

Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

1(48) — 2022

СЕРИЯ: ПРАВО

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-практической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (Группа специальностей – 12.00.00 Юридические науки; научные специальности: 12.00.01 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право; 12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения; 12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 Уголовный процесс; 12.00.10 Международное право; европейское право; 12.00.11 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.12 Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.13 Информационное право; 12.00.14 Административное право; административный процесс; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс).

Полная или частичная перепечатка опубликованных в журнале статей и иных материалов допускается только по предварительному согласованию и с письменного разрешения редакции. Все права защищены и охраняются российским законодательством об авторском праве. Редакция имеет право размещения материалов журнала в электронных правовых системах, а также иных электронных базах данных. Редакция журнала бесплатно предоставляет автору опубликованного материала один экземпляр журнала при условии сообщения редакции своего почтового адреса

1

Журнал распространяется по подписке. Электронный каталог «Почта РОССИИ». Подписной индекс — ПН129

У ч р е д и т е л ь:
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Воронежский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя –
Ю. А. Бубнов, д-р филос. наук, проф.; *О. А. Козадеров*, д-р хим. наук, доц. Координатор –
Н. М. Близняков, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук,
проф.; *В. Н. Глазьев*, д-р ист. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*,
д-р филос. наук, проф.; *С. А. Куролан*, д-р геогр. наук, проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал.
наук, проф.; *А. А. Сирота*, д-р техн. наук, проф.; *Ю. Н. Стариков*, д-р юрид. наук, проф.;
В. В. Тулунов, д-р филол. наук, проф.; *С. А. Шабров*, д-р физ.-мат. наук, доц.;
А. И. Шашкин, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Стариков*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –
О. С. Рогачёва, д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-
кретарь – *О. Н. Шеменёва*, д-р юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *А. И. Абдуллин*, д-р юрид.
наук, проф. (Казанский (Приволжский) федеральный университет); *Ю. В. Агибалов*, канд.
экон. наук, доц. (РАНХиГС при Президенте РФ, Воронежский филиал); *М. О. Баев*, д-р юрид.
наук, проф.; *О. Ю. Бакаева*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая
академия); *О. В. Баулин*, д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет
Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Лит-
ва); *П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.; *А. Н. Вы-
легжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт международных
отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации); *Й. Денле*,
доктор права, международный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид.
наук, доц.; *Т. Д. Зражевская*, д-р юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Кон-
ституционный Суд, г. Санкт-Петербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ,
Япония); *Н. А. Лопаненко*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая
академия); *Е. Б. Лупарев*, д-р юрид. наук, проф. (Кубанский государственный университет);
Н. Л. Лютов, д-р юрид. наук, доц. (Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)); *А. В. Малько*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государствен-
ная юридическая академия); *С. П. Матвеев*, д-р юрид. наук, доц.; *В. А. Мещеряков*, д-р юрид.
наук, проф., (Центральный филиал Российского государственного университета правосудия);
Е. И. Носырева, д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько*, д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин*,
д-р юрид. наук, проф.; *Р. А. Подопригора*, д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы,
Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сороки-
на*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова*, д-р юрид.
наук, проф. (ТвГУ, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, заместитель Генерального прокурора РФ, канд.
юрид. наук; *Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодатель-
ства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о ре-
гистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Адрес редакции и издателя: 394018 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: LAW

Founders:

Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
«Voronezh State University»

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen –
Yu. A. Bubnov, dr of philosophical sciences, prof.; *O. A. Kozaderov*, dr of chemical sciences, associ-
ate prof. Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate
prof. Members of editorial board: *V. G. Artyukhov*, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*,
dr of historical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences, prof.;
A. A. Kretov, dr of philological sciences, prof.; *S. A. Kurolap*, dr of geographical sciences, prof.;
A. D. Savko, dr of geological and mineralogical sciences, prof.; *A. A. Sivota*, dr of technical sciences,
prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Tulupov*, dr of philological sciences, prof.;
S. A. Shabrov, dr of physical and mathematical sciences, associate prof.; *A. I. Shashkin*,
dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr
of legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova*, cand. of legal sciences, associate prof. Executive secre-
tary – *O. N. Shemeneva*, dr of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee: *A. I. Ab-
dullin*, dr of legal sciences, prof. (Kazan (Privolzhsky) Federal University); *Yu. V. Agibalov*, cand. of
economic sciences, associate prof. (Voronezh branch of RANEPa); *M. O. Baev*, dr of legal sciences,
prof.; *O. Yu. Bakaeva*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *O. V. Baulin*, dr of legal
sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*, dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (Europe-
an Humanities University, Vilnius, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byal-
kina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Insti-
tute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Fed-
eration); *J. Deppe*, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov*, cand. of
legal sciences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr
of legal sciences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (Uni-
versity Mie, Japan); *N. A. Lopashenko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy);
E. B. Luparev, dr of legal sciences, prof. (Kuban State University); *N. L. Lyutov*, dr of legal scienc-
es, associate prof. (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSUA)); *A. V. Malko*,
dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, associ-
ate prof.; *V. A. Meshcheryakov*, dr of legal sciences, prof. (Central Branch of the Russian State
University of Justice); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of legal scienc-
es, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sciences, prof.
(Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova (Karaseva)*, dr of legal scienc-
es, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal sciences, prof.;
L. V. Tumanova, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shishkin*, deputy of
General Prosecutor of the Russian Federation, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal scienc-
es, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

3

Registered by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protec-
tion. Registration certificate ПИ № ФС77-28322 of 08.06.2007

Editorial committee address: 394018, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 255-07-19

ОГЛАВЛЕНИЕ

К 300-ЛЕТИЮ УЧРЕЖДЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Сазонникова Е. В. О праздновании 300-летия прокуратуры России 10

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»)..... 18

Колесников А. В. Ограничение права выдвижения кандидатуры на муниципальных выборах по основаниям, не связанным с правонарушением 31

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Аргунов А. В. Гражданский процесс России и Франции: принципы состязательности и диспозитивности 43

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Лузянин Т. Ю. Понятие сделок в трудовом праве..... 52

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Агамагомедова С. А. Административно-правовое регулирование экономики: эволюция подходов и современные тенденции..... 64

Бабелюк Е. Г. Влияние конституционных новелл на правовое регулирование государственного управления в современной России 74

4

Гриценко В. В. Административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе Российской Федерации: современное состояние, перспективы развития и совершенствования 83

Матвеев С. П. Становление и развитие института правоохранительной службы в России..... 98

Катаева О. В. Проблемные вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество и некоторые пути их решения 108

Ламонов Е. В. Роль органов юстиции в обеспечении законности содержания административных регламентов региональных органов власти 129

Хасан С. Х. Административные регламенты: понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации..... 138

<i>Спиридонов П. Е.</i> Понятие, сущность и виды мер административно-процессуального принуждения	148
--	-----

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО

<i>Лунарев Е. Б., Швеиц А. В.</i> Трансграничность как фактор, влияющий на применение «нулевой» ставки НДС	162
<i>Красюков А. В.</i> Налоговая девиация фискальных органов	172

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВО

<i>Алексеев Н. В.</i> Соотношение институтов цифровых прав, цифровых финансовых активов и цифровых валют	180
--	-----

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Мартыненко И. Э.</i> Правовые меры недопущения реабилитации нацизма: опыт Республики Беларусь	191
<i>Долотов Р. О., Поросенков Г. А.</i> Институт уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и митигирование коррупционных рисков при уголовном преследовании предпринимателей	203
<i>Авдей А. Г., Хатеневич Т. Г.</i> Экологозащитные нормы в свете теории криминализации и расширения поощрительного механизма уголовно-правового регулирования общественных отношений	215
<i>Владимирова Ю. К.</i> Воспитательная и духовно-просветительная работа с осужденными, исповедующими ислам, как средство профилактики и предупреждения экстремизма и терроризма в исправительных учреждениях	231
<i>Арзамасов В. Ю.</i> Латентная преступность: понятие, негомогенная природа, превентивные меры	237
<i>Васильев О. Л.</i> Нравственный аспект «тайны следствия»	251
<i>Долженко Н. И., Купряшина Е. А.</i> Особенности допроса несовершеннолетних лиц в уголовном судопроизводстве	257
<i>Локтионова Е. А.</i> Проблемы изучения пенитенциарной преступности в отечественной науке и практике	267

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

5

<i>Бирюков П. Н.</i> О цифровых доказательствах в зарубежном уголовном процессе	275
<i>Смирных С. Е.</i> Международное сотрудничество в предупреждении финансирования терроризма как гарантия безопасности детей и молодежи	287

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПРАВО И ИНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

<i>Глухова А. В.</i> Устойчивый диалог в мультикультурном обществе: от деэскалации конфликтов к новым моделям жизни	302
<i>Денисенко В. В.</i> Правовая коммуникация: теория права и реализация в правовых отношениях	311

Ищенко Е. Н. Коммуникативный поворот в философии и науке: концептуальные основания и современный контекст 322

Сухорукова О. А. Коммуникативная компетентность судьи и иных участников процесса как условие эффективного судопроизводства 329

РЕЦЕНЗИИ

Ткачева Н. Н. Меры предварительной защиты по административному иску – надлежащая процессуальная форма для обеспечения эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений (Рец. на кн.: *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / М. Ю. Старилов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. – 308 с.) 337

Информация

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 348



CONTENTS

TO THE 300TH ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Sazonnikova E. V. About the celebration of the 300th anniversary of the
Prosecutor's Office of Russia 10

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELFGOVERNMENT

Byalkina T. M. Competence of local self-government: new in content and legal
regulation (Some judgments on the draft federal law «On the general principles
of the organization of local self-government in a unified system of public
authority») 18

Kolesnikov A. V. Restriction of the right to nominate candidates for municipal
elections on grounds unrelated to the offense 31

CIVIL LAW AND PROCESS

Argunov A. V. The civil process of Russia and France: the adversarial and
dispositional principles 43

LABOR LAW

Luzyanin T. Yu. Transactions in labor law 52

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Agamagomedova S. A. Administrative and legal regulation of the economy:
evolution of approaches and current trends 64

Babelyuk E. G. The impact (influence) of constitutional novelties on legal regulation
of public administration in modern Russia 74

Gritsenko V. V. Administrative and legal institute of prohibitions in the civil
service of the Russian Federation: current state, prospects for development and
improvement 83

<i>Matveev S. P.</i> Formation and development of the institute law enforcement service in Russia	98
<i>Kataeva O. V.</i> About the need to improve the administrative legal mechanisms of social and cultural adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation	108
<i>Lamonov E. V.</i> The role of the justice bodies in ensuring the legality of the content of the administrative regulations of the regional authorities	129
<i>Hasan S. H.</i> Administrative regulations: the concept and significance in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation	138
<i>Spiridonov P. E.</i> Concept, essence and types of measures of administrative-procedural coercion	148

FINANCIAL LAW. TAX LAW

<i>Luparev E. B., Shvets A. V.</i> Cross-borderity as a factor affecting the application of a «zero» vat rate	162
<i>Krasyukov A. V.</i> Tax deviation of the fiscal authorities	172

ARTIFICIAL INTELLIGENCE. INFORMATION TECHNOLOGIES AND LAW

<i>Alekseev N. V.</i> The correlation of digital rights, digital financial assets and digital currencies institutions	180
---	-----

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

<i>Martynenko I. E.</i> Legal measures to prevent the rehabilitation of Nazism: the experience of the Republic of Belarus	191
<i>Dolotov R. O., Porosenkov G. A.</i> Institute of the commissioner under the president of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs and mitigation of corruption risks in the criminal prosecution of entrepreneurs	203
<i>Avdey A. G., Khatenevich T. G.</i> Environmental protection standards in the light of the theory of criminalization and the expansion of the incentive mechanism of criminal law regulation of public relations	215
<i>Vladimirova Yu. K.</i> Educational work with muslim convicted persons as a precaution taken against terrorism in correctional institutions	231
<i>Arzamasov V. Yu.</i> Latent crime: concept, non-homogeneous nature, preventive measures	237
<i>Vasilyev O. L.</i> The moral aspect of the «secrecy of the investigation»	251
<i>Dolzhenko N. I., Kupryashina E. A.</i> Features of interrogation of minors in criminal proceedings	257
<i>Loktionova E. A.</i> Problems of studying penitentiary crime in Russian science and practice	267

INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

<i>Biriukov P. N.</i> On digital evidence in criminal foreign proceedings	275
<i>Smirnykh S. E.</i> International cooperation in preventing terrorist financing as a guarantee of the safety of children and youth	287

**INTERDISCIPLINARY COOPERATION:
LAW AND OTHER HUMANITIES**

<i>Glukhova A. V.</i> Sustainable dialogue in the multicultural society: from the conflicts descalation to new models of life	302
<i>Denisenko V. V.</i> Legal communication: theory of law and implementation in legal relations	311
<i>Ishchenko E. N.</i> The communicative turn in philosophy and science: conceptual foundations and contemporary context	322
<i>Sukhorukova O. A.</i> Communication Competence of the Judge and other Participants in the Procedure as a Condition for Effective Judicial Proceedings	329

REVIEWS

<i>Tkacheva N. N.</i> Preliminary protection measures of administrative action –appropriate procedural form to ensure effective legal protection of rights, freedoms and legitimate interests in the field of public legal relations (Review of the book: Starilov M. Yu. Preliminary protection measures of administrative action : theory, judicial practice, problems, efficiency : monograph / M. Yu. Starilov, Voronezh State University. – Voronezh : Publishing House of VSU, 2022. – 308 p.).....	337
---	-----

Information

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication	350
---	-----

О ПРАЗДНОВАНИИ 300-ЛЕТИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ

Е. В. Сазонникова

Указом Президента Российской Федерации от 24 марта 2021 г. № 163 «О праздновании 300-летия прокуратуры России» было постановлено провести в 2022 г. мероприятия, посвященные празднованию 300-летия прокуратуры России. Правительству Российской Федерации было поручено образовать организационный комитет по подготовке и проведению празднования 300-летия прокуратуры России, а также обеспечить разработку и утверждение плана основных мероприятий¹.

