности в целях защиты конституционных ценностей путем эмпирической дифференциации наказания, находит свое подтверждение в российской конституционно-правовой практике. Данный подход применим ко всем видам юридической ответственности, и установление соразмерного наказания осуществляется с учетом ряда обстоятельств: последствий вреда, причиненного в результате правонарушения, размера и характера причиненного ущерба, степени

вины правонарушителя и иных существенных факторов, а также баланса прав и интересов личности, общества и государства от санкций, носящих чрезмерный характер [24].

Следует отметить, что вопрос применения принципа соразмерности при определении таких отраслевых видов юридической ответственности, как уголовная, административная, гражданская, не вызывает сложности и считается устоявшимся. Интерес к его изучению обусловлен аспектом применения принципа соразмерности при дифференциации конституционно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности. Это объясняется специфичными свойствами конституционно-правовой ответственности, которые не присущи иным видам юридической ответственности: специфичные субъекты привлечения к ответственности и субъект применения мер ответственности, наличие внесудебного порядка применения, наличие политического аспекта при применении мер ответственности, многообразии и специфика санкций.

В продолжение указанной мысли стоит сослаться на опыт активно применения рассматриваемого принципа в рамках практики ЕСПЧ. Например, в деле «Селим Садак и другие против Турции (Selim Sadak and others – Turkey)» ЕСПЧ установил, что государственная мера в форме лишения депутатского мандата ввиду роспуска политической партии является несоразмерной какой-нибудь цели, которую может преследовать государство, следовательно, можно говорить о нарушении права быть избранным [25].

В другом деле – «Паксас против Литвы (Paksas v. Lithuania)» ЕСПЧ пришел к выводу, что применение конституционно-правовой ответственности в отношении бывшего президента, лишившегося своей должности в рамках процедуры импичмента в связи с нарушением конституции и принесенной присяги, в форме лишения возможности выдвижения своей кандидатуры на выборы парламента несоразмерно, поскольку оспариваемое ограничение не имеет предела действия по времени, а норма, на которой было основано данное ограничение, имела конституционный характер [26].

ЕСПЧ в деле «Гитонас и другие против Греции (Gitonas and Others v. Greece)» пришел к выводу, что отмена результатов выборов в связи с нарушением вновь избранными депутатами требований не заниматься государственной службой на протяжении трех лет перед выборами не соответствует принципу соразмерности. Такой вывод ЕСПЧ был основан на том, что более весомые должности государственной службы (министры, мэры и т.д.), которые предоставляют широкие возможности влияния на электорат, не попадают под рассматриваемые

ограничения, а значит, рассматриваемое ограничение для выборных должностей не носит универсального характера для всех избираемых должностей. ЕСПЧ также подчеркнул, что в рассматриваемом деле не была установлена реальная возможность кандидата получить выгоду из занимаемой служебной должности ранее, что помогло бы ему получить преимущество перед другими кандидатами [27].

Несмотря на приведенную правоприменительную практику ЕСПЧ, которая свидетельствует о применении принципа при определении конституционно-правовой ответственности, В. В. Игнатенко, И. А. Минникус и А. В. Никитина заявляют, что позиция относительно распространения принципа соразмерности в данном контексте в российской доктрине конституционного права и правоприменительной практике находится на стадии своего становления. Авторы объясняют это обстоятельство особенностью дифференциации конституционно-правовой ответственности в российской практике, которая нередко осуществляется без участия судебных органов. Функции судебных органов возложены на так называемые квазисудебные органы в лице должностных лиц, которые не руководствуются принципом соразмерности при определении конституционно-правовой ответственности. В свою очередь, судебные органы при осуществлении последующего контроля законности применения мер конституционно-правовой ответственности также не руководствуются принципом соразмерности [28, с. 116]. С выдвинутой точкой зрения указанных авторов следует согласиться и сослаться на Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 104-О, в котором при рассмотрении вопроса прекращения полномочия регионального депутата в связи с его участием в качестве представителя в гражданском деле Конституционный Суд РФ не стал решать вопрос соразмерности конституционно-правовой ответственности, указав, что «установление и оценка фактов отнесены к компетенции иных судов» [29].

Однако нельзя не сказать, что в российской правоприменительной практике принцип соразмерности в качестве критерия определения конституционно-правовой ответственности все же может иметь свое ограниченное и фрагментарное проявление. Например, Конституционный Суд РФ в ходе рассмотрения вопроса правомерности применения конституционно-правовой ответственности со стороны государственных органов в отношении органов местного самоуправления в форме досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования указал на следующее. Поскольку досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования было одновременно сопряжено с назначением новых выборов,

то применение указанных мер ответственности со стороны государственных органов в отношении органов местного самоуправления соответствует требованиям соразмерности степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, а следовательно, не может рассматриваться как неправомерное вмешательство [30]. В указанном деле Конституционный Суд РФ хотя и ссылается на принцип соразмерности при рассмотрении конституционно-правовой ответственности, но не раскрывает его нормативное содержание.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что принцип соразмерности имеет свое применение при определении мер конституционно-правовой ответственности, однако в российской теории и практике подобное его применение находится на стадии становления. Вместе с тем применение принципа соразмерности в данной сфере требует существенной доктринальной и практической проработки, в особенности в вопросе раскрытия нормативного содержания рассматриваемого принципа при его действии в этой сфере.

Рассматривая действие конституционного принципа соразмерности в широком контексте его применения, российская конституционно-правовая практика свидетельствует о его распространении в сфере социальной функции Российского государства.

В контексте обеспечения социальной функции государства посредством принципа соразмерности важно обозначить, что принцип соразмерности может иметь свою реализацию в рамках двух моделей. Первая модель выражается в проявлении принципа соразмерности в качестве критерия ограничения прав, относящихся к социальной группе, что относится к разрешению конституционно-правовых споров между государством и личностью, о чем речь шла ранее. Для обсуждения больше представляет интерес вторая модель, которая заключается в проявлении принципа соразмерности как критерия мер социальной поддержки в надлежащих формах и объемах. Данная позиция имеет свое нередкое воспроизведение в практике Конституционного Суда РФ.

Так, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 февраля 1998 г. № 7-П пришел к выводу о несоразмерности установленных законом тарифов по страховым взносам, поскольку размеры тарифов и размеры пенсии между собой не соотносятся и для различных категорий плательщиков по страховым взносам применяются одинаковые тарифы. Соразмерность, в свою очередь, будет проявляться в случае установления пропорциональных тарифов, что предотвратит ситуацию, в которой различные категории людей осуществляют существенно несоразмерные взносы для реализации равного права

на свою трудовую пенсию [31]. Аналогичный вывод о необходимости обеспечения соразмерности тарифов по страховым взносам посредством установления пропорции и соотношения между страховыми взносами, которые уплачиваются, и пособиями, которые выплачиваются, был сделан и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П [32].

Интересным представляется Постановление Конституционного Суда РФ от 20 октября 2010 г. № 18-П, где вопрос предусмотренных законом способов возмещения вреда, который был причинен жизни и здоровью военнослужащего, находящегося при исполнении служебных обязанностей, рассматривался через принцип соразмерности. Поскольку цель возмещения вреда выражается в предоставлении максимальной компенсации последствий изменения материального и социального положения военнослужащего, то необходимо, чтобы размер возмещения вреда являлся соразмерным получаемому денежному довольствию. Соразмерность в рамках указанного дела определяется эмпирически и выражается в следующем: «...выплаты по возмещению вреда членам семьи военнослужащего, погибшего при исполнении обязанностей военной службы либо умершего вследствие увечья, полученного при исполнении обязанностей военной службы, которые имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца, в совокупности не могут быть меньше части заработка (денежного довольствия), приходившейся на их долю при жизни кормильца, в противном случае правовое регулирование не будет достигать цели, для которой оно предназначено, а именно – возместить таким гражданам вред, причиненный потерей кормильца» [33].

Таким образом, несмотря на отсутствие в доктрине конституционного права устоявшегося мнения о применении принципа соразмерности в качестве критерия установления надлежащих форм и объемов мер социальной поддержки, российская конституционно-правовая практика свидетельствует о распространении конституционного принципа соразмерности и на данную сферу правоотношений. Нормативное содержание принципа соразмерности при его действии в указанной сфере определяется установлением государством форм и объемов мер социальной поддержки в соответствии с параметрами их пропорциональности.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо сделать вывод о распространении конституционного принципа соразмерности в качестве основы правового регулирования широкого спектра конституционно-правовых отношений. Точка зрения о применении принципа соразмерности в качестве критерия правомерности ограни-

чений прав и свобод личности в теории и практике конституционного права исследована объемно с различных позиций и считается наиболее устоявшейся, о чем свидетельствует консолидированное мнение исследователей о нормативном содержании применения указанного принципа в этой сфере.

Несмотря на неоднозначно сформированную позицию о распространении принципа соразмерности при урегулировании споров между субъектами публичной власти по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий, российская правоприменительная практика склонна подтвердить его применение в указанных правоотношениях. Нормативное содержание принципа соразмерности в данном случае, как было упомянуто ранее, будет заключаться в основах принципа разделения властей, формы государственно-территориальной устройства, а также в иных основах построения государственной власти.

Российская правоприменительная практика, кроме того, склонна подтвердить распространение принципа соразмерности в качестве критерия дифференциации конституционно-правовой ответственности и в качестве критерия определения надлежащих форм и объемов мер социальной поддержки. Однако применение данного принципа и его нормативное содержание в указанных случаях требует существенной проработки на теоретическом и практическом уровне.

Список литературы:

1. Бажанов, А. А. Соразмерность как принцип права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Бажанов. – М., 2019. – 193 с.
2. Подмарев, А. А. Соразмерность как конституционный принцип ограничения прав и свобод / А. А. Подмарев // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Экономика. Управление. Право. – 2021. – Т. 21, вып. 1. – С. 83–91.
3. Barak, A. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations / A. Barak. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – 638 p.
4. Tsakyrakis, S. Proportionality: An Assault on Human Rights? / S. Tsakyrakis // International Journal of Constitutional Law. – Volume 7, issue 3. – July 2009. – P. 468–493.
5. Pozsár-Szentmiklósy, Z. The Formal and Substantive Functions of the Principle of Proportionality / Z. Pozsár-Szentmiklósy // Acta Juridica Hungarica. – 2015. – Volume 56, issue 2–3. – P. 191–198.
6. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. – Band 7. Tübingen : Verlag J. C. B. Mohr, 1958.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами

граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова : постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2022).

8. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.03.2022).

9. По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО): постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2022).

10. По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса : постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.05.2022).

11. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области : постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.04.2022).

12. Sweet, A.S. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism / A.S. Sweet, J. Mathews // Columbia Journal of Trans-national Law. – Volume 47. – 2008. – P. 72–164.

13. Beatty, D. The Ultimate Rule of Law / D. Beatty. – Oxford : Oxford University Press, 2004. – 216 p.

14. По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.02.2022).

15. Aleinikoff, T. A. Constitutional Law in the Age of Balancing / T. A. Aleinikoff // Yale Law Journal. – 1987. – Volume 96, no. 5. – P. 943–1005.

16. Poto, M. The Principle of Proportionality Analysed Through the Lens of a Comparative Perspective / M. Poto. – Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2006. – P. 837–869.

17. По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации)” в связи с запросом Правительства Москвы : постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

18. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.04.2022).

19. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2022).

20. Фосскуле, А. Принцип соразмерности / А. Фосскуле // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 1. – С. 159–163.

21. Должиков, А. В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права / А. В. Должиков // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18, № 5. – С. 29–36.

22. Золотарев, А. П. Об общетеоретическом понимании юридической ответственности / А. П. Золотарев // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия : История и право. – 2016. – № 2. – С. 40–48.

23. Бажанов, А. А. Соразмерность как условие справедливой санкции / А. А. Бажанов // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. – 2017. – Т. 21, № 4. – С. 486–506.

24. По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.03.2022).

25. Постановление ЕСПЧ по делу *Selim Sadak and others v. Turkey* от 11 июня 2002 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-183216> (дата обращения: 27.01.2022).

26. Постановление ЕСПЧ по делу Paksas v. Lithuania от 6 января 2011 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-102617> (дата обращения: 12.02.2022).

27. Постановление ЕСПЧ по делу Gitonas and Others v. Greece от 1 июля 1997 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58038> (дата обращения: 08.01.2022).

28. Ignatenko, V. V. The principle of proportionality of constitutional responsibility of elected officials: theory, foreign experience and problems of Russian law enforcement / V. V. Ignatenko, I. A. Minnikes, A. V. Nikitina // Law Enforcement Review. – 2021. – № 5(1). – P. 108–123.