На II полугодие 2021 г. и весь 2022 г. было намечено проведение множества мероприятий в ознаменование 300-летия прокуратуры России², в том числе научно-практических конференций, круглых столов, выставок, лекций, открытых уроков, семинаров-совещаний, издание монографий, альбомов, иной печатной продукции об истории создания и деятельности органов прокуратуры, юбилейных знаков и сувенирной продукции, проведение торжественных мероприятий, встреч с ветеранами и представителями органов прокуратуры и награждение заслуженных работников.

Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2021 г. № 229 «О юбилейной медали «300 лет прокуратуре России» в ознаменование 300-летия прокуратуры России учреждена юбилейная медаль «300 лет прокуратуре России».

На лицевой стороне медали на фоне «столпа Закона» – рельефное профильное (влево) погрудное изображение Петра I. В верхней части медали (по окружности) – надпись рельефными буквами: «300 ЛЕТ ПРОКУРАТУРЕ РОССИИ».

¹ О праздновании 300-летия прокуратуры России : указ Президента РФ от 24 марта 2021 г. № 163. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46538> (дата обращения: 22.01.2022) ; распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2021 г. № 1680-р. URL: <http://government.ru/docs/all/135083> (дата обращения: 22.01.2022).

² Об истории прокуратуры см., например: *Звягинцев А. Г.* История Российской прокуратуры [краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях, документах, 1722–2012]. М., 2013 ; *Замараев И. И., Вальяникова Т. М., Усов М. Н.* На страже закона. Прокуратура Воронежской области / под общ. ред. Н. А. Шишкина. Воронеж, 2009.



Лицевая сторона медали



Оборотная сторона медали

На оборотной стороне медали – силуэт геральдического знака – эмблемы прокуратуры Российской Федерации. На фоне силуэта – рельефные цифры «1722» и «2022», разделенные рельефной декоративной точкой.

Юбилейной медалью «300 лет прокуратуре России» награждаются:

а) прокурорские работники, федеральные государственные гражданские служащие и иные работники органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, добросовестно исполняющие служебные обязанности и по состоянию на 31 декабря 2022 г. имеющие стаж службы (работы) в системе прокуратуры Российской Федерации не менее 15 лет в календарном исчислении;

б) пенсионеры и ветераны органов и организаций (учреждений) прокуратуры Российской Федерации, безупречно прослужившие (проработавшие) в системе прокуратуры Российской Федерации и (или) в прокуратуре СССР не менее 20 лет в календарном исчислении;

в) граждане Российской Федерации и иностранные граждане, внесшие существенный вклад в развитие системы прокуратуры Российской Федерации, укрепление законности и правопорядка, оказавшие содействие органам и организациям прокуратуры Российской Федерации в выполнении задач, возложенных на них.

Прокурорские работники, федеральные государственные гражданские служащие и иные работники органов и организаций прокуратуры Российской Федерации за особые заслуги в укреплении законности и правопорядка могут быть награждены юбилейной медалью «300 лет прокуратуре России» без учета стажа службы (работы) в системе прокуратуры Российской Федерации³.

³ О юбилейной медали «300 лет прокуратуре России»: указ Президента РФ от 20 апреля 2021 г. № 229. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46633> (дата обращения: 22.01.2022). Порядок награждения утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 12 августа 2021 г. № 463 «Об утверждении Положения о порядке вручения юбилейной медали «300 лет прокуратуре России». URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=64450124> (дата обращения: 22.01.2022).

17 ноября 2021 г. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась торжественная церемония гашения почтовой марки, посвященной 300-летию со дня образования органов прокуратуры России. Тираж марки – 25 тысяч экземпляров, номинал 100 рублей.



На почтовой марке изображен портрет графа Павла Ивановича Ягужинского (неизвестный русский художник, вторая половина XVIII в.), который хранится в музее-усадьбе «Кусково». На полях почтового блока – эмблема органов прокуратуры, портрет Петра I, текст инструкции о должности генерал-прокурора Сената, утвержденной Петром I. Художник-дизайнер – А. Московец⁴.

Банк России 10 января 2022 г. выпустил в обращение памятную серебряную монету «300-летие Российской прокуратуры» серии «Исторические события». На лицевой стороне монеты расположено рельефное изображение Государственного герба Российской Федерации, имеются надписи: «РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ», «БАНК РОССИИ», номинал монеты – «3 РУБЛЯ», дата – «2022 г.», обозначение металла по Периодической системе элементов Д. И. Менделеева, проба сплава, товарный знак Санкт-Петербургского монетного двора и масса драгоценного металла в чистоте.

На оборотной стороне монеты «300-летие Российской прокуратуры» расположено рельефное изображение эмблемы прокуратуры Российской Федерации на фоне выполненного в технике лазерного матирования изображения здания Генеральной прокуратуры Российской

⁴ См.: Информация и фото на сайте прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=66741948> (дата обращения: 22.01.2022).

Федерации; внизу по окружности имеется надпись: «300-ЛЕТИЕ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ». Боковая поверхность монеты рифленая. Тираж монеты – три тысячи штук⁵.



В июне 2020 г. в Воронеже установили памятный камень у здания прокуратуры города. Как только началась Великая Отечественная война, на фронт стали уходить прокурорские работники Воронежской области. И по мобилизации, и добровольно. Всего ушло около 75 % оперативного состава прокуратуры.



В первой половине июля 1942 г. фашисты оккупировали частично или полностью 34 района Воронежской области по правому берегу Дона. В этих районах работники органов прокуратуры уходили в партизанские отряды, кто-то был оставлен для выполнения особого задания в тылу врага, другим необходимо было решать служебные задачи в условиях увеличенной во много раз нагрузки в ситуации военного времени⁶.

17 декабря 2021 г. в Воронежском областном краеведческом музее была открыта выставка, посвященная 300-летию российской прокуратуры. Участие в открытии выставки приняли прокурор Воронежской области Николай Дионезович Саврун, руководитель департамента культуры Воронежской области Мария Александровна Мазур, дирек-

⁵ См.: Информация пресс-службы Банка России. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=10012022_085832coins.htm (дата обращения: 22.01.2022).

⁶ Информация и фото на сайте прокуратуры Воронежской области. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_36/search?article=49453313 (дата обращения: 22.01.2022).

тор Воронежского областного краеведческого музея Елена Анатольевна Вычерова, сотрудники прокуратуры, сотрудники и гости музея.



На выставке представлены уникальные делопроизводственные, отчетные и статистические документы воронежской прокуратуры, фотографии, биографические материалы о руководителях и сотрудниках регионального надзорного ведомства. Особое внимание уделено материалам судебных дел, ведомственным наградам, форменному обмундированию прокурорских работников, изданиям законодательных актов⁷.

20 января 2022 г. в Воронежской областной библиотеке имени И. С. Никитина состоялось открытие выставки «Во имя закона и справедливости», посвященной 300-летию российской прокуратуры. В экспозиции представлена литература по истории становления и развития прокуратуры России. Большое внимание уделено документально-историческим материалам о жизни и деятельности прокуроров страны различных эпох⁸.

Особое место в экспозиции занимают книги об уроженце Воронежской губернии, бывшем генеральном



А. Я. Сухарев

⁷ Информация на сайте прокуратуры Воронежской области. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_36/about-the-proc/proc-rf?item=67639062 (дата обращения: 22.01.2022). Фото на сайте РИА Воронеж. URL: <https://riavrnr.ru/news/v-voronezhe-otkrylas-vystavka-v-chest-300-letiya-prokuratury-rossii> (дата обращения: 23.01.2022).

⁸ Там же. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_36/about-the-proc/proc-rf?item=69729354 (дата обращения: 22.01.2022).

прокуроре СССР Александре Яковлевиче Сухареве, в том числе представлена написанная им книга «По зову правды. Записки прокурора СССР», изданная в Воронеже в 2011 г.⁹

17 января 2022 г. в Хабаровске был открыт памятник «300 лет прокуратуре России» (его авторы: скульптор – А. Чебаненко, архитектор памятного знака – А. Белый).

На лицевой части монумента барельеф Петра I, ниже изображен свиток с отрывком из текста указа Петра I об основании прокуратуры: «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». Памятный знак венчает скульптура двуглавого орла, изображенного на геральдическом знаке (эмблеме) прокуратуры Российской Федерации¹⁰.



⁹ Сухарев Александр Яковлевич (11 октября 1923, дер. Малая Трещевка, Воронежская губерния – 7 марта 2021, Москва) – советский и российский ученый-правовед и государственный деятель, специалист в области уголовного права, уголовного процесса и криминологии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР. Избирался депутатом Верховного Совета РСФСР (1984). Действительный государственный советник юстиции Российской Федерации (2010). Информацию и фото см.: Сухарев Александр Яковлевич // Википедия. [2021]. Дата обновления: 25.10.2021. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=726588&oldid=117448090> (дата обращения: 21.01.2022).

¹⁰ В Хабаровске открыли мемориальный памятник «300 лет прокуратуре России». Информация и фото на сайте еженедельника «Аргументы и факты». URL: https://hab.aif.ru/society/v_habarovske_otkryli_memorialnyu_pamyatnik_300 лет_prokurature_rossii (дата обращения: 22.01.2022).

Во многих городах России в честь 300-летия прокуратуры России появились скверы (в Санкт-Петербурге, Севастополе, Нальчике и др.) и аллеи (аллея кленов и лип в парке Патриотов в Воронеже, каштановая аллея в сквере Нижнего Новгорода, «Державинская аллея» Губернаторского парка в Петрозаводске, аллея лип в сквере Новосибирска, сосновая аллея в сквере Анапы и др.), были открыты памятные знаки.

Более четверти века, начиная с 1996 г., в России ежегодно 12 января отмечается профессиональный праздник – День работника прокуратуры. Праздник был установлен указом Президента РФ от 29 декабря 1995 г. № 1329 «Об установлении Дня работника прокуратуры Российской Федерации» в ознаменование важнейшей роли органов прокуратуры в укреплении законности в государстве.



Знак «50 лет Советской прокуратуре» (1972)¹¹

В советский период отечественной истории профессиональный праздник прокуратуры – День образования Советской прокуратуры – отмечали 28 мая. В 1922 г. в этот день было принято постановление ВЦИК «Положение о прокурорском надзоре», согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная Прокуратура.

Поздравление с 300-летием российской прокуратуры в адрес прокурора Воронежской области, государственного советника юстиции 2 класса Николая Дионезовича Савруна направил вице-президент Российского союза ректоров, председатель Совета ректоров вузов Воронежской области, ректор Воронежского государственного университета профессор Дмитрий Александрович Ендовицкий. В поздравлении подчеркнута особая роль прокуратуры Воронежской области в развитии правоохранительной системы региона, отмечено, что более 80 %

¹¹ Фото знака на сайте «Фалерист». URL: <http://falerist.org/znaki/znak-50-let-sovetskoj-prokurature.html> (дата обращения: 23.01.2022). См. также: *Скляров А. Г.* Прокуратура. Униформа и регалии : Российская империя. СССР. Российская Федерация. Воронеж, 2006.

К 300-летию учреждения органов прокуратуры



МИНОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ
Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего
образования
«Воронежский государственный
университет»
(ФГБОУ ВО «ВГУ»)

Университетская пл., 1, Воронеж, 394018.
Тел. (473) 220-75-21. Факс (473) 220-87-55.
E-mail: office@main.vsu.ru
<http://www.vsu.ru>
ОКПО 02068120, ОГРН 1023601566510
ИНН/КПП 3666029/05366601001

№ 02.01.2021 № 197 - 2/02
На № _____ от _____ 20__

Прокурору Воронежской области,
государственному советнику юстиции 3 класса
Н.Д. Савруну

Уважаемый Николай Диевезович!

От имени многотысячного коллектива Воронежского государственного университета и от себя лично поздравляю Вас и ваших сотрудников с 300-летием со дня образования прокуратуры России!

Вы играете важную роль в развитии правоохранительной системы нашего региона и страны: следите за исполнением законов и сохранением правопорядка. На Ваших плечах лежит огромная ответственность, которую Вы с честью несёте.

Хочу отметить, что более 80% сотрудников прокуратуры Воронежской области являются выпускниками Воронежского государственного университета. Также наши выпускники работают и в других субъектах: Липецкой, Белгородской, Рязанской, Томской и Тюменской областях, республиках Башкортостан и Крым. А мы искренне рады возможности плодотворного сотрудничества!

Уважаемый Николай Диевезович, выражаю благодарность Вам и Вашим коллегам за добросовестный труд и от всей души желаю крепкого здоровья, дальнейших профессиональных успехов и уверенности в завтрашнем дне!

Вице-президент Российского Союза ректоров,
председатель Совета ректоров
вузов Воронежской области,
ректор ВГУ, профессор

Исполнитель: Новолотская А.А.
Телефон: +7 (473) 222-60-59

С искренним уважением,
Д.А. Ендовицкий

сотрудников прокуратуры Воронежской области являются выпускниками ВГУ¹².

На юридическом факультете ВГУ в честь 300-летия российской прокуратуры вышел в свет тематический номер научного журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право» (2021, № 4). Номер журнала открывает поздравительная публикация декана юридического факультета Воронежского государственного университета, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Юрия Николаевича Старилова, адресованная всем руководителям и работникам российской прокуратуры.

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета ВГУ доцент
Е. В. Сазонникова

¹² Текст поздравления прокурора Воронежской области, государственного советника юстиции 2 класса Н. Д. Савруна с 300-летием российской прокуратуры на сайте ВГУ. URL: <http://www.vsu.ru/ru/news/feed/2022/01/14441> (дата обращения: 23.01.2022).

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022>

**КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
НОВОЕ В СОДЕРЖАНИИ И ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ**

**Некоторые суждения о проекте федерального закона
«Об общих принципах организации местного
самоуправления в единой системе публичной власти»**

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 января 2022 г.

Аннотация: анализируются положения проекта нового федерального закона о местном самоуправлении, регулирующие вопросы компетенции органов местного самоуправления, оценивается их соответствие разработанным в научной доктрине, а также закрепленным в законодательстве принципам определения предметов ведения и полномочий органов публичной власти, формулируются рекомендации по устранению имеющихся недостатков.

Ключевые слова: компетенция местного самоуправления, принципы определения компетенции органов публичной власти, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления, перераспределение полномочий, делегирование полномочий.

Abstract: the article analyzes the provisions of the draft new federal law on local self-government regulating the competence of local self-government bodies, assesses their compliance with the principles developed in the scientific doctrine, as well as the principles enshrined in the legislation for determining the subjects of competence and powers of public authorities, and offers recommendations for eliminating existing shortcomings.

Key words: competence of local self-government, principles of determining the competence of public authorities, issues of local importance, powers of local self-government, redistribution of powers, delegation of powers.

25 января 2022 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в первом чтении проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект закона о местном самоуправлении), внесенный сенатором Российской Федерации А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым¹. Данное событие было ожидаемым, поскольку конституци-

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

онная реформа 2020 г. вызвала необходимость либо принятия новых, либо осуществления корректировок действующих федеральных законов о системе публичной власти, об отдельных ее органах².

Вместе с тем многими предполагалось, что данный законопроект будет разработан после (или, в крайнем случае, одновременно) с Основами государственной политики в сфере местного самоуправления. О необходимости подготовки такого документа в январе 2020 г. на заседании Совета по развитию местного самоуправления говорил Президент РФ, соответствующее поручение было дано Правительству РФ, которое должно было представить данный проект к 1 октября 2021 г.³ Было бы вполне логично, если бы новый закон о местном самоуправлении опирался на сформулированные в данном документе цели и задачи государства в сфере муниципальной власти, определял механизмы, способы достижения указанных задач. Однако практика сложилась иначе.

Большинство поправок, внесенных в 2020 г. в главу 8 Конституции РФ «Местное самоуправление»⁴, в том или ином варианте уже содержались в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и реализовывались на практике. В связи с этим принятие нового закона о местном самоуправлении могло бы стать хорошей возможностью для устранения некоторых противоречий, проблемных моментов, отмеченных как в научных исследованиях экспертов, так и проявившихся в ходе правоприменительной деятельности. Соответствует ли этому представленный законопроект, рассмотрим на примере положений о компетенции местного самоуправления, поскольку данный институт местного самоуправления имеет особую значимость для согласованного функционирования органов публичной власти в целом.

Начнем с того, что название законопроекта подчеркивает, что местное самоуправление организуется в *единой системе* публичной власти. Несмотря на то что этот тезис в науке конституционного и муниципального права давно является общепризнанным, вызывают некоторую озабоченность варианты его современного толкования, осо-

² О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ. URL: <http://parvo.gov.ru> ; О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. URL: <http://parvo.gov.ru> ; О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. URL: <http://parvo.gov.ru> ; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414. URL: <http://parvo.gov.ru> ; и др.

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

⁴ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://parvo.gov.ru>

⁵ URL: <http://parvo.gov.ru>

бенно представителями государственной власти. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что укрепление *единства системы* публичной власти, ставшее главным трендом последних преобразований законодательства, не означает превращения муниципальной власти во власть государственную, а органов местного самоуправления – в нижний уровень органов государственной власти, их подчиненности органам государственной, прежде всего региональной власти, поскольку ст. 12 Конституции РФ говорит о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Единство системы публичной власти должно выражаться, прежде всего, *в единстве основных подходов, принципов* к ее организации и деятельности на всех уровнях, с учетом особенностей, целей и задач каждого из них, предусмотренных Конституцией РФ. Этот тезис в полной мере относится и к определению компетенции местного самоуправления.

Основными принципами определения компетенции, закрепленными, в частности, в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», являются:

«8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий».

Компетенции субъектов публичной власти посвящены и некоторые положения Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации». Так, в его ст. 17 закреплены следующие принципы:

«2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти».

Таким образом, законодательство о компетенции субъектов публичной власти должно устанавливать *четкое ее разграничение между всеми уровнями публичной власти, обеспеченность необходимыми финансово-экономическими ресурсами («отсутствие нефинансируемых мандатов», как говорили в 2003 г. при осуществлении административной и муниципальной реформы), самостоятельность осуществления.* Кроме того, из вышеназванных положений вытекает и *принцип ответственности* соответствующих органов публичной власти за результаты своей деятельности.

Для обеспечения единства системы публичной власти законодатель также должен использовать единую терминологию при регулировании аналогичных объектов правового воздействия, в том числе и при определении компетенции субъектов публичной власти. Это является важным условием обеспечения надлежащего качества правотворчества, его правильного понимания, толкования и применения. Многие ученые-правоведы подчеркивают, что системность и точность используемого в правовых нормах терминологического аппарата причисляются к числу важнейших признаков, определяющих качество как юридических дефиниций, так и нормотворческой деятельности в целом⁶.

В законодательстве при определении компетенции органов публичной власти используются такие понятия, как предметы ведения и полномочия. О предметах ведения Российской Федерации и совместных предметах ведения РФ и субъектов РФ говорится в ст. 71 и 72 Конституции РФ. В главе 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» речь также идет о разграничении полномочий органов государственной власти субъекта РФ по различным предметам ведения. В силу этого предложенный авторами законопроекта *вариант отказа от детального перечисления в нем вопросов местного значения* представляется вполне оправданным.

Категория «вопросы местного значения», наряду с такими понятиями, как вопросы федерального значения и вопросы регионального значения, является по своей сути оценочной. Она определяет функционально-целевое назначение данного института публичной власти — самостоятельное осуществление именно местных дел. Предыдущие попытки закрепить в законодательстве перечень вопросов местного значения, в том числе и в Федеральном законе № 131-ФЗ, неизбежно приводили к дублированию их формулировок с формулировками о полномочиях органов местного самоуправления (утверждение, обеспечение, организация и т. п.)⁷. Даже непосредственно в тексте статей данного закона, закрепляющих вопросы местного значения, нередко использовался термин «полномочия» (см., например, п. 5, 6 ч. 1 ст. 16 и др.).

⁶ См., например: *Гунич С. В.* Системность и точность юридической терминологии в сфере конституционно-правового регулирования // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 7. С. 42.

⁷ См., например: *Маркварт Э., Савранская О.* К вопросу «О вопросах» или краткий анализ терминов и понятий, используемых в статьях 14–16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Муниципальное право. 2004. № 4. С. 2–9; *Бялкина Т. М.* Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 1 (28). С. 8–21.

Тем не менее конституционный термин «вопросы местного значения» нуждается в определении и легальном закреплении в законе о местном самоуправлении как необходимый элемент его глоссария (который пока, к сожалению, отсутствует), поскольку он является главным критерием для установления полномочий органов местного самоуправления, регламентирует пределы, границы предметной деятельности местного самоуправления, которыми должен руководствоваться законодатель. В качестве варианта определения данного важнейшего для местного самоуправления термина возможно использовать положения Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей в ст. 3, что местное самоуправление есть право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения⁸. Поэтому *вопросы местного значения – это часть публичных дел государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, решение которых наиболее эффективно может быть обеспечено органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных законодательством. Вопросы местного значения осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность.*

Так, по мнению А. А. Уварова, к вопросам местного значения должны относиться те общественно значимые вопросы жизнедеятельности населения, которые с учетом местных условий подлежат решению в пределах территорий муниципальных образований. Признаками вопросов местного значения являются: 1) территориальный (возникают и решаются в пределах территорий муниципальных образований); 2) публичность (служат целям реализации общих, публичных интересов населения); 3) допустимость (отнесение к ведению муниципального образования того или иного вопроса не противоречит действующему законодательству, не нарушает законных прав и интересов других лиц); 4) соответствие вопроса материальным, финансовым, организационным и иным возможностям муниципального образования (с учетом государственных социальных стандартов, установленных для муниципальных образований соответствующего уровня); 5) целесообразность (отнесение вопроса к категории местных дел исходя из особенностей жизнедеятельности определенных регионов и муниципальных образований)⁹.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁹ См.: Уваров А. А. Правовые возможности социальной интеграции населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 34–35. Об этом см. также: Бабун Р. Проблемы определения предметов ведения и полномочий местного самоуправления // Муниципальное право. 2009. № 2. С. 5–12; Непомнящих С. С. Вопросы местного значения как эле-

Основные вопросы местного значения перечислены в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, причем их перечень является открытым. Содержание этих вопросов имеет отличия в разных государствах, а также на разных этапах развития одного государства. Вот что говорил по этому поводу еще в XIX столетии известный российский ученый А. Васильчиков: «Отыскивать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинности от земских, было бы напрасным трудом, они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же самые предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, сторонним чиновникам...»¹⁰.

Считаем неоправданным усложнением текста законопроекта использование в нем выражения «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» вместо конституционного термина «вопросы местного значения». Кроме того, исходя из принципа единства правовой терминологии, считаем необходимым изменить название главы 4 законопроекта. Вместо предложенной формулировки «Функциональные основы организации местного самоуправления» она может называться «Основы определения полномочий органов местного самоуправления». О функциях, функциональной характеристике местного самоуправления в данной главе ничего не сказано, поэтому название не соответствует содержанию.

Хотя закрепление в данном законе основных функций местного самоуправления как главных направлений его деятельности было бы целесообразно. Это способствовало бы более точному определению полномочий органов местного самоуправления, а также конкретизации норм ст. 133 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти *публичных функций* (курсив наш. – Т. Б.), а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

О *функциональном взаимодействии* органов публичной власти говорится в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации». Кроме того, ч. 4 ст. 17 названного закона содержит положение о том, что органы местного самоуправления при-

мент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 22–24 ; и др.