29. По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ногайского районного суда Республики Дагестан : постановление Конституционного Суда РФ от 20 октября 2010 г. № 18-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.02.2022).

30. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлосберга Льва Марковича на нарушение его конституционных прав подпунктом «б» пункта 1 статьи 4 Закона Псковской области «О статусе депутата Псковского областного Собрания депутатов» : определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 104-О. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.05.2022).

31. По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.05.2022).

32. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов : постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.04.2022).

33. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной : постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.05.2022).

Д.О. Ковалев,
аспирант кафедры конституционного
права имени профессора И.Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

D.O.Kovalev,
Graduate of the Department
of Constitutional Law named after
Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
kdo_@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-291-299

ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Аннотация: современное избирательное право прошло сложный исторический путь и на каждом этапе становления порождало вопросы в части допустимости и объективности ограничений прав граждан на участие в голосовании. Недостаточно освещенным в литературе остается вопрос ограничений избирательных прав и свобод граждан, их юридической природы и сущности как в России, так и в зарубежных странах.

Цель настоящей статьи – проанализировать сущность ограничений избирательных прав и свобод путем применения общенаучных и частнонаучных методов. Автором проведен анализ международных нормативных правовых актов, Конституции РФ и Основных Законов некоторых зарубежных стран, отмечена соразмерность установления ограничений прав и свобод.

Автор делает вывод, что ограничение избирательных прав – явление объективное и выступает составляющей правового статуса гражданина, однако, учитывая противостояние частных и публичных интересов, в правотворческой деятельности государства следует применять механизмы, позволяющие определить пределы таких ограничений. Находить баланс политических прав, свобод и общественных интересов – важная задача государства. Современное государство обязано функционировать так, чтобы объективно необходимые ограничения не превратились в прямое умаление прав и свобод.

Ключевые слова: ограничения прав и свобод граждан, политические права и свободы, пределы избирательных прав и свобод, конституционно-правовое регулирование, Конституция РФ, обеспечение прав и свобод граждан.

RESTRICTIONS ON THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS: EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract: modern suffrage has gone through a difficult historical path and at each stage of its formation raised questions regarding the admissibility and objectivity of restrictions on the rights of citizens to vote. The issue of restrictions on the electoral rights and freedoms of citizens, their legal nature and essence, both in Russia and in foreign countries, remains insufficiently covered in the literature.

The purpose of this article is to analyze the essence of restrictions on electoral rights and freedoms by applying general scientific and particular scientific methods. The analysis

of international normative legal acts, the Constitution of the Russian Federation and the Basic Laws of some foreign countries is carried out, it is said about the proportionality of the establishment of restrictions on rights and freedoms.

The author concludes that restrictions on voting rights are an objective phenomenon and are part of the legal status of a citizen, however, given the confrontation between private and public interests, mechanisms should be used in the law-making activities of the state to determine the limits of such restrictions. Finding a balance of political rights, freedoms and public interests is an important task of the state. The modern state is obliged to function in such a way that objectively necessary restrictions do not turn into a direct derogation of rights and freedoms.

Keywords: *restrictions on the rights and freedoms of citizens, political rights and freedoms, limits of voting rights and freedoms, constitutional and legal regulation, the Constitution of the Russian Federation, ensuring the rights and freedoms of citizens.*

Ограничения прав и свобод, являющиеся необходимой составляющей статуса личности, часто вступают в противоречие с общепринятой концепцией об обеспечении и защите прав человека и гражданина, поэтому важно анализировать эффективность конституционно-правового регулирования в Российской Федерации и в зарубежных государствах.

Соблюдение прав и свобод человека остается актуальным вопросом, особенно в части конституционных прав и свобод, и дискуссионным, поскольку определить, где находится грань между свободой и несвободой человека, сложно как в философском, так и в юридическом смысле.

Известно, что в России, как и в странах Европы, выработан общепринятый подход к пониманию критериев и оснований ограничения конституционных прав и свобод. Такие ограничения допускаются только с учетом принципа пропорциональности, т.е. при необходимости защиты интересов других лиц и в строгом соответствии с интересами общества. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ профессора В.Д. Зорькина, в период неблагоприятной социально-экономической ситуации, иных угрожающих государству обстоятельств существует опасность «произвольного вторжения» законодателя в сферу конституционных прав и свобод, что представляется недопустимым [1].

В отечественном правоведении существует мнение, согласно которому важно соблюдать баланс интересов общества и государства, соразмерность вводимых границ тех или иных прав. Так, профессор А.В. Малько заметил, что при введении ограничений прав и свобод в целях соблюдения интересов личности, общества всегда есть риск принять ограничительные меры, которые не будут соразмерны охраняемому общественному интересу [2, с. 64].

Использование гражданами своих прав всегда сопряжено с ответственностью, а также необходимостью претерпевать возможные ограничения таких прав в целях соблюдения принципов гуманности, солидарности, нравственности [3, с. 40].

Закономерно возникает вопрос: какова природа ограничений таких прав и свобод? Можно согласиться с Ф. А. Хайеком, который утверждал, что индивидуальная свобода в той или иной степени ограничивается любым законом [4]. И. Кант также представлял права как ограничение свободы одного человека свободой другого в рамках всеобщего закона [5]. В свою очередь, Е. Н. Трубецкой подчеркивал, что нет права там, где свобода человека не ограничена какими-либо правилами и предписаниями [6].

Особенно наглядно вопрос ограничения политических прав и свобод человека отражается в рамках правового регулирования избирательных прав и свобод.

Безусловно, для всех стран основная функция избирательных прав и свобод заключается в легитимизации власти, возможности выбора курса социально-политического развития государства путем проведения свободных, честных выборов. Выборы отражают степень политической свободы общества, демонстрируют способность общества проявлять свою суверенную волю. Кроме того, обеспечение соблюдения избирательных прав и свобод позволяет выявлять политические интересы общества в динамике, заменять одних политических деятелей другими в соответствии с отданным предпочтением народа [7, с. 4].

На протяжении нескольких последних веков в зарубежных странах наблюдается расширение всеобщности избирательного права и круга лиц, которые имеют право на участие в выборах.

Избирательное право стали предоставлять женщинам, национальным и религиозным меньшинствам, во многих государствах отменены имущественные и образовательные цензы, снижен возрастной ценз, ликвидирован плюральный вотум. Вместе с тем в современный период в государствах продолжают сохраняться нормы, ограничивающие избирательное право отдельных категорий граждан.

Во многих юридических словарях в само понятие «избиратель» уже включены признаки ограничений. Категория «избиратель», как и категория «кандидат», на выборах подразумевает в своей основе (сущности) соответствие лица требованиям и цензам. Так, в американском юридическом словаре можно увидеть, что к субъекту избирательного права применяется понятие «квалифицированный», что трактуется как возможность субъекта реализовать свое активное

или пассивное избирательное право только в случае соответствия требованиям по времени и месту жительства, возрасту, регистрации и другим [8, с. 596, 1360].

Избирательное право большинства государств Запада в целом демократично. Универсальной можно назвать концепцию избирательного права в США, где представлены традиционные принципы всеобщности и равенства при тайном и альтернативном голосовании.

Большая часть норм американского избирательного права устанавливается законодательством штатов, они же определяют моральные цензы. В соответствии с конституцией избиратели штатов должны отвечать тем требованиям, которые прописаны палатой законодательного собрания штата. В субъектах действует система, согласно которой в списки избирателей не включены лица, осужденные к лишению свободы, а также страдающие психическими заболеваниями [9, с. 31, 45].

В ч. 2 ст. 55 российской Конституции установлены положения для введения иных ограничений прав и свобод граждан. Следуя этим положениям, можно установить, что такие ограничения возможны только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Согласно ст. 1 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» принципами деятельности уголовно-исполнительной системы являются: законность, гуманизм, уважение прав человека [10]. Соответственно, лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не должны терять своей политической сущности, а наоборот, должны сохранять возможность влияния на политические процессы в государстве.

Конституция РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств, связанных с местом его пребывания или жительства.

Основные постулаты, которые касаются участия граждан в управлении делами государства, можно привести, обратившись к ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. К ним относится право на участие каждого человека в управлении посредством свободных выборов своих представителей, провозглашение основой власти правительства воли народа, которая, в свою очередь, выражается путем тайного голосования при обязательном соблюдении принципов всеобщности, честности и прозрачности выборов и иных равнозначных форм [11].

Согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. каждый гражданин должен иметь возможность:

1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей [12].

На современном этапе многие государства ограничивают избирательные права лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда. В настоящий момент ограничения избирательных прав лиц, находящихся по приговору суда в местах лишения свободы, нельзя назвать способствующими восстановлению социальной справедливости, т.к. введением такой меры государство фактически способствует разрыву связей гражданина с обществом, что противоречит и европейской практике.

Проблема ограничения избирательных прав лиц, отбывающих наказание (осужденных), не является новой и для стран Европы. Известно, что во Франции лишены возможности отдать свой голос лица, совершившие преступления коррупционной направленности. Разницу или сходство в основаниях ограничения избирательных прав указанных лиц можно увидеть при сравнительном подходе к изучению избирательного права отдельных стран.

В России как сложную и актуальную тему следует оценивать ограничение, введенное основной нормой (ч. 3 ст. 32) [13]. Является ли такое ограничение естественным (имманентным), объективно необходимым?

По мнению некоторых ученых, важным является вопрос пределов осуществления избирательных прав и ограничений таких прав, ответ на который следует искать в основаниях установления ограничений или экспликации пределов. Так, М.М. Какителашвили заметил, что дополнительные ограничения активного и пассивного избирательного права граждан были введены под лозунгом борьбы с преступностью, а возможность регулирования данного вопроса региональным законодательством и вовсе привела фактически к умалению этих прав [14, с. 43–45].

Противоречия, которые указаны выше, можно устранить с помощью применения принципа соразмерности путем предоставления активного избирательного права осужденным, включая право на голосование на выборах и референдумах, отбывающим наказание, например, за преступления небольшой и средней тяжести, что будет способствовать большей социализации названных лиц еще в период отбывания наказания.

В 2016 г. данная проблема рассматривалась Конституционным Судом России, который постановил, что невозможно ограничить права только некоторых лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, поскольку конституционная норма является императивной и не содержит исключений [15]. Однако, учитывая активные обсуждения заданного вопроса, представляется возможным в будущем изменение этой нормы в сторону смягчения ограничений, несмотря на особый порядок пересмотра гл. 2 Основного Закона.

Конституционный Суд России неоднократно обращал внимание на то, что введение ограничений должно быть не только юридически обоснованным, но и социально оправданным, основными принципами таких ограничений должны выступать их адекватность и соразмерность [16].

В 2021 г. Конституционный Суд пояснил, что четкое отражение в Основном Законе гарантий избирательных прав, а равно и их ограничений, также позволяет гражданину выбирать меру допустимого поведения и предвидеть последствия своего поведения. В основе введения таких норм лежит принцип доверия к закону [17].

Следует отметить, что Россия стоит на пути к обеспечению более свободного избирательного процесса, деятельность государства направлена в том числе на интеграцию в единую международную систему гарантий избирательных прав граждан, обеспечение стабильности политического развития и развития международных избирательных стандартов.

Международные стандарты не указывают странам на то, какие могут быть допущены ограничения пассивного избирательного права касательно гражданства кандидатов, их возраста, срока проживания на территории страны и их законопослушного поведения. При этом такие ограничения могут сильно отличаться. Так, законодательством устанавливаются дополнительные требования или правила, которые на первый взгляд в некотором роде ограничивают право быть избранным.

Заметим, что в России существует целая система цензов, которые допускают участие в различных избирательных кампаниях только тех лиц, которые соответствуют определенным требованиям. Среди таких ограничений, признанных Конституционным Судом РФ соответствующими российской Конституции, действуют возрастные цензы, цензы гражданства, цензы оседлости и цензы правомерного поведения.

Права и свободы в Российской Федерации устанавливаются на основе действующих конституционных предписаний. Так, запрещаются агитация и пропаганда, возбуждающие расовую, социальную,

этническую ненависть или вражду, действия, обосновывающие шовинизм, расизм, национальное или религиозное превосходство. Нормы уголовного и административного законодательства предусматривают ответственность за подобные действия и поступки [18, с. 103–105]. Отдельные подобные ограничения следует более четко установить в федеральном избирательном законодательстве.