¹⁰ Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1870. Т. 1. С. 22 (цит. по: Васильев В. И. Местное самоуправление : центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 12).

нимают участие в осуществлении *имеющих государственное значение публичных функций* на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом. Отсюда следует вывод о необходимости определения *имеющих местное значение публичных функций*, в том числе тех, в осуществлении которых допустимо участие органов государственной власти субъектов РФ, и именно закон, закрепляющий положение местного самоуправления в единой системе публичной власти, может это сделать надлежащим образом.

Основным элементом компетенции местного самоуправления в законопроекте являются полномочия органов местного самоуправления. Прежде чем перейти к их оценке, хотелось бы обратить внимание на ч. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, закрепляющей, что «осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии». То есть при определении полномочий органов местного самоуправления необходимо руководствоваться принципом субсидиарности.

Перечень полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен уточняться применительно к особенностям и возможностям отдельных видов муниципальных образований (несмотря на то что в законопроекте названы всего три вида муниципальных образований, хотелось бы надеяться, что их перечень будет расширен, а субъектам РФ будет предоставлено право выбора тех видов, которые в большей степени подходят к их условиям и особенностям).

Статья 32 законопроекта закрепляет перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения). В ней фактически объединены полномочия органов местного самоуправления, закрепленные ст. 17 Федерального закона № 131, а также некоторые вопросы местного значения (из ст. 16 данного закона). Полагаем, что это не вполне правильно, поскольку необходимо разграничивать *основные полномочия органов местного самоуправления*, которыми они обладают не только для решения вопросов местного значения (например, издание муниципальных правовых актов, создание муниципальных предприятий и учреждений и реализация других полномочий возможны также и по вопросам осуществления отдельных делегированных государственных полномочий), *и полномочия по решению вопросов местного значения* или, как сказано в ч. 1 ст. 4 Европейской хартии, «полномочия для выполнения конкретных задач».

Поэтому в законе целесообразно предусмотреть две статьи: «Основные полномочия органов местного самоуправления» и «Полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения».

В статью, закрепляющую полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, необходимо включить в качестве *собственных полномочий органов местного самоуправления* многие из тех, которые перечислены в ч. 2 ст. 32 законопроекта и называются *перераспределенными полномочиями*, исполняемыми органами государственной власти субъекта РФ.

Процедура перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, внесенная в 2014 г. в Федеральный закон № 131 (ч. 1.2 ст. 17), была подвергнута критике очень многими специалистами в области муниципального права¹¹. Однако проект закона о местном самоуправлении идет в этом направлении еще дальше. В нем предполагается, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения эти полномочия законом субъекта РФ могут закрепляться за органами местного самоуправления.

Предложенная законопроектом концепция перераспределения полномочий не соответствует Конституции РФ, в ч. 1 ст. 132 которой говорится о вопросах местного значения (следовательно, в законодательстве должны определяться полномочия органов местного самоуправления по решению данных вопросов), а в ч. 2 данной статьи — о праве органов государственной власти передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия. Возможность передачи органам местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения законами субъектов РФ Конституцией РФ не предусмотрена.

Перераспределение полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ может допускаться лишь как исключение, временное явление, обусловленное конкретными обстоятельствами, складывающимися в отдельных муниципальных образованиях. Как отмечает И. В. Сапко, «...в Конституции Российской

¹¹ См., например: *Кожевников О. А.* Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // *Муниципальное имущество : право, экономика, управление.* 2016. № 1. С. 53–56 ; *Пешин Н. Л.* К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2018. № 2. С. 44–48 ; *Соловьев С. Г.* Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения полномочий // Там же. 2016. № 4. С. 16–21 ; *Шугрина Е. С.* Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 11. С. 71–75 ; и др.

Федерации предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального уровня на региональный и только по вопросам местного значения, и перераспределенные таким образом полномочия остаются муниципальными полномочиями, осуществление которых передано на определенный срок субъекту Российской Федерации. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся и, соответственно, не могут быть переданы в качестве государственных обратно органам местного самоуправления»¹².

Следует подчеркнуть, что ссылка на отсутствие в бюджетах муниципальных образований необходимых средств для исполнения полномочий не может являться объективным основанием перераспределения полномочий. В этом случае речь должна идти о перераспределении доходных источников между региональными и местными бюджетами. Если органы государственной власти субъекта РФ способны исполнять данное полномочие, значит, необходимые для этого средства в его бюджете имеются. Здесь должно действовать правило, что финансы следуют за полномочиями, а не наоборот.

Тем не менее поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» уже закрепил нормы о перераспределении полномочий (ч. 3 и 5 ст. 6), то новый закон о местном самоуправлении, судя по всему, также будет содержать этот механизм. Но в любом случае это не должно противоречить конституционным основам определения компетенции местного самоуправления. Нормы о перераспределении полномочий логичнее включить в ст. 38 законопроекта «Временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации», предусмотрев в них обязательное указание оснований и сроков такого перераспределения, причем не только минимальных, а также тех обстоятельств, при наступлении которых данные полномочия должны быть возвращены в компетенцию органов местного самоуправления. Подчеркнем, что речь должна идти именно о возвращении в компетенцию органов местного самоуправления их собственных полномочий по вопросам местного значения, на временной основе осуществлявшихся органами государственной власти субъектов РФ.

¹² *Сатко И. В.* Системы состоят из подсистем, подсистемы – из подподсистем и так до бесконечности – именно поэтому мы проектируем снизу вверх // Местное право. 2021. № 4. С. 10.

Кроме того, предложенный в законопроекте вариант перераспределенных полномочий противоречит всему массиву российского законодательства, в котором закреплены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствующих сферах общественных отношений, сложившейся системе финансовых, в том числе межбюджетных отношений.

Чтобы обеспечить реализацию принципа четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти, необходимо провести анализ содержания тех вопросов местного значения и тех полномочий, которые отнесены в настоящее время к компетенции органов местного самоуправления. Те из них, которые по своей сути представляют участие в решении государственных вопросов (например, обеспечение доступности медицинской помощи; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне и др.), требуют особой квалификации лиц, их выполняющих и т. п. обстоятельств, необходимо отнести к компетенции органов государственной власти субъектов РФ.

Если же органы государственной власти субъекта РФ сочтут целесообразным, чтобы то или иное их полномочие исполнялось органами местного самоуправления всех или отдельных муниципальных образований, входящих в их состав, у них имеется установленная Конституцией РФ возможность передачи такого полномочия на муниципальный уровень. Следует только подчеркнуть (возможно, даже закрепить соответствующие положения законодательно), что «...делегированные государственные полномочия не должны занимать значительный объем компетенции местного самоуправления, не должны противоречить природе местного самоуправления, должны быть обеспечены финансами, материальными ресурсами и профессионально подготовленными кадрами на необходимом и достаточном уровне»¹³.

Вызывает также вопросы включение в законопроект ст. 37, закрепляющей права органов местного самоуправления на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. Ее содержание повторяет ст. 16.1 Федерального закона № 131, которая была внесена в данный закон в 2006 г.¹⁴ и представля-

¹³ *Санко И. В.* Указ. соч.

¹⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258. URL: <http://parvo.gov.ru>

ла собой попытку ликвидировать пробелы в правовом регулировании некоторых вопросов, которые не были отнесены ни к компетенции органов государственной власти, ни к компетенции органов местного самоуправления. Однако сейчас, принимая новый федеральный закон о местном самоуправлении, необходимо исключить данную статью, закрепив содержащиеся в ней полномочия за соответствующими органами публичной власти, с необходимым материальным и финансовым их обеспечением.

Резюмируя все вышесказанное, приходится констатировать, что проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый в первом чтении, нуждается в существенной доработке, поскольку предложенная редакция не позволяет обеспечить точного и однозначного определения компетенции как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъектов РФ.

Библиографический список

Бабун Р. Проблемы определения предметов ведения и полномочий местного самоуправления // Муниципальное право. 2009. № 2. С. 5–12.

Бялкина Т. М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 1 (28). С. 8–21.

Васильев В. И. Местное самоуправление : центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 8–17.

Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1870. Т. 1. С. 22.

Гунич С. В. Системность и точность юридической терминологии в сфере конституционно-правового регулирования // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 7. С. 41–53.

Кожевников О. А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество : право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 53–56.

Маркварт Э., Савранская О. К вопросу «О вопросах» или краткий анализ терминов и понятий, используемых в статьях 14–16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Муниципальное право. 2004. № 4. С. 2–9.

Непомнящих С. С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 22–24.

Пешин Н. Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44–48.

Сапко И. В. Системы состоят из подсистем, подсистемы – из подподсистем и так до бесконечности – именно поэтому мы проектируем снизу вверх // Местное право. 2021. № 4. С. 10.

Соловьев С. Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16–21.

Уваров А. А. Правовые возможности социальной интеграции населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 34–35.

Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–5.

References

Babun R. Problems of determining the subjects of competence and powers of local self-government // Municipal law. 2009. № 2. P. 5–12.

Byalkina T. M. Functional and target characteristics of local self-government as the basis for determining its competence // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2017. № 1 (28). P. 8–21.

Vasilchikov A. On Self-Government. St. Petersburg, 1870. Vol. 1. P. 22 (quoted by: Vasiliev V.I. Local Self-government: center and regions // Journal of Russian Law. 2003. № 3. P. 8–17).

Gunich S. V. Consistency and accuracy of legal terminology in the field of constitutional and legal regulation // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25, № 7. P. 41–53.

Kozhevnikov O. A. Debatable issues of the right of a subject of the Russian Federation to redistribute the powers of local self-government bodies in favor of state authorities of the subjects of the Russian Federation through the prism of the constitutional, legal and economic basis of local self-government // Municipal property: law, economics, management. 2016. № 1. P. 53–56.

Markwart E., Savranskaya O. To the question “About issues” or a brief analysis of terms and concepts used in Articles 14–16 of the Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” dated 06.10.2003. № 131-FZ // Municipal Law. 2004. № 4. P. 2–9.

Nepomnyashchikh S. S. Issues of local significance as an element of the competence of local self-government // State power and local self-government. 2012. № 5. P. 22–24.

Peshin N. L. On the question of the permissibility of the redistribution of powers between state authorities and local self-government bodies // State power and local self-government. 2018. № 2. P. 44–48.

Sapko I. V. Systems consist of subsystems, subsystems consist of subsystems and so on ad infinitum – that’s why we design from the bottom up // Local law. 2021. № 4. P. 10.

Solovyov S. G. Goals of Russian local self-government and the legal institute of redistribution of powers // State power and local self-government. 2016. № 4. P. 16–21.

Uvarov A. A. Legal possibilities of social integration of the population of municipalities // State power and local self-government. 2003. № 5. P. 34–35.

Shugrina E. S. Who exercises authority to resolve issues of local importance, or again on the redistribution of powers // Constitutional and Municipal law. 2016. № 11. P. 71–75.

Для цитирования:

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании. Некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 18–30. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022>

Recommended citation:

Byalkina T. M. Competence of local self-government: new in content and legal regulation (Some judgments on the draft federal law «On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority») // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 18–30. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022>

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

УДК 342.81

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТУРЫ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ ПО ОСНОВАНИЯМ, НЕ СВЯЗАННЫМ С ПРАВОНАРУШЕНИЕМ

А. В. Колесников

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 28 октября 2021 г.

Аннотация: критически анализируются нормы-основания завуалированного временного ограничения пассивного избирательного права при проведении муниципальных выборов в представительный орган местного самоуправления и на должность главы муниципального образования, которые явились причиной досрочного роспуска представительного органа и главы муниципалитета, избранного населением. Основой исследования является противоречие между невинным действием (бездействием) и ограничением права баллотироваться на эту же должность сразу после досрочного прекращения полномочий. Важным аспектом этой проблемы является факт отсутствия аналогичных ограничений к лицам, действительно нарушившим закон и нанесящим вред муниципальному образованию.

Ключевые слова: представительный орган, депутат, презумпция вины, глава муниципального образования, пассивное избирательное право, ограничение права выдвижения кандидатуры.

Abstract: the head of the municipality who voluntarily terminated his powers. The article critically analyzes the norms-the grounds for a veiled temporary restriction of passive suffrage during municipal elections to a representative body of local self-government and to the post of head of a municipality, which were the reason for the early dissolution of the representative body and the head of the municipality elected by the population. The basis of the study is the contradiction between an innocent act (inaction) and the restriction of the right to run for the same position immediately after the early termination of powers. An important aspect of this problem is the fact that there are no similar restrictions on persons who have actually violated the law and harmed the municipality.

Key words: representative body, deputy, presumption of guilt, head of the municipality, passive suffrage, restriction of the right to nominate a candidate.

В настоящее время не население, а органы государственной власти РФ имеют обширный набор инструментов привлечения органов местного самоуправления к ответственности, прекращения полномочий муниципальными органами и должностными лицами, организационного ограничения допуска к выборным должностям лиц, осуществивших при реализации своих полномочий действия (бездействие), не связанные с нарушением закона, но порицаемые государством.

Роспуск представительного органа муниципального образования, правовой основой которого является ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), осуществляется законодательным органом субъекта РФ. При реализации инициативы роспуска за факт нарушения организации работы представительного органа (ч. 2.1 и 2.2 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ) достаточно судебного решения, а при инициативе роспуска за конституционный деликт (ч. 1 ст. 73) необходимо второе судебное решение, устанавливающее факт неисполнения представительным органом первого решения суда.

Компетенцией по инициативе роспуска обладает только высшее должностное лицо субъекта РФ (далее – губернатор). Законодательный орган, будучи коллективным, имеет дискрецию в отношении результата принимаемого в голосовании решения, хотя лишь играет роль исполнителя реализации инициативы губернатора. По мнению А. А. Уварова, «поскольку под законом понимают нормативный правовой акт, применение этого термина в качестве наименования решения о роспуске конкретного представительного органа местного самоуправления свидетельствует о возникновении нового, ненормативного вида этих актов, что противоречит общей теории права»².

Статья 73 не содержит слов «может внести проект закона о роспуске», а оперирует четкой формулировкой «вносит», обозначающей обязанность губернатора (при наличии оснований) внести на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа. Срок внесения – три месяца. Если срок пропущен, то внесение такого проекта будет незаконным. Ответственность губернатора за просрочку не установлена. Из чего следует, что наличие обязанности внести проект закона о роспуске нивелирован наличием срока такой обязанности и отсутствием ответственности за просрочку. Тем самым губернатор получает дискрецию в вопросе выдвижения инициативы роспуска представительного органа, если он к нему лоялен, а представительный орган муниципалитета, имеющий политическую поддержку губернатора, получает негласную возможность издавать незаконные нормативные правовые акты либо не осуществлять свою работу более трех месяцев. В связи с этим, по мнению Е. Г. Кольцовой, «необходима деполитизация института юридической ответственности органов местного самоуправления... Законодательный орган государственной власти необходимо полностью исключить из процедуры привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления. Эти полномочия должны быть пере-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5117.

² Уваров А. А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 372.

даны органам судебной власти как власти, по своей природе не связанной политическими решениями и предпочтениями³. Такая позиция, на наш взгляд, заслуживает внимания в условиях внесудебного вменения вины всем депутатам распускаемого представительного органа, поскольку коллективная вина не только является фактической основой роспуска органа, но и автоматически трансформируется в индивидуальную вину всех депутатов и мигрирует на его будущую гипотетическую возможность вновь быть избранным в представительный орган, распущенный по основаниям ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ. С одной стороны, формирование условий невозможности выбора депутата-бездельника в представительный орган нового созыва, закрепленное в ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 6.1 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), защищает права населения муниципального образования от пассивности депутатов и представительного органа, но возникает логичный вопрос – почему защита муниципального образования происходит избирательно? Почему депутаты-бездельники вновь избранного представительного органа и депутаты – нарушители закона могут заново баллотироваться в представительный орган следующего созыва? Предположений (особенно основанных на политических мотивах) достаточно много, однако само по себе избирательное отношение к правовому положению депутатов, распущенных по организационному основанию, свидетельствует, что целью государства не является стремление ограничить новый представительный орган от недобросовестных депутатов.

Похожая форма ответственности за отсутствие правомочного заседания в течение трех месяцев законодательного органа субъекта РФ предусмотрена ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Различие заключается в том, что его роспуск осуществляется губернатором, т. е. высшим должностным лицом этого же уровня власти. «При этом никакой презумпции виновности для региональных депутатов либо последующих ограничений права выдвижения кандидатов не предусмотрено... Представляется, что столь различное правовое регулирование не может быть оправдано, в том числе в свете поправки к Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации,

³ *Кольцова Е. Г.* Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

поскольку такая система должна обладать, по нашему мнению, единым подходом к ключевым принципам формирования своих составных элементов и прекращения их статуса»⁵. В постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ указал, что роспуск законодательного органа субъекта РФ «даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, политическую волю Российской Федерации»⁶. То есть, как отметил И. В. Бабичев, нужно учитывать, что «закон – это продукт не только деятельности юристов, правовой деятельности, но и продукт политической деятельности»⁷. Следовательно, избирательное отношение к депутатам, состоящим в представительном органе, распущенном по основаниям ч. 2.1 ст. 73, скорее имеет политическую окраску и запугивающую сущность. Последующее обращение депутата в суд за доказательством своей невиновности в соответствии с ч. 4 ст. 73, таким образом, будет восприниматься как покаяние с просьбой о прощении, а судебное решение о невиновности – как принятие извинений и прощение либо отказ в такой просьбе, поскольку и законодательный орган субъекта РФ, и губернатор являются в соответствии со ст. 34 ГПК РФ⁸ и судебной практикой⁹ заинтересованными лицами, мнение которых учитывается судом.

Особенно примечательным в этом механизме является установление презумпции виновности депутатов в условиях не сложной возможности доказывания действительной индивидуальной вины каждого из них. Объективное вменение вины к депутатам уже после судебного заседания, явившегося юридическим основанием роспуска, на наш взгляд, не

⁵ *Третьяк И. А.* Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба : правовые вопросы. М., 2021. № 3. С. 24.

⁶ 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

⁷ Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> (дата обращения: 26.09.2021).

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5071.

⁹ См., например: Решение Пинежского районного суда Архангельской области от 7 августа 2020 г. по делу № 2-226/2020 // Пинежский районный суд Архангельской области. URL: http://pinegasud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=54222255&case_uid=80c808a2-bf87-4960-8de0-091207982876&delo_id=1540005 (дата обращения: 27.09.2021).

оправдано, хотя многие ученые считают его «вполне допустимым»¹⁰ и «обоснованным устанавливаемым приоритетом в конкуренции конституционных ценностей»¹¹. Вместе с тем в данном случае виновность порождает не судебное решение, а закон о роспуске, поскольку в суде доказываемся не вина депутатов, а наличие факта непроведения полномочного заседания представительным органом более трех месяцев. Затем ч. 6.1 ст. 32 и ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ обязывают распущенных депутатов, желающих баллотироваться в новый представительный орган, доказать свою невиновность в судебном порядке, поскольку закон о роспуске устанавливает безальтернативную виновность депутатов. Существующая законодательная модель вместо принятия единичного судебного решения, предусматривающего вину конкретных лиц, загружает судебную систему и предусматривает индивидуальное обращение множества депутатов в суд с целью доказывания своей невиновности в бездействии представительного органа. Так, судья Сортавальского городского суда Республики Карелия С. В. Мирошник посвятил 24, 26 и 27 декабря 2019 г. рассмотрению соответствующих дел (№ 2-1070/2019¹², № 2-1080/2019¹³, № 2-1086/2019¹⁴, № 2-1087/2019¹⁵, № 2-1090/2019¹⁶), в

¹⁰ Чаннов С. Е. Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. М., 2018. № 4. С. 46.

¹¹ Третьяк И. А. Презумпции в муниципальном праве. С. 25.

¹² Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1070/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56212217&case_uid=15bc52f-3014-4f34-a979-2513c8eb98ea&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

¹³ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1080/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214357&case_uid=e837d761-c92f-40a2-ae01-e514c2ddf857&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

¹⁴ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1086/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214224&case_uid=f7a73b8a-055e-4c75-a7c7-22c39bcb15dc&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

¹⁵ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1087/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214210&case_uid=c6d924c9-e510-4a3f-a201-51c48ee59664&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

¹⁶ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214371&case_uid=99d7b056-649c-4412-b59f-0574c583ab04&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

которых, помимо доказывания наличия или отсутствия вины и вывода (очень малая часть решения), текст идентичен.

Фактически п. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает ограничение пассивного избирательного права, но юридически это происходит завуалировано. Статья 4 Федерального закона № 67-ФЗ включает в себя все случаи ограничения пассивного избирательного права, но оснований, установленных ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, там нет. Запрет на выдвижение своих кандидатур для депутатов распущенного представительного органа по основаниям ч. 2.1 ст. 73 можно найти в ч. 6.1 ст. 32 и ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ. Статья 32, в которой должны устанавливаться полномочия различных субъектов права на выдвижение кандидатов в депутаты (т. е. тех, кто может выдвинуть кандидатуры), в своих девяти частях (за исключением ч. 1, 2, 3, 9 и 10) фактически формирует условия временного ограничения пассивного избирательного права. Этих положений до 2012 г. не было, и статья выполняла регулирующую роль в соответствии со своим названием. Часть 3 ст. 33 перечисляет ряд документов, которые необходимо представить вместе с заявлением о выдвижении в качестве кандидата. Среди них решение суда, устанавливающее факт невиновности кандидата в роспуске представительного органа, вступившее в законную силу. Примечательно, что в соответствии с ч. 4 этой же ст. 33 в избирательных округах с нормой представительства не более пяти тыс. человек требуемое решение суда в избирательную комиссию можно не представлять (если это не установлено региональным законом). Это должно означать один из двух вариантов:

– либо в муниципалитетах с такими округами допускается выдвижение кандидатов из числа депутатов распущенного представительного органа без проведения судебного заседания, доказывающего невиновность депутата;

– либо избирательная комиссия округа самостоятельно выясняет факт обращения такого кандидата в суд и результат решения судебного органа.

Существующий механизм требует концептуальных изменений. В действующей парадигме процесса судебного доказывания бездействия представительного органа выясняются причины такого бездействия; исследуются протоколы проводимых заседаний, в которых отсутствовал кворум; количество и данные депутатов, присутствующих либо отсутствующих на заседании. При этом «согласно ч. 2 ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица»¹⁷. Поэтому суть ч. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ об индивидуальном до-

¹⁷ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019.

казывании невиновности каждым депутатом (с учетом отсутствия аналогичных обязанностей у депутатов регионального уровня), на наш взгляд, носит организационно-политический характер, освобождающий государственную власть от дальнейших хлопот с доказыванием вины. Вместе с тем процедура вменения вины депутатам юридически не верная. Для юридически правильного ограничения права недобросовестного депутата на новое избрание более перспективным представляется применение следующего алгоритма:

- 1) обращение заинтересованными лицами в суд с целью доказывания наличия основания роспуска;
- 2) принятие судом решения о бездействии представительного органа в течение трех месяцев;
- 3) роспуск представительного органа;
- 4) заявление заинтересованных лиц в суд о выявлении виновных в длительном бездействии и роспуске представительного органа и принятии решения о временном ограничении этих лиц пассивного избирательного права и (если необходимо) права занимать государственные и муниципальные должности.

Это соответствует ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ. Такое заявление необходимо вносить в суд именно после роспуска представительного органа. Во-первых, в первом судебном заседании не доказывается вина конкретного депутата, а лишь факт бездействия представительного органа. Во-вторых, если орган после положительного решения суда о наличии оснований роспуска не был распущен, то и вину депутатов доказывать нет необходимости.

Изменение концептуального подхода и внедрение соответствующего алгоритма позволило бы:

- 1) избежать спорного вменения вины с отступлением от принципа презумпции невиновности. В публичном праве это очень актуально для коллегиального органа. Депутат – это член представительного органа, являющегося публичным коллективным образованием. Проведение заседания зависит от воли всех членов. Презюмировать виновность депутата означает заранее предрешать, что он «несет ответственность за внешние, не зависящие от него обстоятельства... Понятие «ответственность» можно определить как обязательство принимать последствия своего выбора... Субъект тогда заслуживает воздаяния, когда понимает смысл совершаемых поступков и их последствия для окружающих и самого себя»¹⁸. Иной подход допускает незаконное наказание невиновного;

- 2) осуществить ограничение пассивного избирательного права у депутатов, виновных в роспуске представительного органа, влекущее запрет на замещение иных выборных государственных и муниципальных должностей. Надо отметить, что именно это и не выгодно губернатору;

¹⁸ Сорокин В. В., Кутявина М. Н. Основания юридической ответственности : новые подходы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 52–53.