Интересен подход Китайской Народной Республики, поскольку данное государство относится к правовой системе, вмещающей в себя сплав древних правовых традиций и принципов романо-германского права с особенностями идей социализма с «китайской спецификой». Вместе с тем для Китая характерны цензы, аналогичные цензам других стран. Активным и пассивным избирательным правом наделяется гражданин, достигший 18 лет. Возраста 45 лет необходимо достигнуть гражданину, претендующему на должность Председателя КНР или его заместителей. Избирательного права лишаются граждане, совершившие контрреволюционные преступления, а также осужденные к смертной казни и бессрочному лишению свободы. Система цензов в зарубежных странах в целом не отличается при изменении национальной правовой системы и представляет собой примерно схожий набор требований [19].

В России и зарубежных странах подходы к ограничениям пассивного избирательного права весьма близки. Как правило, возрастные цензы, цензы гражданства, правомерного поведения, цензы оседлости встречаются уже не так часто, как это было в начале или середине XX в. Естественно, исходя из социокультурных условий и уровня развития государств, отличаются и конкретные требования по возрасту, сроку пребывания в гражданстве и времени постоянного жительства на государственной территории.

Сущность избирательного права заключается в первую очередь в обеспечении объективных, честных итогов выборов. Формирование таких результатов нельзя представить без установления разумного баланса частных и публичных интересов. Возникает необходимость применения к гражданам при реализации ими пассивного и активного избирательного права дополнительных требований, выражающихся в ограничениях и некоторых цензах.

Ограничения избирательных прав, как правило, носят объективный характер и являются обоснованными. Вместе с тем в процессе законотворчества государству следует руководствоваться принципом соразмерности таких ограничений и соблюдать границы прав и свобод, чтобы объективно необходимые ограничения не превратились в умаление прав и свобод и не влияли негативно на свободу личности.

Достичь указанных целей возможно при активной позиции федерального органа конституционного правосудия в ходе рассмотрения вопросов ограничения избирательных и политических прав, а также реализации принципов гуманности и соразмерности установления подобных ограничений.

Список литературы:

1. Зорькин, В.Д. Под знаком Основного Закона / В.Д. Зорькин // Рос. газ. – 2021. – 27 окт.
2. Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект : монография / А.В. Малько. – Саратов : Знание, 2013. – 184 с.
3. Общая теория прав человека / В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, А.М. Ларин [и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : Норма, 1996. – 509 с.
4. Хайек, Ф. Дорога к рабству / Ф. Хайек // Вопросы философии. – 1990. – № 11. – С. 124.
5. Козлихин И.Ю. Избранные труды / И.Ю. Козлихин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2012. – 585 с.
6. Трубецкой, Е.Н. Труды по философии права / Е.Н. Трубецкой; [вступ. ст., сост. и примеч. И.И. Евлампиева]. – СПб. : Из-во РХГИ, 2001. – 543 с.
7. Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. – М. : МГИМО-Университет, 2013. – 336 с.
8. Black's Law Dictionary (9th ed.) / Ed. in chief Bryan A. Garner. A Thomson Reuters business, 1999. – 1920 s.
9. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / сост. В.И. Лафитский; ред. О.А. Жидков. – М. : Прогресс, Универс, 1993. – 766 с.
10. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (с посл. изм.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 33, ст. 1316; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 22, ст. 3690.
11. Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.] // Рос. газ. – 1998. – 10 дек.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека : сб. междунар. док. – М., 1998.
13. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ст. 4398.
14. Какителашвили, М.М. Мониторинг избирательного законодательства: тенденция к ограничению избирательных прав граждан / М.М. Какителашвили // Мониторинг правоприменения. – М., 2019. – № 2(31). – С. 41–45.

15. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации Постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 17, ст. 2480.

16. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого : постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101794 (дата обращения: 24.05.2022).

17. По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова : постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 12, ст. 2131.

18. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : ИНФРА-М., 1999. – 573 с.

19. Конституции Китайской Народной Республики 1954, 1975, 1978 и 1982 годов. – М. : Наука, 1983.

К. Ю. Лукьянов,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

K. Yu. Lukyanov,
Postgraduate Student of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva, Saratov State Law Academy
kirillukyanov@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-300-304

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ДОХОДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: с 2019 г. законодательством РФ предусмотрен новый налоговый режим – «Налог на профессиональный доход», позволяющий гражданам РФ, которые официально не трудоустроены, но самостоятельно получают доходы различных видов, применять пониженную в сравнении с НДФЛ ставку налогообложения. В связи с этим для науки налогового права важным представляется вопрос о генезисе и развитии правового регулирования налогообложения профессионального дохода в Российской Федерации.

Ключевые слова: налоговое право, профессиональный доход, налог на профессиональный доход.

GENESIS AND DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF TAXATION OF PROFESSIONAL INCOME IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: since 2019, the legislation of the Russian Federation provides for a new tax regime – the “Professional Income Tax”, which allows citizens of the Russian Federation who are not officially employed, but independently receive income of various types, to apply a reduced tax rate in comparison with personal income tax. In this regard, the question of the genesis and development of legal regulation of taxation of professional income in the Russian Federation is important for the science of tax law.

Keywords: tax law, professional income, professional income tax.

В связи с тем, что ряд лиц осуществляют деятельность, приносящую доход, вне трудовых отношений, в современном экономическом пространстве получил широкое распространение термин «самозанятые граждане». С течением времени государство столкнулось с необходимостью урегулирования их правового статуса.

Впервые вопрос о легализации самозанятых граждан был поднят в 2013 г. В ноябре того же года в Министерстве финансов РФ и Министерстве экономического развития РФ предложили ввести патентную систему для самозанятых граждан на определенных

условиях на базе уже существующего специального налогового режима – Патентной системы налогообложения. Согласно ст. 346.43 Налогового кодекса РФ, патентная система налогообложения устанавливается Налоговым кодексом РФ, вводится в действие в соответствии с законами субъектов РФ и применяется на территориях указанных субъектов РФ. На это положение в одной из работ опираются А. С. Алимбекова, А. С. Жутаев и М. Н. Садчиков [1, с. 192].

Патентная система налогообложения стала самостоятельным режимом и предназначена для индивидуальных предпринимателей, при этом носит добровольный характер и не является обязательной к применению [2, с. 10]. По мнению О. Н. Чернышовой, такая система достаточно удобна, поскольку предприниматель заранее знает, в каком размере будет уплачивать налог [3, с. 235]. Однако далеко не всем индивидуальным предпринимателям подходит авансовая система оплаты, так как не у всех есть возможность оплаты до получения прибыли.

В Общественной палате РФ считают, что патентная система налогообложения для малых форм предпринимательской деятельности – самозанятых – не доказала своей эффективности, поскольку общее количество экономически активных граждан, занятых в теневом секторе экономики, составляет более 20 млн человек. При этом доля граждан, фактически осуществляющих предпринимательскую деятельность без привлечения наемных работников, – 50 %. В результате сложившейся ситуации совокупные потери бюджетов в связи с теневой деятельностью составляют более 1,2 млрд рублей в год [4–6].

В следующий раз вопросом о необходимости легализации самозанятых граждан государство задалось в 2015 г., когда был подготовлен антикризисный план ввиду объявленных в отношении Российской Федерации санкций. Данная сфера однозначно трактовалась как теневая, требовалось вывести ее из тени, использовать на благо государства. В связи с этим было предложено ввести форму деятельности «самозанятый гражданин» или «самозанятый предприниматель».

В сентябре 2016 г. Президент РФ заявил, что самозанятых граждан нельзя сравнивать с индивидуальными предпринимателями, поскольку они ведут теневую деятельность, а их статус не урегулирован правовыми нормами; исходя из этого, очевидной представляется необходимость внесения поправок в ряд нормативных и законодательных актов, которые обеспечивают официальность осуществления деятельности самозанятых граждан и гарантируют им официальный статус в правовом поле государства [7, с. 81].

В декабре 2016 г. были объявлены налоговые каникулы для определенных государством категорий самозанятых граждан, во время

которых Правительство РФ должно было определить правовой статус данных лиц и принять соответствующие в связи с этим решения. К категории самозанятых к тому моменту уже были отнесены: репетиторы; лица, оказывающие услуги по уборке помещений; лица, ведущие домашнее хозяйство. Одновременно с объявлением налоговых каникул данным категориям физических лиц было предложено добровольно встать на учет в налоговых органах.

В конце 2016 г. министр труда и социальной защиты РФ Максим Топилин сообщил, что в Российской Федерации насчитывается около 15 млн самозанятых граждан, которые не зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей, но при этом самостоятельно и на свой риск осуществляют предпринимательскую деятельность с личным участием. По мнению министра, за данных лиц не уплачиваются страховые взносы, не учитываются их пенсионные права. Все указанное в совокупности приводит к выпадению доходов из бюджета [8].

С 1 марта 2017 г. в Российской Федерации начал действовать Международный стандарт по безопасности труда, который содержит следующую формулировку: «Самозанятый – человек, самостоятельно занятый трудом по оказанию услуг в рамках договоров гражданско-правового характера, в том числе в форме индивидуального предпринимательства» [9, с. 235].

В конце 2018 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” [10]. Закон, вступивший в силу с 1 января 2019 г., предусматривает эксперимент по введению нового специального налогового режима сроком до 31 декабря 2028 г.

В соответствии со ст. 1 названного федерального закона, специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» вводится в следующих субъектах РФ:

1) с 1 января 2019 г. – в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан;

2) с 1 января 2020 г. – в городе федерального значения Санкт-Петербурге, в Волгоградской, Воронежской, Ленинградской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Ростовской, Самарской, Сахалинской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областях, в Красноярском и Пермском краях, в Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Ямало-Ненецком автономном округе, в Республике Башкортостан;

3) с 1 июля 2020 г. – в иных, ранее не названных субъектах РФ.

Согласно положениям рассматриваемой статьи, в тех субъектах, в которых специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» вводится с 1 июля 2020 г., для этого необходимо принятие закона субъекта РФ. Соответствующий закон обязательно должен включать в себя положение о вступлении в законную силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования.

Следует отметить, что аналогичный налог давно существует и активно выплачивается в других странах. Так, в США самозанятые платят специальный налог self-employment tax (что дословно переводится как «налог на самозанятость»). Его размер составляет 15,3 % от прибыли, из которых 12,4 % – платежи в социальные фонды, а 2,9 % – платежи в систему медицинского страхования. Половина от суммы, уплачиваемой по такому налогу, позволяет сократить налогооблагаемую прибыль, что в свою очередь уменьшает выплаты по второму крупному налогу для самозанятых – федеральному подоходному налогу (который, несмотря на свое название, облагает налогом прибыль, а не доход).

Для самозанятого населения США ставки подоходных налогов являются прогрессивными и зависят от размера прибыли. Самая низкая ставка – 10 %, по ней налог платят лица, получающие прибыль в сумме менее 9 225 долларов в год. Самая высокая ставка – 39,6 %, по ней налог платят лица, зарабатывающие более 414 тыс. долларов в год.

Помимо прочего, в США на названные выплаты могут существенно влиять налоги административно-территориальных единиц. В некоторых штатах дополнительные платежи составляют до 5,6 % от прибыли самозанятого населения.

Доля самозанятого населения в США постоянно растет, что положительно воздействует как на средний уровень дохода граждан, так и на безработицу. Около 6 % валового дохода государства приходится на самозанятых [4].

В Англии также отмечается большое количество самозанятого населения. Согласно данным исследования McKinsey, около 14 млн жителей Туманного Альбиона выбрали соответствующий способ налоговой системы. Важно, что схема налогообложения самозанятых граждан в Англии схожа с системой, применяемой в США: здесь действует income tax, величина которого зависит от полученного дохода, а также предусмотрены платежи в социальные фонды (social insurance tax).

В Латвии самозанятые вправе выбрать один из трех способов уплаты налога: оплата патента; уплата обязательных взносов государственного социального страхования (один раз в квартал, но только

в те месяцы, когда совокупный доход составил от 430 евро в месяц) и уплата подоходного налога с населения (по ставке 20 % от общих годовых доходов); уплата налога с микропредприятия.

В заключение необходимо отметить, что опыт других стран благоприятен тем, что платежи в счет уплаты налогов являются дифференцированными. Самозанятые граждане платят налог не по одинаковой ставке, а в зависимости от уровня своего дохода.

Список литературы:

1. Алимбекова, А. С. Налоговое право : учебно-методический комплекс / А. С. Алимбекова, А. С. Жутаев, М. Н. Садчиков ; отв. ред. Е. В. Покачалова. – М. : Русайнс, 2017. – 270 с.
2. Полубоярова, Н. Выгоды перехода предпринимателя на патент / Н. Полубоярова // Арсенал предпринимателя. – 2010. – № 6.
3. Чернышова, О. Н. Основные подходы к совершенствованию налогообложения в России / О. Н. Чернышова // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 1–2. – С. 235–239.
4. Никифорова, А. В. Проблемы самозанятых граждан в РФ и в мире и пути их решения / А. В. Никифорова, М. Л. Макаревич // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития : сб. науч. ст. VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (Курск, 28–29 декабря 2018 г.). – Курск : Университетская книга, 2018. – С. 301–305.
5. Огородникова, Е. П. Налог на профессиональный доход: практика внедрения в Российской Федерации / Е. П. Огородникова, А. В. Мандругин, Е. В. Краснова // Новая идея. – 2018. – № 1(4). – С. 34–40.
6. Пинская, М. Р. Самозанятые граждане: налоговые риски государства и способы управления / М. Р. Пинская // Налоги и налогообложение. – 2018. – № 6. – С. 16–30.
7. Землякова, С. Н. Определение и постановка на учет «самозанятых» граждан / С. Н. Землякова // European Scientific Conference : сб. ст. XII Международной научно-практической конференции : в 2 ч. – Пенза : МЦНС «Наука и просвещение». – 2018. – Ч. 2. – С. 80–82.
8. Минтруд нашел в России 15 миллионов нелегальных работников. URL: <https://rg.ru/2016/12/29/mintrud-nashel-v-rossii-15-millionov-nelegalnyh-rabotnikov.html> (дата обращения: 05.09.2022).
9. Васильева, О. Н. Самозанятые граждане и их правовое положение в России / О. Н. Васильева, С. С. Дахненко // Экономика отраслевых рынков: формирование, практика и развитие. Самозанятость населения: правовое и экономическое регулирование : сб. матер. межвуз. науч. конф. и круглого стола (Москва, 2–3 февраля 2017 г.). – М. : Дашков и К, 2017. – С. 235–238.
10. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» : федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ (в ред. от 8 июня 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 49, ч. 1, ст. 7494; 2020. – № 24, ст. 3740.

А.В. Колыбин,
соискатель кафедры
конституционного права имени
профессора И.Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

A.V. Kolybin,
candidate of the Department
of Constitutional Law
named after Professor I.E. Farber
of the Saratov State Law Academy
arvlako@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-305-316

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ

***Аннотация:** в статье рассматриваются предмет и характерные свойства федеральных конституционных законов. Исследуются признаки конституционных законов как актов, обладающих повышенной юридической силой. Дано понятие федеральных конституционных законов.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон, закон о поправке Конституции.*

FEATURES OF FEDERAL CONSTITUTIONAL LAWS

***Abstract:** the article discusses the subject and characteristic properties of federal constitutional laws. The signs of constitutional laws as acts with increased legal force are being investigated. The concept of federal constitutional laws is given.*

***Keywords:** Constitution of the Russian Federation, federal constitutional law, constitutional amendment law.*

Следует отметить сравнительно небольшой период формирования, становления федеральных конституционных законов в России, начиная с момента принятия действующей Конституции РФ 1993 г.

Ю.В. Мальцев почти тридцать лет назад обозначил основные особенности федеральных конституционных законов. Он определил, что федеральные конституционные законы – это категория законов, которые регламентируют приоритетные общественные отношения, обособляются в самостоятельную систему законодательных актов, характеризуются отражением в нормах Конституции, функциональной специфической ролью в реализации конституционных положений и особым авторитетом относительно обычных законов [1, с. 12].

Указанное понятие включает функциональный, системный, иерархический и функциональный признаки данных законов, но не отражает важный формализованный аспект, особую процедуру принятия их.

В этой связи обратим внимание на систематизацию Д.В. Васильевым индивидуальных (национальных) свойств данных законов. Первое. Характерное качество несоответствия четко установленного Конституцией РФ перечня вопросов, предопределяющего точное число федеральных конституционных законов, широко востребованному изменению уже принятых подобных законов, осуществляемого в строго установленной форме [2, с. 53–54; 3, с. 80]. Второе. Индивидуальное свойство в виде возможного издания только в рамках предметов ведения Российской Федерации с правовыми последствиями действия в других сферах ведения. Третье. Характерное свойство возможного применения принципа «челнока» в условиях противодействия палат Федерального Собрания в рамках принятия федеральных конституционных законов. Четвертое. Индивидуальное качество обсуждаемых федеральных конституционных законов в их возможном наложении на действующие нормы обычных российских законов, которое сопровождается проблемами установления порядка изменений и дополнений законодательства или феноменом «закона, которого нет» («lex qua non» – лат.) [4, с. 4–5].

Указанные характерные свойства конституционных законов целесообразно дополнить терминологическим отличием, поскольку в Основном Законе установлены различные названия для двух групп этих важных актов с учетом их предмета регулирования: в нормах ч. 5.1 ст. 125 обозначены законы о конституционных поправках, предметом которых являются собственно конституционные изменения, и в 17 нормах [5, с. 159–160] Основного Закона установлено непосредственно наименование «федеральных конституционных законов», предмет которых предусмотрен в различных базовых нормах.

В Конституции РФ с изменениями от 01.07.2020 г. наименование «федеральный конституционный закон» упоминается в 39 нормах 21-й статьи Конституции РФ (ст. 56, 65, 66, 70, 76, 81, 83, 84, 87, 88, 102, 103, 108, 114, 118, 125, 126, 128, 135–137), что отражает безусловную важность анализируемых законов в российской правовой системе.

Кроме того, И.Б. Щеголев аргументировал негативные факторы развития федеральных конституционных законов в системе российского конституционного права, связанные с некоторой «недооценкой» значимости конституционных законов в российской правовой системе в силу трех обстоятельств: отсутствия в действующем законодательстве четкого понятия федерального конституционного закона и в Основном законе определенных критериев разграничения сферы правового регулирования федерального конституционного закона и простого федерального закона; включение в основные (базовые)

нормы Конституции РФ малого числа бланкетных отсылок как прямых указаний на нормы федеральных конституционных законов; отсутствие системного представления относительно вопросов регулирования федеральных конституционных законов [3, с. 10].

Представляется логичным, что указанные И.Б. Щеголевым базовые признаки формирования федеральных конституционных законов следует дополнить главным формальным признаком повышенной трудности изменения их норм, определяющим более высокую стабильность положений данных законов в системе конституционно-правового регулирования.

В этой связи имеет место правоприменительная проблема отсутствия в Конституции РФ гарантий, условий опубликования федеральных конституционных законов, введения их в действие в случае отказа Президента РФ от подписания. Решение такой проблемы логично связано с привлечением Конституционного Суда РФ для разрешения спора о подписании, издании федеральных конституционных законов [5, с. 156–160], что предопределяет две актуальные особенности развития системы федеральных конституционных законов.

Во-первых, в 2020 г. скорректированы положения ст. 108 Конституции РФ и полномочия Конституционного Суда РФ, установленные ст. 110.6 и пр. нормами Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 1994 г. [6], которые определяют порядок участия этого суда высшей инстанции в конституционном правотворчестве. В частности, в ст. 108 Конституции РФ установлено право Президента РФ на обращение в Конституционный Суд РФ в течение 14 дней с запросом по проверке конституционности неподписанного федерального конституционного закона, и соответствующие полномочия Конституционного Суда подтвердить (не подтвердить) конституционность такого федерального конституционного закона.

Во-вторых, стоит обратить внимание на новые задачи обозначенного в 2020 г. порядка участия Конституционного Суда РФ в конституционном правотворчестве, которые определяются обеспечением взаимодействия Президента РФ и Конституционного Суда РФ с целью локализации правового спора о конституционности неподписанных федеральных конституционных законов.

С учетом вышеизложенного, можно дать следующее определение федерального конституционного закона: это конституционный закон, отличающийся классификационными и индивидуальными (национальными) признаками, предмет которого обозначен в Конституции РФ и регламентирует важные отношения, преимущественно социально-политической направленности.

При этом классификационные признаки федерального конституционного закона включают: формальный признак его разработки как нормативного правового документа (акта) на основании конституционных норм; процедурный признак рассмотрения, принятия, изменения этого закона согласно установленному порядку (ст. 108, 134–137 Конституции РФ). Можно выделить компетентный признак принятия федерального конституционного закона сложным квалифицированным большинством представителей обеих палат Федерального собрания; его иерархический признак – юридическая сила выше положения федеральных законов. Функциональным признаком регулирования этими законами являются конституционные поправки или приоритетные вопросы общественной жизнедеятельности, обозначенные основными нормами.

Таким образом, из содержания Основного Закона РФ следует, что предмет этих видов федерального конституционного закона образует соответствующие конституционно-правовые положения, реализующие два вида задач: процедурные – по формированию и внесению изменений с помощью данных актов и материально-правовые – по конкретизации, исполнению норм посредством федеральных конституционных законов, непосредственно предусмотренных в базовом тексте 1993 г.

В рамках анализа предмета первой группы законов, решающих процедурные задачи формирования и внесения конституционных поправок интересно (но не бесспорно) суждение Ж.И. Овсепян [7, с. 55] об особенностях предмета регулирования законов о поправках.

Во-первых, предмет их регламентации отличается от норм детализирующих федеральных конституционных законов временным и автономным регулирующим действием, которое прекращается после одобрения и внесения соответствующей конституционной поправки [8, с. 21].

Во-вторых, «поправочные» законы принимаются для реформирования норм Конституции, а не для их исполнения. Эти тезисы представляются спорными, поскольку любые изменения Основного Закона не должны нарушать его базовых требований, над-конституционных положений, норм-принципов, обозначенных в преамбуле и первых главах Конституции РФ (о верховенстве права, о демократическом разделении властей, о независимости правосудия, о гарантиях свободы, прав граждан и др.) [9, с. 4; 10, с. 44–54; 11, с. 100–127].

По нашему мнению, указанные суждения Ж.И. Овсепян целесообразно дополнить условием соблюдения базовых принципов Основного Закона.

В-третьих, законы о поправках действуют не совместно с нормами Конституции, формируя новые базовые положения после их принятия, что также отражает высокую юридическую силу таких законов. Это не относится к детализирующим федеральным конституционным законам.

При исследовании признаков зарубежных конституционных законов, вносящих поправки в Основной закон, стоит отметить, что большинство стран имеют схожие особенности, которые затрудняют изменение конституционных актов по сравнению с обычными законами.

Так, в Великобритании нет единого документа под названием Конституция или Основной закон, но действуют ряд конституционных актов или «источников суверенного парламента» («Sovereign Parliament sources UK», SPS) и так называемых генеральных публичных законов («Public General Acts UK», PGA), принятие которых достаточно осложнено по сравнению с другими законами Великобритании. В частности, конституционные акты Великобритании (далее – SPS), закрепленные прецедентом, включают: Великую хартию вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Законы о парламенте 1911 и 1949 гг., Закон об Организации Объединенных Наций 1946 г., Закон об Европейских сообществах 1972 г., Закон о правах человека 1998 г., другие законы и судебные решения (всего 13 статутов и 8 прецедентных актов [12]). Несмотря на отсутствие в Великобритании установленной законом квалифицированной процедуры голосования по конституционным актам типа SPS, в этой стране прецедентного права действует два организационно-правовых института, не позволяющих легко изменять базовые положения конституционного характера – Верховный суд Соединенного Королевства как главный источник прецедента и Конституционный комитет Палаты лордов Парламента Великобритании, доклады которого служат основой для обсуждения законопроекта, затрагивающего нормы конституционного характера.

Таким образом, в силу отсутствия единого документа в виде Основного закона в Великобритании существует множество конституционных актов, которые из-за функционирования Конституционного комитета Палаты лордов и Верховного Суда не могут изменяться Парламентом как обычные законы.

В положениях ст. 30 Конституции Аргентины 1853 г. [13] предусмотрено, что Конституция может быть изменена полностью или в любой ее части. Необходимость в поправке должна быть объявлена Конгрессом голосованием не менее двух третей его членов; но поправка не может быть осуществлена иначе, как на съезде, конвенте,

созванном для этой цели. Следовательно, содержание представленных норм показывает на организационно-правовые механизмы утверждения в Аргентине конституционных законов о поправках Основного закона квалифицированным большинством парламента и специально созданного представительного органа (съезда).

Таким образом, на примере указанных стран можно говорить об обязательном использовании во всех странах с демократическим и легитимным режимом тех или иных специальных законов о поправках.

Рассматривая предмет второй группы детализирующих федеральных конституционных законов, решающих материально-правовую задачу конкретизации, исполнения базовых норм с помощью федеральных конституционных законов, предусмотренных Основным Законом, стоит отметить, что в конституционных актах не определено точное число детализирующих федеральных конституционных законов, но в них обозначен сложный предмет регулирования соответствующих анализируемых актов.