3) ограничивать пассивное избирательное право и право занимать государственные и муниципальные должности только в случаях действительной заинтересованности государства;

4) создать условия для более ответственного отношения депутатов к выполняемым обязанностям;

5) разгрузить судебную систему;

6) получить населению законную возможность также обратиться в суд с требованием ограничения пассивного избирательного права (а если прописать в законодательстве, то и иных государственных и муниципальных должностей) для безответственных выборных лиц;

7) гармонизировать и сократить объем законодательства, поскольку предлагаемый алгоритм можно распространить не только на депутатов распускаемых представительных органов, но и глав муниципальных образований, высших должностных лиц и законодательный орган субъекта РФ.

Продолжением государственного участия в организации муниципальной власти через избирательный процесс являются ограничения выдвижения лицом своей кандидатуры на должность главы муниципалитета. Часть 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ содержит ряд оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, при которых это же лицо не имеет права баллотироваться на данную должность вновь, сразу же после прекращения полномочий. Однако к ним относятся не только нарушения, повлекшие отрешение от должности, но и отставка по собственному желанию, которая может быть сопряжена с переходом (избранием) на другую должность, не совместимую с полномочиями главы муниципального образования.

Размещение временных запретов на участие в выборах распущенного представительного органа и на должность отрешенного главы муниципального образования не в ст. 4, а в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ не случайно. Истинное содержание мотивов от деления этих оснований от ограничений пассивного избирательного права проявляется как изображение на фотографической бумаге в процессе исследования правоприменительной практики. Например, кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2020 г. № 88А-13322/2020¹⁹ позволяет сделать вывод, что ограничение пассивного избирательного права перекрывает допуск к участию во всех выборах и конкурсных процедурах на выборные муниципальные должности. В отличие от ограничения пассивного избирательного права исследуемая локализация прав, закрепленная в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ, распространяется только на прямые муниципальные выборы. Эти нормы позволяют лицам, лишившимся муниципальных должностей, участвовать в выборах на другие должности, в конкурсе на долж-

¹⁹ Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. URL: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=7894926&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2021).

ность главы муниципального образования (даже если это лицо попадает под действие ч. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ) и в конкурсах на другие муниципальные и государственные должности. Ограничение пассивного избирательного права таких полномочий не предоставляет, так как глава муниципального образования должен ими обладать независимо от способа избрания. Таким образом, пассивное избирательное право становится способом политической борьбы, а ограничения, установленные в ч. 6 и 6.1 Федерального закона № 67-ФЗ, скорее относятся к способам временного наказания лиц, нарушивших организационные правила поведения на должности. Такие временные ограничения позволяют слишком самостоятельным главам муниципалитетов осознать свое место в системе управления.

Рассматриваемая норма представляет собой наказание в виде временного ограничения организационных прав лица, покинувшего пост главы муниципалитета по собственному желанию, на выдвижение своей кандидатуры на эту же должность, освобожденную в связи с указанными обстоятельствами. Формально это ограничение не является лишением пассивного избирательного права, но фактически является таковым на период замещения этой должности другим лицом. Соответствующее ограничение можно приравнять к организационно-политическому наказанию без нарушения, поскольку применяется оно исключительно к лицам, замещающим должность на основе всеобщего избирательного права. Если речь идет об избрании конкурсного главы муниципалитета, то эти ограничения не действуют. Тем самым губернаторы получают возможность переводить конкурсных глав муниципальных образований с одного муниципалитета в другое и даже обратно в предыдущее муниципальное образование в течение короткого промежутка времени. То есть это не коллизия, а норма, понижающая привлекательность статуса главы муниципалитета, выбранного населением, и организационно ограничивающая права политиков местного масштаба, поддерживаемых населением. В отличие от избранного населением конкурсный глава муниципального образования дает губернатору возможность сформировать доминацию. С помощью таких конкурсных должностных лиц он осуществляет необходимый ему организационный дебют для формирования подконтрольной ему команды глав муниципалитетов на территории субъекта РФ.

В связи с этим представляется интересной практика реализации п. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающей включение в устав муниципального образования сведений об определении лица, временно исполняющего полномочия главы муниципального образования в случае его досрочной отставки. Так, в соответствии с ч. 11 ст. 25 Устава Энгельсского муниципального района Саратовской области «в случае досрочного прекращения полномочий главы Энгельсского муниципального района либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия в полном объеме до избрания нового главы Энгельсского муниципального района возлагаются на лицо, опре-

деляемое Собранием депутатов Энгельского муниципального района»²⁰. Конкретное лицо из лиц, замещающих муниципальные должности в районе не установлено. Другой пример – Устав города Саратова²¹, в котором решением Саратовской городской Думы²² была исключена из Устава ч. 2 ст. 32, возлагающая обязанности временного выполнения полномочий главы муниципального образования (в случае досрочного прекращения им полномочий) на его заместителя. Дополнительного правового регулирования по этому вопросу в дальнейшем не произошло. В настоящее время устав не определяет временно исполняющего обязанности главы муниципального образования. Эти нормы позволяют губернатору лоббировать аффилированное лицо на должность временно исполняющего обязанности, которое впоследствии избирают уже на конкурсе. Так складывается современная практика в некоторых регионах. Нормы отмеченных уставов, на наш взгляд, содержат признаки коррупциогенного фактора, закрепленного в п. «а» и «ж» ст. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, поскольку либо вообще не осуществляют предписанного правового регулирования, либо не содержат четких данных о временно исполняющем обязанности и закрепляют широкие дискреционные полномочия представительного органа.

Для минимизации решающего государственного участия в продвижении на должность главы муниципального образования лиц, не заинтересованных в развитии муниципального образования, но поддерживаемых губернатором, необходимо введение в качестве критерия к выборным лицам, замещающим муниципальные должности, ценза оседлости, применяемого во многих странах мира. Такой ценз применяется и к кандидатам на должность Президента РФ. Учитывая особенности российской ментальности, нашей политической и управленческой системы, помимо регистрации в муниципальном образовании нужно предусмотреть срок проживания в муниципальном образовании, чтобы не формировать прецедент «мнимого жителя», поселившегося накануне выборов.

²⁰ Устав Энгельского муниципального района Саратовской области : принят на Референдуме 22 декабря 1996 г. (в ред. от 28.04.2021) : зарегистрирован в Минюсте РФ по Саратовской области 28.12.2010 № RU645380002010004 // Энгельский муниципальный район Саратовской области. URL: <https://www.engels-city.ru/emrustav> (дата обращения: 22.10.2021).

²¹ Решение Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (в ред. от 28.05.2021) «Об Уставе муниципального образования “Город Саратов”» : зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 20.12.2005 № RU643040002005002 // Саратовская панорама. Спецвып. 2005. № 14(44) ; 2021. № 59.

²² Решение Саратовской городской Думы от 30 июля 2015 г. № 48-544 «О внесении изменений в Устав муниципального образования “Город Саратов”» : зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 19.08.2015 № RU643040002015002 // Саратовская панорама. Спецвып. 2015. № 33 (1012).

Через призму избирательных ограничений проявляется организационно-политический механизм формирования централизованной системы публичной власти. Его характеризуют следующие черты:

- он не имеет унификации на различных уровнях правового регулирования, что свидетельствует о наличии иерархии в системе органов публичной власти;
- отсутствуют единые принципы и подходы к организации отдельных компонентов публичной власти;
- порождает зависимость органов нижестоящего уровня от вышестоящих органов;
- не учитывает мнения населения территории;
- основания ограничения для сходных по значимости, но разноуровневых органов и должностных лиц не аналогичны;
- наказание в качестве ограничения могут наступать в условиях отсутствия нарушения. Это квалифицирует их как санкции организационно-политического характера.

Таким образом, государство формирует удобный для себя механизм организации публичной власти на муниципальном уровне не только посредством императивного правового регулирования формирования модели муниципального управления, не учитывающего мнения населения, но и посредством различных механизмов элективного ограничения пассивного избирательного права, вменения вины в условиях отсутствия проступка и навязывания правил прекращения полномочий по собственному желанию.

Библиографический список

Кольцова Е. Г. Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 32 с.

Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm>

Сорокин В. В., Кутявина М. Н. Основания юридической ответственности : новые подходы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 51–57.

Третьяк И. А. Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба : правовые вопросы. М. : Юрист, 2021. № 3. С. 22–25.

Уваров А. А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 366–373.

Чаннов С. Е. Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. М., 2018. № 4. С. 41–47.

References

Koltsova E. G. Legal responsibility of collegial bodies of local self-government (issues of theory and practice): abstract of dis... cand. jurid. sciences'. Kazan, 2006. 32 p.

Round table «Problems of implementation and prospects of development of the constitutional model of Russian local self-government» // Independent Institute of Elections. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm>

Sorokin V. V., Kutyavina M. N. Bases of legal responsibility: new approaches // Actual problems of Russian law. 2018. № 9 (94). P. 51–57.

Tretyak I. A. Presumptions in municipal law // Municipal service: legal issues. Moscow. : Lawyer, 2021. № 3. P. 22–25.

Uvarov A. A. On the responsibility of local self-government bodies // Constitutional and legal responsibility: problems of Russia, experience of foreign countries / Edited by S. A. Avakyan. M. : Publishing House of the Moscow University, 2001. P. 366–373.

Channov S. E. Development of constitutional responsibility of deputies of representative authorities // Actual problems of Russian law. M., 2018. № 4. P. 41–47.

Для цитирования:

Колесников А. В. Ограничение права выдвижения кандидатуры на муниципальных выборах по основаниям, не связанным с правонарушением // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1(48). С. 31–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

Recommended citation:

Kolesnikov A. V. Restriction of the right to nominate candidates for municipal elections on grounds unrelated to the offense // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 31–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

Саратовская государственная юридическая академия

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

E-mail: kaviras@yandex.ru

Saratov State Law Academy

Kolesnikov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

E-mail: kaviras@yandex.ru

УДК 347.91/.95

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9024>

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС РОССИИ И ФРАНЦИИ: ПРИНЦИПЫ СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ И ДИСПОЗИТИВНОСТИ

А. В. Аргунов

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 30 января 2022 г.

Аннотация: анализируются и сравниваются базовые основы (принципы) гражданского процессуального права России и Франции. Отмечается разновекторность эволюции французской и российской моделей процесса. Выявляются нормы, вызывающие трудности в судебной практике, а также пробелы в процессуальном праве. Предлагается обратить внимание на ряд норм, закрепленных в ГПК Франции, с целью обсуждения целесообразности их имплементации в российское право.

Ключевые слова: гражданский процесс, принцип состязательности, принцип диспозитивности, модель гражданского процесса, гражданский процесс Франции, правовое основание иска.

Abstract: the article examines and compares the basic foundations (principles) of civil procedural law in Russia and France. The different vectors of the evolution of the French and Russian models of the process are noted. The article identifies norms that cause difficulties in judicial practice, as well as gaps in procedural law. It is proposed to pay attention to a number of norms enshrined in the Code of Civil Procedure of France in order to discuss the feasibility of their implementation in Russian law.

Key words: civil procedure, adversarial principle, principle of party disposition, model of civil procedure, civil procedure in France, legal basis of the claim.

Гражданский процесс Франции в нашей доктрине относится к типу континентального, либерального, состязательного процесса. Однако к моменту принятия ГПК Франции 1975 г. он значительно социализировался. В то время французы ориентировались на немецкую доктрину. Один из отцов реформы – Анри Мотульски (Henri Motulsky) жил и учился в Германии и был сторонником немецких процессуальных доктрин¹.

Отечественный гражданский процесс в советское время представлял собой вариант следственного типа процесса, в рамках которого было найдено «радикальное коммунистическое решение»² его традиционных проблем (стоимость, длительность, доступность). Ключевыми идеями

¹ См.: *Motulsky H. Ecrits. Etudes et notes de procédure civile. Preface de Georges Ffolard. Dalloz, Paris. 2009.*

² Выражение М. Каппеллетти (см.: *Cappelletti M. Social and Political Aspects of Civil Procedure: Reforms and Trends in Western and Eastern Europe // 69 Michigan Law Review 847. 1971. P. 879).*

этой модели процесса были: объективная истина, законность, активность суда. Эти принципы имели большее значение по сравнению с состязательностью и диспозитивностью, поэтому последние принципы получили свое «советское» прочтение, которое значительно отличалось от принятого у нас до революции и в европейской доктрине³.

После смены политического курса страны и перехода на либеральные рельсы в начале 1990-х гг. основные несущие опоры гражданского процесса были несколько переосмыслены. Доктринально и на уровне закона была осуществлена попытка вернуться к принятому в Европе и у нас до революции пониманию базовых принципов процесса, при этом сохранив «лучшее» из советских достижений. Это привело к тому, что наше процессуальное право как гражданское, так и арбитражное – это новая нормативная модель, не имеющая прямых аналогов за рубежом (за исключением постсоветских стран). Смещение двух моделей процесса – советской и либеральной привело к ряду противоречий, которые за 20 лет действия ГПК РФ и АПК РФ выявлялись и устранялись (например, надзор, советская кассация).

Однако в общих чертах, как представляется, российский законодатель и доктрина так и не смогли отойти от советского прочтения принципов состязательности и диспозитивности. Например, нормы об определении предмета доказывания, о процессуальных соглашениях в отношении фактов, несвязанности суда правовым основанием иска, проверочных инстанциях (право выйти за пределы жалоб в интересах законности) при наличии довольно широких пределов усмотрения судей – всё это остаточные явления советского процессуального права.

Именно они на практике позволяют судьям быть реальными хозяевами процесса и иногда «выдавать» непредсказуемый для сторон результат. Суд вправе и обязан дополнить дело любыми фактами, которые он считает имеющими отношение к делу, дать иную юридическую квалификацию фактам, о которых заявляют стороны. В результате оказывается, что судья не связан ни фактическим основанием иска, ни юридическим. Единственное, что не вправе изменить суд по своей воле – это исковое требование. Но требование, с учетом возможности переквалификации фактов, представляет скорее тот материальный интерес, который пытается реализовать истец, то фактическое, социальное благо, на которое он претендует. Ни набор фактов, предложенный сторонами, ни правовой режим требований и возражений не связывают российский суд. В какую правовую форму облечь требования и возражения по-прежнему зависит от суда.

Арбитражный процесс, в сравнении с гражданским, за последние 20 лет развивался в сторону усиления начал состязательности и диспозитивности, что выразилось во многом в «переложении» ответственности за

³ См.: *Клейнман А. Ф.* Основные институты советского гражданского процесса и принципы диспозитивности и состязательности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1940–1941.

судьбу процесса с суда на стороны. Однако это заметно скорее в деталях (например, нормы об извещении, практика в отношении злоупотреблений процессуальным правом), но несущие опоры арбитражного процесса и общие нормы практически неотличимы от гражданского.

Зарубежное процессуальное право, на которое традиционно ориентируются российские процессуалисты – немецкое, французское и английское, в течение XX в. медленно двигалось в сторону усиления активности суда, т. е. ограничения возможностей сторон влиять на процесс и возложения большей ответственности за процесс на суд. Самым популярным процессуалистом XX в. в Европе можно смело назвать жившего на рубеже XIX и XX вв. Франца Кляйна с его идеями социального процесса.

Таким образом, с определенной долей условности можно сказать, что отечественное гражданское (особенно арбитражное) процессуальное право движется по иной траектории в сравнении с зарубежным – от советского гиперактивного судьи, обязанного выяснить объективную истину и восстановить социалистическую законность, к пассивному судье-идолу, арбитру в спортивно-юридическом соревновании юристов. В то же время европейский процесс сегодня маленькими шажками движется по тому пути, который мы одним «махом» преодолели в 1917 г.

Весь дьявол, конечно, в деталях, нахождении баланса прав и обязанностей сторон и суда, их совместной ответственности за судьбу спора. Наш гражданский процесс этот баланс устанавливает в сторону активного судьи, что позволяет сторонам сохранять известную пассивность. Зарубежные модели, конечно, различны в этом отношении – в Германии активность судьи максимально высокая среди европейских стран, во Франции нормативная модель близка к немецкой, но на практике все еще сильно восприятие процесса как дела исключительно сторон, в Англии же суд, несмотря на активное внедрение case management, все еще остается довольно пассивным.

Ключевой вопрос, на который стоит ответить, если рассуждать о дальнейшем развитии нашего процесса – куда мы хотим двигаться – в либеральный XIX в., социалистический XX в. или остановиться на том варианте их смешения, который был достигнут в действующих процессуальных кодексах.

Должны ли мы повышать ответственность суда за судьбу процесса или сторон? Можем ли мы сказать, что наши граждане готовы брать на себя ответственность за свои судебные споры? Или они ждут опеки со стороны государства, суда, ждут, что суд «разберется» и обнаружит правду, вынесет справедливое решение. Готовы ли граждане платить за юридическую помощь? Формализм суда, строгость процессуальных документов, процессуальных сроков – всё это повышает скорость процесса, а также его стоимость для граждан – сами они вряд ли смогут разобраться в деталях. Должен ли арбитражный процесс развиваться по иной траектории только на том основании, что большинство сторон здесь представлено юристами и можно говорить о большей «профессионализации» процесса в сравнении с гражданским? Иная траектория – это иной баланс процес-

суальных рисков, прав, обязанностей и в конечном счете ответственности за судьбу дела суда и сторон. Можно ли вообще достигнуть удобоваримого смещения либеральной и социальной модели, если глубинное противоречие между ними обнаруживается даже не на уровне принципов процесса, а на уровне политической философии⁴.

Учитывая изложенное в качестве вводных данных для дальнейшего рассуждения, обратимся к французском гражданскому процессу. Эта модель, как уже было сказано, находится где-то между немецкой и английской на шкале активность / ответственность за судьбу процесса суда или сторон.

Опишем вкратце с точки зрения основных идей эту нормативную модель и обратим внимание на те нормы, которые могут быть интересными как заимствования в наш правовой порядок.

1. Роль сторон в отношении движения процесса.

Возбуждение, движение и окончание процесса зависят от воли сторон. Эта идея воплощена в принципе «импульса процесса» (*principe d'impulsion*), но мало чем отличается от российского понимания принципа диспозитивности в его формальном аспекте⁵ – стороны вправе предъявить иск, вправе отказаться от него, вправе закончить дело мировым соглашением и т. д. Но есть и интересные детали, не нашедшие закрепления в нашем правовом порядке (однако известные нашему дореволюционному праву). Например, истец вправе отказаться не только от иска (от самого материального права, которое защищается иском), но и от процесса с возможностью в дальнейшем снова обратиться с тождественным иском.

Отказ от иска возможен только в отношении тех прав, которыми истец может распоряжаться по своему усмотрению, и влечет невозможность предъявления тождественного иска. Суд обязан принять такой отказ ввиду того, что он всегда выгоден ответчику, и его права затронуты быть не могут, а истец выразил свою волю, в которую государство не вправе вмешиваться.

Возможность отказа от процесса нормативно закреплена в ст. 385 ГПК Франции и обставлена рядом условий. Главным из них является необходимость получения согласия ответчика, если тот вступил в дело и заявил возражения на иск по существу или эксцепции, направленные на прекращение производства по делу. Несогласие ответчика должно быть обоснованным. Суд вправе и при отсутствии обоснования прекратить производство по делу. Истец обязан возместить ответчику судебные расходы, если стороны не договорятся об ином (ст. 399 ГПК Франции).

У ответчика имеется возможность не только признать иск, но и признать судебное решение.

⁴ См.: *Аргунов А. В.* О взаимосвязи политической идеологии и процессуального права // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2021. № 7. С. 3–7.

⁵ См.: *Васьковский Е. В.* Курс гражданского процесса : субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М., 2016. С. 343–348.

Признание иска возможно на любой стадии процесса и означает согласие ответчика с требованиями истца. Так же как и отказ от иска, признание иска возможно лишь при условии возможности стороны свободно распоряжаться своим материальным правом. Поэтому в делах, возникших из публично-правовых отношений признание иска невозможно. Судебные расходы возмещает лицо, признавшее иск.

Признание судебного решения означает отказ стороны от права на его обжалование. Оно подлежит безоговорочному принятию судом (ст. 409 ГПК Франции). Отказ от права на обжалование возможен даже до момента вынесения судебного решения, при условии, что процесс уже возник.

2. Роли сторон и суда в отношении определения предмета процесса.

Предметом процесса является спор сторон. Предмет спора определяется сторонами. Понятие предмета спора имеет дискуссионный характер, но, как правило, его определяют как экономическое или моральное преимущество, в отношении которого имеется разногласие у сторон и которому соответствует определенный правовой режим его реализации⁶. Согласно ст. 4 ГПК Франции предмет спора выявляется на основе требования истца и возражений ответчика (или его встречного требования). На сторонах также лежит бремя утверждения о фактах, на которых они основывают свои требования и возражения и бремя их доказывания. Все эти идеи связываются французскими процессуалистами с принципом диспозитивности (в России соотношение ролей сторон и суда в сфере доказывания традиционно относятся к сфере принципа состязательности).

Казалось бы, ничего нового тут для отечественного процессуального права нет. Как и во Франции, в России суд не вправе выходить за пределы требований сторон (*ultra petita* и *extra petita*) или отказать в рассмотрении какого-либо требования (*infra petita*). Однако в отличие от российского гражданского и арбитражного процесса во Франции суд не вправе ввести в процесс те факты, на которые стороны не ссылались (т. е. ответственность за определение предмета доказывания лежит на сторонах). В отличие от российского гражданского процесса французский суд вправе по ходатайству стороны спора истребовать у другой стороны или у любого иного лица доказательство под угрозой применения астрента (ст. 11 ГПК Франции). С учетом недавнего появления в российском праве этого правового инструмента представляется необходимым расширить его применение и пойти по французскому пути – взыскивать астрент с недобросовестной стороны спора, утаивающей доказательства.

Главное «напряжение» французской модели процесса состоит в соотношении идеи связанности суда фактами, на которые ссылаются стороны, и свободы суда дать их юридическую квалификацию.

ГПК Франции 1975 г. в первой редакции предусматривал, что стороны (истец в исковом заявлении, а ответчик в своих возражениях) не обя-

⁶ *Strickler Y., Varnek A. Procédure civile. 9-e ed. Bruylant, Bruxelles. 2020. P. 203.*

заны приводить правовое обоснование своих требований и возражений. Французское право, по мысли процессуалистов, следует римским максимам *iura novit curia* (суд знает право) и *Da mihi factum dabo tibi jus* (дай мне факты и я дам тебе право)⁷.

Однако в 1998 г. в ГПК Франции были внесены изменения, согласно которым при рассмотрении дела в суде большей инстанции и в апелляции стороны обязаны приводить правовое основание своих требований и возражений. В исковом заявлении, направляемом ответчику (*l'assignation*) под угрозой его ничтожности, должна быть также указана правовая квалификация фактов. Реформа была направлена на облегчение задачи суда и более четкого определения предмета спора самими сторонами.

В то же время в ГПК Франции сохранились и положения ст. 12, согласно которым суд обязан дать или восстановить правильную квалификацию спорным фактам и действиям, не связывая себя той квалификацией, которую приводят стороны.

Итак, обязательна ли для суда юридическая квалификация фактов, данная сторонами? Обязан ли суд, если он видит, что квалификация неверна, предложить правильную и обязан ли, если предлагает, поставить этот вопрос на обсуждение сторон? Связан ли он их позицией в отношении этой правильной квалификации? Может ли суд предложить сторонам сослаться на факты, на которые они не ссылались ввиду того, что предполагали иную юридическую квалификацию?

Указанные вопросы очерчивают поле для дискуссий современных французских процессуалистов⁸. Однако прежде чем привести данные о том, каково общее мнение во французской науке и судебной практике по этим вопросам, обратимся к отечественному процессуальному праву и спросим себя: а как дело обстоит у нас? Оказывается, что в российском правопорядке аналогичные вопросы даже не возникают. Это обусловлено тем, что в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ закреплена одна и та же идея – суд не только вправе, но и обязан указать сторонам на все имеющие значение для дела факты. Суд обязан определить единственно верную юридическую квалификацию фактов, не связывая себя позициями сторон, и вдобавок к этому включить в предмет доказывания все факты, которые имеют значение для дела в связи с этой правильной юридической моделью спора. При этом в российском праве мы не найдем нормы, обязывающей суд поставить вопрос о правильности юридической квалификации на обсуждение сторон. Кроме того, правильную юридическую квалификацию фактов суд может определить не только в первой, но и в проверочных инстанциях. Например, на это специально обращается внимание

⁷ Эти идеи отстаивал в своих трудах Анри Мотульски.

⁸ Подробнее о позициях Кассационного суда Франции по этим вопросам см.: *Аргунов А. В.* Правовое основание спора во французском гражданском процессе // Вестник экономического правосудия. 2015. № 4. С. 127–139.

в недавнем постановлении Пленума Верховного Суда РФ о кассации в гражданском процессе⁹.

С одной стороны, в России не возникает сложностей и дискуссий по этому поводу, а с другой – принцип диспозитивности и свобода сторон спора в нашей модели очевидно ограничены. На практике это приводит иногда к непредсказуемым для сторон судебным решениям или сказывается очевидной потерей времени (когда правильная квалификация выявляется на третьем круге рассмотрения дела). С учетом таких негативных последствий, возможно, нам стоит обратиться к французскому опыту для поиска ответов на эти сложные вопросы и в конечном счете изменения российского процессуального права.