В одной из работ Е.В. Колесникова [14, с. 62] аргументировано пять видов детализирующих федеральных конституционных законов, развивающих важные базовые принципы по следующим направлениям: политико-правовым режимам; развития федеративных отношений; официальной государственной символики; государственных и правовых институтов; принятия в состав Российской Федерации иностранного государства (части государственной территории).

В этой связи стоит обратить внимание на институциональный вид федеральных конституционных законов, определяющих требования к важнейшим конституционно-правовым институтам референдума РФ и созыва Конституционного Собрания, ключевая сущность которых характеризуется двумя базовыми признаками. Первый характерный признак важности федеральных конституционных законов о конституционно-правовых институтах референдума РФ и Конституционного Собрания определяется непосредственной связью результата созыва Конституционного Собрания с проведением референдума согласно ч. 3 ст. 135 Конституции РФ, ч. 1 ст. 6, п. 2 ч. 1 ст. 14, ст. 21 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [15], поскольку члены Конституционного Собрания могут принять решение о вынесении нового конституционного проекта на всенародное голосование.

Второй характерный признак важности федеральных конституционных законов о политически значимых институтах референдума Российской Федерации и Конституционного Собрания определяется

исключительным конституционно-правовым порядком организации, проведения мероприятий всенародного голосования и созыва Конституционного Собрания. Особые требования к ним обозначены ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, п. «в» ст. 84, ч. 3 ст. 92, ч. 3 ст. 130, ч. 3 ст. 135 Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ и предполагают участие в важнейших институтах референдума РФ, Конституционного Собрания всех российских граждан и специально выбранных членов высокого учредительного органа.

Приоритетная важность институциональных видов федеральных конституционных законов подтверждается работами российских правоведов. Так, в исследованиях М.Н. Никитенко [16], А.Н. Пономаренко [17] обобщаются актуальные аспекты конституционно-правового института референдума России. В публикациях С.А. Авакьяна [18, с. 48–91], А.О. Стрельникова [19, с. 25–33] анализируются правовые особенности института Конституционного Собрания Российской Федерации.

Следовательно, с учетом приоритетной важности основных норм представляется логичным выделить из сферы регулирования государственных и правовых институтов отдельный (институциональный) вид анализируемых федеральных конституционных законов, посвященных вопросам учредительного содержания: о референдуме, о Конституционном Собрании.

Анализируя особенности зарубежных конституционных законов второй категории конституционных законов, предусмотренных Конституцией для детализации ее норм, стоит указать на нормы об органических законах, установленные в конституциях ряда стран.

Так, положения Конституции Франции 1958 г. [20, с. 79] включают 58 норм, связанных с органическими или основными законами. Например, в ст. 6 Конституции Франции установлено, что условия выборов Президента Республики на 5 лет прямым всеобщим голосованием «определяются органическим законом», содержание статьи 11 предусматривает основы организации, проведения референдума, материальные и формальные особенности которого определяются органическим законом, из норм статьи 23 следует, что органический закон устанавливает формальные условия, при которых обеспечивается замена членов правительства – обладателей депутатских мандатов или статуса иных органов власти, профессиональной деятельности и т.д.

Как отмечает А. Делькамп, практика не помогла прояснить сферу действия французских органических законов, которые по своей сущности должны быть прямо предусмотрены Конституцией, но обраще-

ние к таким законам по-прежнему происходит без какого-либо общего плана или единой правовой доктрины в соответствии с актуальными конституционными изменениями [21, с. 466–467].

Перечень действующих органических законов Франции включает 28 актов, среди которых можно выделить: 1) органический закон № 335 от 29 марта 2021 г. [22], касающийся согласно ст. 6 Конституции Франции различных мер, связанных с выборами Президента Республики, и включающий две главы с изменениями в разных видах конституционных законов; 2) два органических закона, образующих согласно ст. 74 Конституции Франции статус заморских территорий: закон № 2004-192 от 27 февраля 2004 г. «О статусе автономии Французской Полинезии» [23] определяет состав Французской Полинезии и особенности управления на этой автономной территории и закон № 2007-223 от 21 февраля 2007 г., касающийся законодательных и институциональных положений в заморских территориях [24].

Другие органические законы Франции регулируют отношения в конституционно-правовых сферах, предусмотренных Конституцией Франции: о референдуме по общей инициативе; о назначениях на гражданские и военные должности; о составе и сроке полномочий Национального Собрания, Сената; о компенсациях членам парламента; о разрешении парламентариям делегировать свое право голоса; о регулировании в сферах финансов, финансирования социального обеспечения; о голосовании палат по резолюциям; о представлении законопроектов, поданных в Национальное собрание или Сенат; о праве на внесение поправок; о конституционном совете, о судебной системе и т.д.

Таким образом, органические законы Франции можно охарактеризовать видом конституционных законов, которые: могут быть прямо обозначены или отсутствовать в нормах Конституции Франции; могут дополнять и детализировать нормы Конституции с помощью материальных и формальных норм; должны проходить общую или ускоренную процедуру рассмотрения и принятия согласно Конституции Франции; регулируют отношения в конституционно-правовых сферах, предусмотренных Конституцией Франции; обладают наименованием «органический закон» (фр. «LOI organique»).

Вместе с этим ст. 81 Конституции Испании [25] гласит: «Органическими законами являются законы, касающиеся развития основных прав и общественных свобод, законы, утверждающие устав автономии и общий избирательный режим, и другие законы, предусмотренные Конституцией. Принятие, изменение или отмена орга-

нических законов потребует абсолютного большинства в Конгрессе при окончательном голосовании по проекту в целом».

В этой связи П.Г. Маркез отметил, что правовая сфера органических законов Испании включает вопросы: развитие основных прав и общественных свобод, уставы автономии, общий избирательный режим, другие положения, предусмотренные Конституцией Испании [26]. При этом специальные процедуры рассмотрения и принятия материальных и формальных норм органического закона согласно ст. 130–132 Регламента конгресса депутатов [27] определяют четыре стадии.

Первая стадия содержит мероприятия оценки Бюро конгресса с учетом обоснованного заключения, изложенного правительством, поступившего документа как проекта органического закона или соответствующего доклада о таком законе. Вторая стадия реализует общее условие рассмотрения проекта органического закона в рамках общей законодательной процедуры с учетом специальностей, указанных в ст. 130–132 Регламента конгресса депутатов. При этом принятие проекта органического закона требует положительного голосования абсолютного большинства членов палаты при окончательном голосовании по тексту в целом для передачи в Сенат. Третья стадия определяется повторным рассмотрением проекта: если большинство не достигается, то проект возвращается в комиссию для корректировки в течение месяца. После второго непрохождения скорректированного проекта он отклоняется. На следующей стадии происходит рассмотрение проекта органического закона Сенатом, которое включает особенности при наложении на него вето или внесения поправок:

1) ратификация первоначального текста проекта органического закона и последующая отмена вето в любом случае требуют одобрения абсолютного большинства членов Палаты;

2) текст, полученный в результате внесения поправок, внесенных Сенатом и принятых Конгрессом, ставится на голосование в целом. Если в результате такого голосования будет получено абсолютное большинство членов Палаты, оно будет окончательно одобрено. В противном случае первоначальный текст Конгресса будет ратифицирован и все поправки, предложенные Сенатом, будут отклонены [28, с. 20].

Следовательно, правовые особенности органических законов Испании в основном схожи с характеристикой органических законов Франции и включают: условие прямого обозначения в нормах Конституции Испании (во Франции органические законы могут отсутствовать в конституционных нормах); сущность органического закона в детализации положений Конституции Испании с помощью материальных и формальных норм; специальный порядок прохожде-

ния четырех стадий рассмотрения и принятия согласно Конституции и Регламенту палаты депутатов с отсутствием ускоренной (как во Франции) процедуры; регулирование отношений в конституционно-правовых сферах, предусмотренных Конституцией Испании; обладание наименованием «органический закон» (исп. «Ley Organica»).

Динамическое развитие современного российского общества способствует формированию актуальных норм конституционных законов с учётом национальных элементов российской конституционной идентичности, при этом уникальную роль для её формирования должен играть конституционный контроль и надзор, укрепляющие Основной закон своими решениями. Таким образом, поступательное и эффективное развитие института конституционной юстиции является фундаментом повышения эффективности законодательного процесса.

Кроме того, целесообразно установить систему федеральных конституционных законов путем принятия нормативно-правового акта, в котором следует четко определить понятие всех источников конституционного права и отразить полный перечень вопросов, по которым должны приниматься детализирующие законы и законы о поправках.

Список литературы:

1. Мальцев, Ю.В. Механизм действия конституционного закона (теоретические аспекты): автореф. дис... канд. юрид. наук / Ю.В. Мальцев. – Алмата, 1991. – 27 с.
2. Тихомиров, Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1982. – 257 с.
3. Щеголев, И.Б. Место и роль федеральных конституционных законов в системе российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук / И.Б. Щеголев. – Краснодар, 2007. – 202 с.
4. Васильев, Д.В. Проблемы определения места федеральных конституционных законов в системе источников российского права / Д.В. Васильев // Актуальные проблемы правоведения: сб. тезисов научной студенческой конференции юридического факультета ЯрГУ. – Ярославль: ЯрГУ, 1999. – С. 4–5.
5. Кодзаев, М.О. Федеральные конституционные законы / М.О. Кодзаев, А.В. Хевсаков // Актуальные проблемы права: сб. научных статей магистрантов / под ред. Б.Г. Койбаева. – Владикавказ, 2018. – С. 156–160.
6. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13, ст. 1447.
7. Овсепян, Ж.И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование) / Ж.И. Овсепян. – М.: Проспект, 2016. – 464 с.
8. Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1999. – 289 с.

9. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации / С.М. Шахрай, А.А. Клишас. – 3-е изд., доп. – М. : ОЛМА Медиа Групп, 2011. – 734 с.

10. Шахрай, С.М. Конституция России: стабильность и развитие / С.М. Шахрай // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10. – С. 44–54.

11. Шустров, Д.Г. Надконституционные нормы в конституционном праве / Д.Г. Шустров // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 1. – С. 100–127.

12. United Kingdom constitutional law. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_constitutional_law (дата обращения: 06.09.2022).

13. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, REV. 1994). – URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (Конституция Аргентинской республики 1853 г.) (дата обращения: 02.04.2022).

14. Колесников, Е.В. Юридическая природа федеральных конституционных законов / Е.В. Колесников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 61–67.

15. О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (с посл. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27, ст. 2710; – 2017. – № 25, ст. 3589.

16. Никитенко, М.Н. Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Н. Никитенко. – М., 2009. – 26 с.

17. Пономаренко, А.Н. Референдум о самоопределении в современной конституционно-правовой практике: автореф. дис... канд. юрид. наук / А.Н. Пономаренко. – М., 2021. – 22 с.

18. Авакьян, С.А. Конституционное Собрание Российской Федерации: Концепция и проект федерального конституционного закона / С.А. Авакьян // Вестник Москов. ун-та. Серия 11: Право. – 2005. – № 2. – С. 48–91.

19. Стрельников, А.О. Правовое регулирование формирования Конституционного Собрания в Российской Федерации / А.О. Стрельников // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 8 (81). – С. 25–33.

20. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / (сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков). 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.

21. Alain Delcamp. La notion de loi organique relative au Sénat: entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme «rationalisé» // Dans Revue française de droit constitutionnel. – 2011/3. – № 87. – P. 465–498.

22. LOI organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043302367?init=true&page=1&query=loi+organique+du+29+mars+2021&searchField=ALL&tab_selection=all (дата обращения: 06.09.2022).

23. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000435515> (дата обращения: 06.09.2022).

24. Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000000465963/> (дата обращения: 06.09.2022).

25. La Constitución española de 1978. – URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=81&tipo=2> (дата обращения: 06.09.2022).

26. Piedad García-Escudero Márquez. Sinopsis artículo 81 Constitución Española. – URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=81&tipo=2> (дата обращения: 06.09.2022).

27. Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. – URL: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/reglam> (дата обращения: 06.09.2022).

28. Barceló i Serramalera, Mercè. La ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes / Mercè Barceló i Serramalera. – Barcelona : Atelier, 2005. – 173 p.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-317-326

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ, 24 МАЯ 2022 ГОДА:
КРАТКИЙ ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА**

***Аннотация:** 24 мая 2022 г. Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук организовал и провел круглый стол с международным участием «Правовая политика в области современного административного судопроизводства: вопросы теории и практики». Научное мероприятие объединило ведущих отечественных и зарубежных ученых, специалистов в области административного права, а также практических работников.*

В статье дается краткий обзор выступлений участников по актуальным вопросам теории и практики административного судопроизводства.

***Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, административное судопроизводство.*

**LEGAL POLICY IN THE FIELD
OF MODERN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:
QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE MAY 24, 2022:
SHORT REVIEW**

***Abstract:** on May 24, 2022, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences organized and held a round table with international participation “Legal policy in the field of modern administrative proceedings: issues of theory and practice”. The scientific event brought together leading domestic and foreign scientists, specialists in the field of administrative law, as well as practitioners.*

The article provides a brief overview of the participants' speeches on topical issues of the theory and practice of administrative proceedings.

Keywords: *legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, administrative proceedings.*

24 мая 2022 г. в Саратовском филиале Института государства и права Российской академии наук состоялся круглый стол с международным участием **«Правовая политика в области современного административного судопроизводства: вопросы теории и практики»**. Мероприятие прошло в очно-заочной форме.

Модераторами круглого стола выступили директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов** и заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**.

Открыл мероприятие Александр Юрьевич Соколов, подчеркнув актуальность предложенной для обсуждения темы, обусловленную современными реалиями, диктующими необходимость работы в условиях пандемии и дальнейшее совершенствование законодательства в области административного судопроизводства.

В мероприятии приняли участие и выступили с докладами специалисты в области административного судопроизводства и практические работники.

В рамках круглого стола состоялся двусторонний диалог по обмену опытом практической реализации административного судопроизводства с представителями Республики Казахстан, в частности с ректором Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан профессором **Зауреш Хамитовной Баймолдиной**. В докладе **«О фактах, принимаемых судом без доказывания»** она рассказала о новом для казахстанского законодательства акте – Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан (далее – АПК РК), принятом в июне 2020 г., и акцентировала внимание на фактах, принимаемых судом без доказывания, которые не имеют отношения к ст. 76 ГПК РК и ст. 119 АПК РК, регулирующим вопросы оснований освобождения от доказывания. Зауреш Хамитовна отметила отличие между этими фактами и фактами, не подлежащими доказыванию, которое заключается в следующем: первые подлежат доказыванию,

бремя их доказывания несет соответствующая сторона по делу, но при наличии указанных в законе условий такие факты принимаются судом без доказывания; вторые вообще не подлежат доказыванию, закон обязывает суд принимать их без осуществления доказательственной деятельности.

Таким образом, докладчик подчеркнул, что рассматриваемые факты не исключаются из предмета доказывания по административному делу, но по итогам судебного разбирательства могут быть положены в основу судебного решения без подтверждения соответствующими доказательствами. Представляется, что, согласно процессуальным нормам, факты, которые могут быть приняты судом без доказывания при разрешении административного дела, допустимо разделить на три группы: беспорные факты; факты, считающиеся признанными стороной; факты, признанные судом. Регламентация в процессуальном законодательстве последней группы фактов не только обусловлена необходимостью процессуальной экономии, но и направлена на обеспечение всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

В определенной степени сходной по смыслу, но не тождественной рассмотренным процессуальным нормам является норма, предусмотренная ч. 4 ст. 129 АППК РК, суть которой в следующем: негативные последствия результатов рассмотрения и разрешения административного дела возлагаются на того, кто несет бремя доказывания факта, имеющего значение для дела и влияющего на его исход, однако не выполняющего его бремени. АППК РК в данном случае указывает на недоказанность факта, непосредственно влияющего на исход административного дела. При этом «потерпит поражение» в процессе сторона (либо ответчик, либо истец), на которую было возложено законом бремя доказывания данного факта по делу.

В завершение своего выступления Зауреш Хамитовна подчеркнула, что в целом как гражданское, так и административное судопроизводственное право Казахстана исходит из единой отправной точки: негативные процессуальные последствия, в чем бы они ни проявлялись, ложатся на сторону, несущую бремя доказывания факта, не нашедшего подтверждения соответствующими доказательствами.

Профессор Сергей Федорович Афанасьев представил доклад **«К вопросу о возможности неискowego производства в КАС РФ: вопросы теории и практики»**, в котором уделил внимание существующей полемике о том, что Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) вполне может интегрировать в себя и иные виды производств, например охранительное или особое.

Сергей Федорович отметил, что с точки зрения общей правовой политики КАС РФ в качестве одной из задач обозначает «укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений». Следовательно, неисковое (охранительное) производство вполне может быть свойственно административному судопроизводству с учетом того, что часть дел, указанных в ч. 2 ст. 1 КАС РФ, суть квазиспорные либо бесспорные. В них орган правосудия не подвергает всестороннему изучению вопрос о защите оспоренного права, напротив, он либо защищает публичный законный интерес, видя превентивно-охранительную цель, либо устанавливает юридический факт, детерминирующий последующее возникновение, изменение, прекращение прав. Однако при обоих вариантах развития событий это влечет для граждан и организаций дополнительные имущественные и неимущественные обременения, определенные ограничения в правах и законных интересах, а также сужение ранее закрепленного юридического статуса. Поэтому, как правило, по таким делам с требованиями к суду обращаются уполномоченные на то органы. Причем по мере принятия пакетов федеральных законов, регламентирующих материальные правоотношения, число сходных неисковых (охранительных) дел permanently увеличивается, что подтверждается судебной практикой.

Судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, член Научно-методического совета ФАС России, Почетный эксперт Кыргызского национального Университета им. Ж. Баласагына в сфере социально-гуманитарных наук, кандидат юридических наук, доцент **Татьяна Владимировна Волкова** выступила с докладом *«Правовая политика и судебная защита прав на природные ресурсы»*, в котором рассмотрела вопросы развития административного судопроизводства и цивилистического процесса в данной сфере, а также способы защиты баланса частных и публичных интересов и поддержки конкуренции в сфере управления природными ресурсами.

Татьяна Владимировна подчеркнула, что современная правовая политика в сфере защиты прав на природные ресурсы должна учитывать стратегические направления экологической, земельной, градостроительной, антимонопольной, аграрной политики государства и развития технологий будущего: 1) продовольственную безопасность с учетом эффективности вовлечения земли в сельскохозяйственную деятельность; 2) охрану благоприятной окружающей среды и экологические интересы при развитии рынка природных ресурсов при рассмотрении земельных и экологических споров; 3) совершенствование правовой

политики и судопроизводства в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации.

Председатель Октябрьского районного суда г. Саратова, заместитель председателя Совета судей Саратовской области **Антон Юрьевич Тенькаев** отметил необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав несовершеннолетних. Например, в КАС РФ не упоминается такая категория дел, как помещение несовершеннолетних правонарушителей в центр временного содержания или в специальное учреждение для их содержания ввиду совершения ими административных правонарушений либо уголовно запрещенных проступков. Однако на практике данные дела рассматриваются по правилам КАС РФ, поскольку об этом есть упоминание в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Вместе с тем, безусловно, с процессуальной точки зрения все это нуждается в самостоятельной правовой регламентации именно в КАС РФ.

Председатель Тамбовского районного суда Тамбовской области, член Совета судей Тамбовской области **Анна Юрьевна Кондакова** в своем выступлении затронула проблемные вопросы пролонгации сроков получения компетентным судебным органом административно-процессуальных доказательств, изменения течения срока рассмотрения дела при совершении процессуальных действий (в частности, привлечение заинтересованных лиц, уточнение оснований, предмета административного иска).

Анна Юрьевна также отметила, что на сегодняшний день КАС РФ не закрепляет возможности применения мер предварительной защиты по административному иску по инициативе суда. Думается, что этот подход был использован российским законодателем для соблюдения принципа диспозитивности в административном судопроизводстве. Однако предоставление суду возможности самостоятельно инициировать применение мер предварительной защиты нельзя расценивать в качестве нарушения данного административно-процессуального принципа. Здесь нет никакого противоречия. Поэтому Анна Юрьевна считает правильным этот законодательный подход изменить. При получении права на инициирование применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве у суда появится возможность уравнивать положение сторон административного дела, в котором, например, одной из сторон выступает простой гражданин, а другой – орган государственной власти.

Судья Арбитражного суда Саратовской области, кандидат юридических наук **Вадим Евгеньевич Бондаренко** осветил общие вопросы административного судопроизводства в соотношении с гражданским судопроизводством. Ввиду продолжения активной фазы реформирования многих законодательных актов докладчик акцентировал внимание на необходимости предусматривать наряду с такими изменениями параллельное внесение поправок в ряд процессуальных законов. В частности, это касается перехода из публичного порядка в частный, т.е. из административного судопроизводства в гражданское, не создавая неудобств участникам процесса. В первую очередь это относится к земельным правоотношениям – одной из самых трудных категорий по рассмотрению, поскольку эти отношения регулируются как федеральным, так и региональным законодательством. Следовательно, здесь целесообразно предусмотреть еще и системность данных изменений, чтобы не возникало коллизий в правоприменительной практике.

Доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук **Евгений Георгиевич Потапенко** в своем докладе подробно рассказал об объективных *пределах дифференциации цивилистического процесса*, связанных с его возможными негативными дроблениями, и указал на некоторые рекомендации, которые можно предложить законодателю при осуществлении дифференциации цивилистического процесса:

1) дифференциация должна иметь объективные основания и допускаться только в том случае, если реализация задач судопроизводства затруднительна в рамках существующих порядков рассмотрения правовых споров, в том числе посредством формулирования специальных процессуальных норм и правотолковательной практики. В любом случае чрезмерная дифференциация с формированием многочисленных порядков рассмотрения дел нежелательна;

2) при дифференциации следует выбирать практически устойчивые и юридически четкие критерии определения категорий дел, рассматриваемых в рамках соответствующих порядков;

3) в рамках сформированных и организационно обособленных порядков гражданского, арбитражного и административного судопроизводства порядки рассмотрения дел следует дифференцировать на общие и специальные. Категории дел, рассматриваемых в рамках специальных порядков, предпочтительнее определять в виде закрытых перечней, которые постепенно будут расширяться и дополняться законодателем по результатам обобщения практики;

4) при невозможности выработки четких критериев и закрытых перечней дел законодатель должен учитывать конкуренцию порядков их рассмотрения и предусматривать легальный механизм разрешения данной конкуренции судом без прерывания процесса рассмотрения дела.

Научный сотрудник отдела правопведения Института научной информации по общественным наукам РАН, кандидат юридических наук **Алексей Владимирович Ульянов** в докладе «*Способы устранения нарушений прав заявителя при аннулировании судом отказа в регистрации недвижимости*» говорил о том, что в отношении административных процедур государственной регистрации недвижимости надлежащие способы защиты прав заявителя действующим законодательством РФ прямо не устанавливаются и в настоящее время не достигнуто единообразие судебной практики по данному вопросу.

Алексей Владимирович пояснил, что присуждение к осуществлению регистрации не может считаться вмешательством судов в компетенцию органов регистрации прав, коль скоро соответствующее решение суда не заменяет юридического акта регистрации недвижимости. Новые или вновь открывшиеся препятствия к регистрации дают возможность административному ответчику отказать в регистрации при условии выполнения процессуальных формальностей (разъяснения вопросов, связанных с исполнением решения суда, согласно правилам гл. 38 КАС РФ, или пересмотра решения суда, вступившего в законную силу, на основании норм гл. 37 КАС РФ). Перечень оснований приостановления и последующего отказа в осуществлении государственной регистрации недвижимости является закрытым и не подлежит расширительному толкованию. В связи с этим отсутствие в решении суда ясных выводов об установлении оснований к регистрации и необходимости совершить ее свидетельствует о том, что суд не разрешил административно-правовой спор по существу, отказав административному истцу в правосудии. Кроме того, из буквального смысла ведомственных правил Росреестра (см. п. 44 Порядка, утвержденного Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 23 декабря 2015 г. № П/666) следует, что повторное рассмотрение органом регистрации прав уже отклоненного заявления будет невозможно.

Подводя итог сказанному, Алексей Владимирович отметил, что в целях обеспечения законности необходимы разъяснения Верховного Суда РФ о том, что суд, в случае удовлетворения административного иска об оспаривании акта органа регистрации прав об отказе в государственной регистрации недвижимости, должен указать в резолютивной

части своего решения на обязанность административного ответчика устранить допущенное нарушение закона путем осуществления данной регистрации. Соответственно, докладчик считает целесообразным закрепить в федеральном законе о государственной регистрации недвижимости положения, регламентирующие порядок исполнения органом регистрации прав указанного решения суда.

С докладом *о конкуренции видов судопроизводства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*, выступил доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук **Александр Николаевич Ермаков**. Докладчик акцентировал внимание на вопросах перехода из одного вида судопроизводства в другой, поскольку далеко не всегда понятно, чему следует отдавать приоритет. Так, если заявляется несколько требований, связанных между собой, которые нельзя разъединить, и если хотя бы одно из требований подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, а одно – в порядке гражданского судопроизводства, то такой иск рассматривается по правилам ГПК РФ. Хотя, казалось бы, если речь идет об уникальной значимости КАС РФ, то рассматривать публично-правовые споры по правилам гражданско-процессуального судопроизводства было бы не совсем логично. Однако поскольку такая конструкция на сегодняшний день есть, суды вынуждены использовать эту норму и рассматривать подобные дела по правилам ГПК РФ, несмотря на то что и правила распределения обязанностей по доказыванию, и ряд других правовых институтов в КАС РФ звучат совершенно по-разному и в большей степени соответствуют специфике этих категорий дел.

Александр Николаевич рассмотрел ряд важных вопросов, которые связаны с первопричиной необходимости сделать такой выбор. Например, о том, что является предметом судебного разбирательства в порядке административного судопроизводства, а также что представляет собой публично-правовой спор. Последний вопрос наиболее сложный, поскольку, в отличие от многих цивилистических отраслей права, в административном праве нет того комплексного, универсального, единого материально-правового акта, который мог бы служить материально-правовой базой, регулирующей правоотношения между субъектами публичной власти и гражданами и организациями. Поэтому необходимо обращаться к тому или иному закону, который бы пояснял, что собой представляет правоотношение, какой способ защиты необходимо избрать и т.д. Даже суды не всегда могут однозначно сделать вывод о том, какой вид судопроизводства применим

в том или ином случае. В связи с этим Александр Николаевич подробно остановился на нюансах перехода одного вида судопроизводства в другой, предложив рассматривать часть спора по требованиям ГПК РФ, а часть – по требованиям КАС РФ, что является логическим продолжением предмета судебной защиты. Однако при таком подходе остается сложность в выявлении корреляции правоотношений.

Старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Динара Сергеевна Воробьева** выступила с докладом *«Особенности производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: вопросы теории и практики»*. Она выделила общие признаки данного вида производства из анализа КАС РФ и Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». В частности, Динара Сергеевна обратила внимание на то, что по данной категории административных дел административным истцом должно быть обосновано, что актом нарушаются/загораживаются его (лица, в защиту которого подано административное исковое заявление) права, свободы, законные интересы – в противном случае суды прекращают производство по административному делу.

Кроме того, докладчик отметил существующие и артикулированные в юридической науке правовые коллизии. Например, связанные с последствиями неявки «профессионального представителя» административного истца (ч. 9 ст. 208 КАС РФ), с юридическими последствиями указаний суда на определенное истолкование оспариваемого акта (его отдельных положений) (ч. 3 ст. 215 КАС РФ), со сроком, с которого оспариваемый акт признается не соответствующим акту большей юридической силы (п. 1 ч. 2 и п. 1 ч. 4 ст. 215 КАС РФ). Динара Сергеевна сделала выводы о необходимости их разрешения в КАС РФ, Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50.

В докладе *«Проблемные вопросы природы нормативных актов избирательных комиссий»* помощник судьи Московского областного суда, магистрант НИУ «Высшая школа экономики» **Алина Александровна Трибой** остановилась на правомочиях избирательных комиссий и их правовой природе. Она выразила несогласие с мнением многих авторов о том, что Центральная избирательная комиссия РФ

(далее – ЦИК РФ) и территориальные участковые комиссии наделены прежде всего правоприменительной природой, поскольку, на ее взгляд, если прямая норма федерального закона предусматривает возможность госоргана отменять первичную норму права, то можно говорить о том, что данный орган является правотворческим. Это наиболее простой способ установления первичных правовых норм в том случае, когда федеральный закон прямо предусматривает право госоргана принять какой-либо порядок (прямое поименование полномочия в законе). Вместе с тем докладчик отметил, что полномочиями госорганы продолжают наделяться и с помощью не прямых норм, а положений, которые выводятся путем системного толкования общих правовых норм. Более острая коллизия норм – требование о нотариальном удостоверении подписи кандидатов в члены избирательной комиссии. Конкретной специальной нормой не предусматривалось данное полномочие, и федеральное законодательство предоставляло ЦИК РФ право издать соответствующие инструкции. Алина Александровна выразила мысль о том, что данное правовое регулирование непоследовательно, непонятна и правовая природа таких инструкций. По ее мнению, необходимо устанавливать специальную компетенцию для установления предметной связи подзаконного акта и закона во избежание дискреции полномочий и расширительного толкования.

В завершение круглого стола участники отметили важность обмена опытом ведения административного судопроизводства, теории и практики обсудили перспективы развития данного правового института в России с учетом изменений законодательства.

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-327-336

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ,
21 ИЮНЯ 2022 ГОДА:
КРАТКИЙ ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА**

Аннотация: 21 июня 2022 г. Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук организовал и провел круглый стол «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: федеральный и региональный аспект». В мероприятии приняли участие специалисты в области проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, представители Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области и прокуратуры Саратовской области.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников по вопросам, связанным с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также влиянием независимой антикоррупционной экспертизы на процесс нормотворчества.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, антикоррупционная экспертиза.

**ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF LEGAL ACTS
AND THEIR PROJECTS: FEDERAL AND REGIONAL
ASPECT, JUNE 21, 2022: SHORT REVIEW**

Abstract: on June 21, 2022, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences organized and held a round table "Anti-corruption expertise of legal acts and their drafts: federal and regional aspects". The event was attended by specialists in the field of conducting anti-corruption examinations of regulatory legal acts and their projects, representatives of the Office of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Saratov Region and the Prosecutor's Office of the Saratov Region.

The article provides a brief overview of the participants' speeches on issues related to the conduct of anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their drafts, as well as the impact of independent anti-corruption expertise on the rule-making process.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, digitalization, artificial intelligence.

21 июня 2022 г. состоялся круглый стол «**Анти-коррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: федеральный и региональный аспект**», организованный Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук на базе Саратовской государственной юридической академии. Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

Модераторами выступили директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов** и директор Института законодательства, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**.

Открыла круглый стол врио первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**. Она подчеркнула актуальность и значимость данного мероприятия и отметила, что за последние годы появилось много теоретических работ, посвященных исследованию понятия «коррупция», отражающих многообразие ее проявления, вместе с тем большинство определений данного понятия, предлагаемых в отечественной научной литературе и в других источниках, характеризуют коррупцию только через призму правонарушений коррупционной направленности, очевидно, что содержание указанного понятия значительно шире. Институт антикоррупционной экспертизы, введенный в законодательство РФ как одна из мер профилактики коррупции, является весьма важным, и обеспечение контроля нормативных правовых актов с точки зрения наличия в них коррупциогенных факторов – одно из наиболее сложных направлений на сегодняшний день. При общей значимости обсуждения многих тем, связанных с антикоррупционной экспертизой, Елена Валерьевна считает важным затронуть вопрос взаимодействия субъектов этой экспертизы, поскольку ее проведение в соответствии с законодательством РФ возложено на многие органы. При этом для антикоррупционной экспертизы, проводимой системно в соответ-

ствии с законодательством РФ, необходимо определить некие общие посылы в целях выявления коррупционных рисков и коррупциогенных факторов. В том числе Елена Валерьевна обратила внимание на наличие в научной литературе большого количества разных подходов и к факторам, и к рискам, и к субъектам антикоррупционной деятельности, что обуславливает необходимость определения общего вектора, что в свою очередь является приоритетной задачей настоящего круглого стола.

С приветственным словом к участникам обратились:

- **Сергей Владимирович Маликов** – заместитель директора Института государства и права РАН по научной работе, доктор юридических наук;

- **Татьяна Владимировна Волкова** – судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент;

- **Светлана Николаевна Зайкова** – председатель исполнительного комитета Саратовского регионального отделения Ассоциации юристов России, кандидат юридических наук, доцент;

- **Елена Сергеевна Курохтина** – руководитель Юридической клиники Саратовской государственной юридической академии, модератор Саратовского регионального отделения Российского общества «Знание», кандидат юридических наук, доцент.

В мероприятии приняли участие специалисты в области проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, представители Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области и прокуратуры Саратовской области.

В рамках круглого стола рассматривались как теоретические, так и практические проблемы, связанные с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также влиянием независимой антикоррупционной экспертизы на процесс нормотворчества.

Татьяна Владимировна Волкова – судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, член Научно-методического совета ФАС России, Почетный эксперт Кыргызского национального Университета им. Ж. Баласагына в сфере социально-гуманитарных наук, кандидат юридических наук, доцент – в своем выступлении отметила, что в судебной практике с учетом обзора и разъяснений Верховного Суда РФ правоприменитель исходит из того, что в целях проверки доводов о наличии коррупционной составляющей при оценке совершения и исполнения ряда сделок, совершаемых в процессе экономической деятельности, судам следует выяснять данные обстоятельства и рекомендовано привлекать территориальные органы Росфинмониторинга

с целью дачи ими пояснений и проверки наличия каких-либо фактов нарушения антикоррупционного законодательства.

Подводя итог сказанному, Татьяна Владимировна подчеркнула, что опыт усиления взаимодействия всех субъектов антикоррупционной экспертизы будет способствовать качественному нормотворчеству и эффективному правоприменению российского законодательства.

О практике проведения прокуратурой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов рассказал помощник прокурора Саратовской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления **Алексей Анатольевич Шкромда**. Он отметил, что органами прокуратуры области проводится антикоррупционная экспертиза как проектов, так и принятых нормативных правовых актов всех органов законодательной и исполнительной власти, включая региональные министерства и комитеты, органы местного самоуправления. Замечания прокуратуры по результатам изучения проектов нормативных актов рассматриваются на заседаниях рабочих групп и комитетов представительного (законодательного) органа с участием сотрудников прокуратуры области. Алексей Анатольевич привел статистические данные о количестве выявленных прокуратурой в 2021 г. коррупциогенных факторов, подчеркнув, что в действующих документах большая доля выявляемых коррупциогенных факторов связана с широтой дискреционных полномочий, принятием нормативного правового акта за пределами компетенции, отсутствием или неполнотой административных процедур, нормативными коллизиями.

Учитывая научно-практический характер данного мероприятия, докладчик обратил внимание на несогласованность и недостаточность нормативного регулирования мер, направленных на устранение выявляемых прокуратурой коррупциогенных факторов. Например, иногда суд признает недействующим НПА, который содержит противоречия по отношению к актам, имеющим высшую юридическую силу. Однако не все противоречия в нормативных документах являются коррупциогенными факторами и не все коррупциогенные факторы содержат противоречия законодательству. И если относительно данного вопроса имеются разъяснения Верховного Суда РФ, то остается неясным, как поступать суду в случае, когда нормативный акт не вызывает неоднозначного толкования, однако содержит, например, такой коррупциогенный фактор, как широта дискреционных полномочий. Кроме того, законом не регламентирована ситуация, при которой орган (должностное лицо) не соглашается с требованиями, но при этом

не оспаривает их в судебном или административном порядке. Алексей Анатольевич подчеркнул, что отмеченные вопросы могут стать предметом дополнительных научных исследований для разработки предложений по совершенствованию федерального законодательства.

С докладом о деятельности **Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области** (далее – Управление) в сфере **противодействия коррупции** выступила начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления **Ирина Алексеевна Харбаз**. Она осветила полномочия Управления по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований) и организацию взаимодействия Управления с независимыми экспертами, получившими аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ. В разъяснение Ирина Алексеевна привела статистические данные Управления о количестве выявленных в 2021 г. и за пять месяцев 2022 г. коррупциогенных факторов. Наряду с этим докладчиком был освещен действующий порядок взаимодействия Управления с государственными органами власти Саратовской области, прокуратурой региона по вопросам устранения коррупциогенных факторов, выявленных Управлением в нормативных правовых актах Саратовской области.

Ирина Алексеевна отметила, что экспертные заключения Управления с выявленными коррупциогенными факторами направляются в прокуратуру Саратовской области, орган, принявший нормативный правовой акт, и ставятся на контроль в Управлении. Приведенный механизм организации взаимодействия способствует стопроцентному устранению в нормативных правовых актах Саратовской области коррупциогенных факторов, выявленных Управлением.

Начальник отдела по делам некоммерческих организаций Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области, кандидат политических наук **Юлия Александровна Александрова** в своем выступлении отметила важность **независимой антикоррупционной экспертизы как механизма участия институтов гражданского общества в развитии правового пространства современной России**. Она рассказала, что на протяжении длительного времени предметом научных дискуссий является необходимость использования различных механизмов участия институтов гражданского общества в целях развития правового пространства, поскольку эффективность

и результативность функционирования системы отношений зависит от наличия баланса интересов всех ее участников. По мнению Юлии Александровны, разнообразные формы коллективных, индивидуальных и иных действий, имеющих различный потенциал воздействия, образуют необходимую основу, в том числе для развития гражданского общества, для повышения уровня доверия граждан к его институтам, поскольку, как показывают результаты соцопросов, на конец 2021 г. примерно 54 % респондентов доверяли хотя бы одной некоммерческой организации, а 21 % ни о каких некоммерческих организациях не знали и не слышали, при том что некоммерческие организации могут принимать участие в проведении антикоррупционной экспертизы. Основной целью развития системы общественного участия некоммерческих организаций, в частности, в экспертизе нормотворческих решений Юлия Александровна называет вовлечение граждан в процессы государственного управления, формирование и регламентацию действенного механизма учета общественного мнения при принятии органами власти значимых решений. Соответственно, ключевым принципом взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества должно быть их партнерское сотрудничество, и одним из элементов и примеров этого сотрудничества может выступать институт независимой антикоррупционной экспертизы.

В настоящее время на Министерство юстиции РФ возложено полномочие по аккредитации физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы. Юлия Александровна напомнила, что стать ими могут физические лица, имеющие пять лет стажа работы по специальности и высшее образование, а также юридические лица, которые имеют в своем штате не менее трех сотрудников, отвечающих данным требованиям. На данный момент в Государственном реестре независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, содержатся сведения о 1009 независимых экспертах, из них физических лиц – 882, юридических лиц – 127. Ежегодно в Министерство юстиции РФ поступает около 200 заявлений на аккредитацию в качестве независимых экспертов.

Наибольшее число аккредитованных юридических лиц составляют ассоциации, союзы, общества с ограниченной ответственностью и учреждения, а примерно половину среди общественных организаций – региональные отделения АЮР, что, несомненно, является положительным примером, который может быть эффективно использован

в Саратовской области с учетом потенциала имеющегося регионального отделения.

Лица, получившие аккредитацию, на протяжении всего периода ее действия (5 лет) могут осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, их проектов, оценивать их на предмет отсутствия или наличия коррупциогенных факторов. При этом докладчик отметил, что, в отличие от органов юстиции, органов прокуратуры, независимые эксперты не ограничены ни в выборе предмета для проведения экспертизы, ни в выборе географии принятия того или иного нормативного правового акта. В завершение своего выступления Юлия Александровна подчеркнула, что необходима эффективная и результативная деятельность всех участников этого процесса: органов государственной власти, Минюста России, прокуратуры, а также институтов гражданского общества.

В совместном докладе доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии **Елены Николаевны Пастушенко** и магистранта 2 курса кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии **Нины Владимировны Холкиной** на тему «**Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных актов Банка России**» подчеркивается роль нормотворческой функции Банка России как элемента публично-правового статуса Банка России в реализации его законодательно закрепленной компетенции и обращается внимание на важность этапа проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов Банка России в процедуре подготовки нормативных актов и проектов нормативных актов Банка России, закрепленных в следующих положительно зарекомендовавших себя нормативных актах Банка России: Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» и Указание Банка России от 17 октября 2016 г. № 4164-У «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов Банка России», размещенных на официальном сайте Банка России. Это, по мнению докладчиков, сказывается на стабильности судебной практики по признанию законными нормативных актов Банка России при рассмотрении Верховным Судом РФ дел по заявлениям об обжаловании нормативных актов Банка России в порядке Кодекса административного судопроизводства РФ.

Вопросам **необходимости освоения дисциплины «Антикоррупционная экспертиза» при подготовке (переподготовке) кадров для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности** посвятила свое выступление заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове **Елена Анатольевна Абаева**. Она обратила внимание на то, что законодательно никаких требований к специальным знаниям и образованию в отношении независимого эксперта не предъявляется, хотя представители уполномоченных органов по проведению антикоррупционной экспертизы, согласно профессиональным стандартам и должностным обязанностям, обязаны обладать соответствующими компетенциями. Вместе с тем в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг. одним из направлений определена реализация мер по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы. В частности, Минюсту России поручено представить предложения о возможности установления для коммерческих и некоммерческих организаций обязанности проводить экспертизу своих локальных нормативных актов и их проектов. В связи с этим образовательным организациям, реализующим образовательные программы по соответствующим направлениям/специальностям (40.03.01, 40.04.01, 40.05.04, 40.05.02), предлагается ввести профессиональную компетенцию по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов, а Минтруд России – соответствующую трудовую функцию в профессиональный стандарт юриста.

Елена Анатольевна отметила успешный опыт ведомственного образовательного учреждения – Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове. Так, при подготовке юридических кадров по направлению 40.04.01 «Юриспруденция» по магистерским программам «Деятельность правоохранительных органов и суда: теория и практика», «Правотворчество и правоприменение: теория и практика», «Юридическое сопровождение бизнеса» для успешной деятельности в области антикоррупционной экспертизы предусмотрено освоение соответствующей дисциплины с учетом специфики задач Министерства юстиции РФ. Кроме того, вуз реализует программу профессиональной переподготовки «Антикоррупционная экспертиза» для государственных и муниципальных служащих, имеющих высшее образование по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция (уровень бакалавриата)». Докладчик подчеркнул, что указанные образовательные программы формируют у обучающихся представление о коррупции и основных

направлениях государственной антикоррупционной политики, знания методики антикоррупционной экспертизы, умения по ее проведению, навыки по выявлению коррупциогенных факторов и их устранению.

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии **Людмила Владимировна Саенко** уделила внимание **специфике проведения антикоррупционной экспертизы и проблемам реализации прав независимых экспертов**. Докладчик обосновал наличие указанной специфики проведением каждым независимым экспертом антикоррупционной экспертизы в так называемой зоне своих интересов (научных, публичных, профессиональных), соответственно, специфика состоит именно в узком понимании нормативного правового акта в зоне своих интересов за редчайшим исключением. Так, юридические лица, аккредитованные Минюстом России на проведение экспертиз в данной сфере, имеют здесь некоторый приоритет, потому что не столь узко подходят к реализации своих прав как независимых экспертов при проведении такой экспертизы.

Людмила Владимировна отметила, что достаточно часто органы власти субъектов РФ присылают на экспертизу акты самостоятельно, разумеется, такие акты оставляют желать лучшего, с точки зрения техники в том числе. В качестве примера она привела проект административного регламента предоставления органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан, государственной услуги «Назначение единовременного пособия при всех формах устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью», в котором были выявлены и широта дискреционных полномочий, и выборочное изменение объема прав, и юридико-лингвистическая неопределенность, т.е. широкий комплекс коррупционных рисков в одном нормативном акте. Это что касается специфики, что же касается проблематики, то здесь Людмила Владимировна выделила усложненный порядок предоставления результатов этой самой экспертизы для независимых экспертов: почта, сроки, орган, предлагающий проект, Управление Министерства юстиции РФ, прокуратура Саратовской области. В целях упрощения процедуры предоставления экспертных заключений она предложила создать на сайте Минюста России отдельную вкладку для независимых экспертов с возможностью прикрепления результатов экспертиз без обращения к «Почте России» и т.д.

В завершение круглого стола участники отметили важность обмена опытом и взаимодействия всех субъектов антикоррупционной экспертизы для эффективной и результативной деятельности по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Д. С. Хижняк,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Khizhnyak,
Doctor of Law, associate professor,
Professor of the Department
of Criminalistics
of Saratov State Law Academy
denis_khizhnyak@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-3-337-339

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ:

**Шамурзаев Т. Т., Ардашев Р. Г.
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПО РОЗЫСКУ ЛИЦ, ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ,
И ТРУПОВ ПОТЕРПЕВШИХ.
– Бишкек: Изд-во КРСУ, 2022. – 160 с.**

Аннотация: актуальность статьи обусловлена сложностью работы правоохранительных органов по розыску лиц, пропавших без вести, и трупов потерпевших, а также отсутствием систематизированных научно обоснованных рекомендаций по осуществлению данной деятельности правоохранительными органами, нацеленных на оптимизацию расследования убийств и иных преступлений, связанных с исчезновением человека. Цель статьи – проанализировать основные идеи, выдвинутые авторами в рецензируемом издании и предоставить на суд читателей её краткий обзор.

Ключевые слова: расследование преступлений, криминалистика, нетрадиционные методы расследования, розыск, убийства, потерпевший.

BOOK REVIEW:

**Shamurzaev T. T., Ardashev R. G.
THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES
IN THE SEARCH FOR MISSING PERSONS
AND THE CORPSES OF VICTIMS.
– Bishkek: Publishing House of KRSU, 2022. – 160 p.**

Abstract: the relevance of the article is due to the complexity of the work of law enforcement agencies in the search for missing persons and the corpses of victims. As well as the lack of systematized evidence-based recommendations for the implementation of this activity by law enforcement agencies aimed at optimizing the investigation of murders and other crimes related to the disappearance of a person. The purpose of the article is to analyze the main ideas put forward by the authors in the peer-reviewed publication and provide a brief overview of it for the readers to judge.

Keywords: investigation of crimes, criminalistics, non-traditional methods of investigation, search, murders, victim.

Авторы рецензируемой книги – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и кри-

Рецензия на книгу: Шамурзаев Т. Т., Ардашев Р. Г. Деятельность правоохранительных органов по розыску лиц, пропавших без вести, и трупов потерпевших

337

Д. С. Хижняк

миналистики Кыргызско-Российского Славянского университета имени первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Таалайбек Турсунович Шамурзаев и кандидат юридических наук Роман Георгиевич Ардашев.

Рецензируемая работа посвящена актуальной теме, в ней исследуются преступления, которые связаны с исчезновением людей. При этом авторы опираются на статистические данные как Российской Федерации, так и Кыргызской Республики.

Структурно работа состоит из трех глав: «Общие положения деятельности правоохранительных органов по розыску лиц, пропавших без вести, и трупов потерпевших», «Планирование работы и проведение отдельных следственных действий при розыске трупов потерпевших (лиц, пропавших без вести)», «Использование специалистов при розыске трупов людей в водоемах». Несомненным достоинством работы является то, что все поднимаемые в ней проблемы раскрыты с научно-практической позиции, что позволяет рекомендовать её для изучения сотрудникам правоохранительных органов без каких-либо адаптаций. Практически каждый параграф работы содержит план действий следственно-оперативной группы.

Авторский текст иллюстрируется примерами из практики. В частности, приводятся случаи из следственной практики известного юриста Н.Н. Китаева, который долгие годы успешно расследовал убийства, в том числе – при отсутствии трупов потерпевших. Однако ряд примеров указываются авторами без ссылок на какие-либо источники (с. 45; с. 86–87; с. 98–99).

Среди достоинств работы можно выделить следующие:

- 1) в работе приведены методические рекомендации ряда следственных действий (осмотра места происшествия, допросов свидетеля и подозреваемого, обыска);
- 2) в работе предложен ряд практических алгоритмов (алгоритм действий, направленный на разрешение исходных следственных ситуаций; алгоритм работы с сообщением об исчезновении человека).

Такой подход к написанию научных работ по криминалистике в настоящее время очень важен, т.к. их подавляющее большинство в последние десятилетия носят сугубо теоретический характер и на их основе сложно сформулировать понятные и полезные для сотрудников правоохранительных органов рекомендации, которые могли бы повысить эффективность расследования преступлений.

При указанных достоинствах работа в то же время не лишена некоторых недостатков.

Во-первых, теоретические положения криминалистики представлены в работе очень скудно. Выбранные авторами определения практически не анализируются, поэтому не ясно, почему авторы взяли за основу те или иные суждения ученых (например, типы обстановок, предложенные Е. Г. Килессо (с. 21)).

Во-вторых, методологическая основа работы откровенно слабая. При этом она позиционируется как монография. Однако из текста книги не ясно, какие методы исследования применялись авторами, отсутствует какое-либо научное обобщение и научный стиль написания. Создается впечатление, что исследования, проведенные ранее, не учитывались. При этом в методические рекомендации и алгоритмы авторов «вплетены» некоторые практические разработки других ученых (с. 124–125). На наш взгляд, формат данной работы – научно-практическое пособие. И с этой точки зрения она предстает в ином свете.

Подводя итог, отметим, что работа Т. Т. Шамурзаева и Р. Г. Ардашева представляет несомненный интерес для широкого круга читателей. В целом она может быть использована в преподавании курса криминалистики, специальных курсов, а также может быть полезна для практикующих юристов.

Учитывая скромный тираж (100 экземпляров), возникают сомнения по поводу того, дойдут ли практические рекомендации до адресата. Поэтому хотелось бы выразить пожелание о создании авторами на основе данного исследования методических рекомендаций для правоохранительных органов.