Во Франции вышеуказанные вопросы решаются следующим образом.

Во-первых, суд не связан той правовой квалификацией, которую дают фактам стороны, за двумя исключениями, которые прямо оговорены в законе. Первое исключение – правило о том, что связан юридической квалификацией, правовым основанием требований и возражений, если стороны прямо договорились об этом при условии, что речь идет о правах, которыми стороны могут свободно распоряжаться (ч. 3 ст. 12 ГПК Франции). При этом простого совпадения во мнениях сторон о правовой квалификации (например, обнаружившегося в выступлениях или в процессуальных документах) недостаточно, чтобы сделать вывод о наличии такого соглашения¹⁰. Второе выводится из требования о связанности суда требованиями сторон. Если изменение правовой квалификации требования меняет само требование, понимаемое как материальный или моральный интерес, преследуемый сторонами, суд не вправе пойти на это.

Во-вторых, суд обязан *ex officio* дать правовую квалификацию только в случае, если стороны этого не делают. Такое возможно в очень редких случаях, поскольку, как уже было упомянуто, в исковом заявлении должны быть указаны нормы права, на которых истец основывает свое требование под угрозой ничтожности вызова ответчика в суд (возбуждения производства по делу). Однако поскольку вопрос о такой ничтожности может быть поставлен только ответчиком, поэтому если он его не ставит, а истец не привел правового основания иска, то его должен предложить суд. Во всех остальных случаях речь идет об исправлении неверной правовой квалификации, предложенной стороной спора. В таком случае, как полагает Кассационный суд Франции, судья вправе, но не обязан предложить иную возможную правовую квалификацию. Однако и тут есть исключения – если речь идет о применении некоторых норм процессуального права (за соблюдением которых в силу закона судья следит *ex officio*) и норм публичного порядка (*l'ordre publique*).

⁹ О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 17 (п. 35). URL: <http://www.supcourt.ru/documents/own/30138>

¹⁰ См.: *Strickler Y., Varnek A. Procédure civile. 9-e ed. Bruylant, Bruxelles. 2020. P. 218.*

В-третьих, во французской доктрине проводится разграничение между средствами чистого права (*de moyens de pur droit*) и смешанными юридико-фактическими средствами. Средства чистого права – это доводы правового плана, которые можно применить, не меняя набора фактов, приведенных сторонами, не выясняя дополнительные факты. Суд обязан применить их *officio* средства чистого права, когда стороны не привели вообще правового обоснования и когда они дают неправильную квалификацию фактам. Если же речь идет о том, что для применения нового правового основания судье требуется рассмотрение фактов, на которые стороны специально не ссылались, то судья только лишь вправе поставить на обсуждение сторон это иное правовое обоснование, но не обязан это делать. Из этого разграничения можно сделать вывод, что суд не обязан включать в предмет доказывания факты, если он меняет правовую квалификацию, но вправе сообщить сторонам, что в связи с этим изменением будет меняться предмет доказывания.

В-четвертых, одним из проявлений принципа состязательности во французском процессе считается наличие обязанности суда все процессуальные действия, предпринимаемые судом *ex officio* (например, переквалификация фактов, приведенных сторонами), ставить на обсуждение сторон. Согласно п. 3 ст. 16 ГПК Франции, суд не имеет права мотивировать свое решение правовыми доводами, которые он выдвинул по своей инициативе, не предложив предварительно сторонам представить свои соображения.

Таким образом, французский гражданский процесс эволюционирует в сторону австро-немецкой социальной модели процесса, для которой характерна повышенная активность суда и концентрация процесса. Однако французы пытаются найти баланс между своими традициями либерального процесса, основанного на профессиональном представительстве, и современными требованиями эффективности, ведущими неизменно к повышению активности суда. Несмотря на то что они двигаются по «встречной» траектории по сравнению с нами, некоторые решения трудных проблем теории и практики, имеющиеся во французском процессуальном праве, вполне могут быть востребованными и в России.

Библиографический список

Аргунов А. В. О взаимосвязи политической идеологии и процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 7.

Аргунов А. В. Правовое основание спора во французском гражданском процессе // Вестник экономического правосудия. 2015. № 4.

Васьковский Е. В. Курс гражданского процесса : субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М. : Статут, 2016.

Клейнман А. Ф. Основные институты советского гражданского процесса и принципы диспозитивности и состязательности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1940–1941.

Cappelletti M. Social and Political Aspects of Civil Procedure: Reforms and Trends in Western and Eastern Europe // 69 Michigan Law Review 847. 1971.

Motulsky H. Ecrits. Etudes et notes de procédure civile. Preface de Georges Bolard. Dalloz, Paris, 2009.

Strickler Y., Varnek A. Procédure civile. 9-e ed. Bruylant, Bruxelles, 2020.

References

Argunov A. V. On the relationship of political ideology and procedural law // Arbitration and civil process. 2021. № 7.

Argunov A. V. Legal basis of the dispute in the French civil procedure // Bulletin of economic justice. 2015. № 4.

Vaskovsky E. V. The course of civil procedure: subjects and objects of the process, procedural relations and actions. M. : Statut, 2016.

Kleinman A. F. The main institutions of the Soviet civil process and the principles of discretion and competition : Dis. ... Dr. jurid. sciences. M., 1940–1941.

Cappelletti M. Social and Political Aspects of Civil Procedure: Reforms and Trends in Western and Eastern Europe // 69 Michigan Law Review 847. 1971.

Motulsky H. Ecrits. Etudes et notes de procédure civile. Preface de Georges Bolard. Dalloz, Paris, 2009.

Strickler Y., Varnek A. Procédure civile. 9-e ed. Bruylant, Bruxelles, 2020.

Для цитирования:

Аргунов А. В. Гражданский процесс России и Франции: принципы состязательности и диспозитивности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 43–51. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9024>

Recommended citation:

Argunov A. V. The civil process of Russia and France: the adversarial and dispositional principles // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 43–51. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9024>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Аргунов А. В., кандидат юридических наук, доцент департамента систем судопроизводства и уголовного права

E-mail: argunov1@mail.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Argunov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Judicial Systems and Criminal Law Department

E-mail: argunov1@mail.ru

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9025>

ПОНЯТИЕ СДЕЛОК В ТРУДОВОМ ПРАВЕ

Т. Ю. Лузянин

Сибирский университет потребительской кооперации

Поступила в редакцию 8 октября 2021 г.

Аннотация: в российской правовой системе сделки традиционно рассматриваются как основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Вместе с тем ряд ученых-трудовиков признают необходимость самостоятельного исследования института сделок в трудовом праве. В статье проведено теоретическое исследование данного понятия, а также раскрыты его признаки. На основе анализа доктрины частного права сформулировано авторское понятие сделок в трудовом праве.

Ключевые слова: сделки в частном праве, сделки в трудовом праве, трудовой договор, трудовое право, трудовая правосубъектность.

Abstract: transactions are traditionally considered as grounds for the emergence of civil rights and obligations in the Russian legal system. At the same time, a number of labor scientists recognize the need for an independent study of the institution of transactions in labor law. The article provides a theoretical study of this concept, as well as reveals its features. Based on the analysis of the private law doctrine, the author's concept of a transaction in labor law is formulated.

Key words: transactions in private law, transactions in labor law, employment contract, labor law, labor personality.

В современных условиях сделки являются основными средствами регулирования социально-экономических отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников (ст. 2 ГК РФ). Развитие правового регулирования трудовых отношений в России тесным образом связано прежде всего с гражданским законодательством.

В отсутствие специального регулирования сделок значение главы 9 Гражданского кодекса РФ состоит не только в нормативном закреплении правового режима гражданско-правовых сделок, но и в определении правовых основ теории сделок для нужд всей правовой системы Российской Федерации. Таким образом, допустимо в определенных случаях применять положения главы 9 ГК РФ в регулировании общественных отношений различной отраслевой принадлежности, когда в качестве юридического факта – основания возникновения правоотношений – выступает результат определенных и (или) согласованных волеизъявлений участников правоотношения, направленных на возникновение, изменение и

прекращение правоотношений¹. Следует согласиться с В. М. Лебедевым, который полагает, что необходима самостоятельная разработка общей теории сделок, однако «разработки цивилистов могут быть положены в основу теории сделок, пригодной для изучения сделок в иных отраслях права»². При этом использование гражданско-правовых понятий в трудовом праве не может быть абсолютным.

Необходимо обратить особое внимание также и на реальные юридические конструкции, предлагаемые законодателем. Так, в соответствии со ст. 19.1 ТК РФ допускается признание отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями. Поскольку любой гражданско-правовой договор по своей природе является прежде всего сделкой, то и основанием возникновения трудовых отношений в конечном счете выступает именно сделка. Допускаемая законодателем трансформация гражданско-правовой сделки в надлежащее основание возникновения трудовых отношений позволяет утверждать о жизнеспособности теории «трудовой сделки». Наличие однородного основания возникновения частных отношений – сделки³ указывает на схожесть в элементах механизма гражданско- и трудового регулирования⁴. В рамках настоящей статьи допустимо использование терминов «трудовые сделки» и «сделки в трудовом праве» как синонимичные, однако при более пристальном рассмотрении первое понятие может быть и более широким за счет включения в его объем разноотраслевых сделок, опосредующих процесс труда, в том числе и гражданско-правовых договоров подряда, возмездного оказания услуг, служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы и т.д.

Основоположником концепции трудовых сделок в отечественной юриспруденции стал Л. С. Таль, который рассматривал трудовой договор как особую разновидность сделки, отличительный признак которой состоит в экономическом неравенстве сторон и в зависимом положении работника по отношению к работодателю. Договоры о труде – не родовое, а собирательное понятие для обширной категории сделок, юридически и экономически неодинаковых. Исследователь выделял два типа, к которым могла быть отнесена та или иная сделка – к сфере самостоятель-

¹ К более широкому использованию термина «сделки» апеллировал С. Ф. Кечекьян (см.: Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 175).

² Лебедев В. М. О понятии сделки в ГК РФ // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 361. С. 116.

³ Однородность в то же время не исключает выделения видовых особенностей сделок, относящихся к предмету трудового или гражданского права.

⁴ Таль Л. С., проанализировав работы европейских ученых, указывает на рассмотрение ими трудового договора в качестве особой разновидности сделок. Так, венгерский профессор Мешлени относит трудовой договор к «организационным сделкам». По мнению французских ученых, заключение трудового договора также подразумевает вступление в сделку (см.: Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 98).

ного или несамостоятельного труда. Ученый впервые сформулировал отправные положения теории сделок в трудовом праве. Однако их рассмотрение с учетом исторических особенностей осуществлялось только в плоскости цивилистики. Под именем трудовых сделок ученым понимались качественно различные явления («типы сделок»). С точки зрения современного понимания к трудовым сделкам были отнесены не только гражданско-правовые сделки о выполнении работ и услуг, но и трудовые договоры как основания возникновения трудовых правоотношений между работником и работодателем⁵. Отталкиваясь от природы трудового договора, Л. С. Таль впервые охарактеризовал его как сделку. В своих работах он подчеркнул особую значимость таких свойств сделок, которые позволили бы их выделить в самостоятельную группу.

В. М. Лебедев понимает под трудовой сделкой юридически значимое, мотивированное выражение взаимосогласованной воли субъектами трудового права, непосредственно направленное на установление, изменение или прекращение правовых отношений в сфере зависимого, неединоличного труда⁶. В определении присутствует особое указание на внешние и внутренние свойства сделок, сделан акцент на их двусторонней природе. Отграничение от гражданско-правовой сделки следует производить прежде всего по направленности данных актов на возникновение последствий в определенной сфере отношений и при участии субъектов трудового права. Вместе с тем в понятии отсутствует важное указание на то, что сделка как средство правового регулирования призвана обеспечивать баланс не только частных, но и публичных интересов, а также возможность существования односторонних сделок. Дополнительные уточнения в определении необходимы также и с целью верного соотнесения сделок с иными юридическими фактами, в частности юридическими поступками (которые по сути также могут быть выражениями воли, направленными на возникновение последствий). За рамками данного определения остаются и возможности возникновения последствий иной формы (например, в виде приостановления прав и обязанностей).

Н. И. Дивеева определяет трудовую сделку как правомерное юридическое действие субъектов трудового права, направленное на возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей в сфере социально-трудовых отношений⁷. В данном определении содержится, во-первых, признание как односторонней, так и многосторонней природы трудовой сделки; во-вторых, важный признак правомерности действия как важной методологической основы для исследования феномена сделок. Вме-

⁵ См.: Таль Л. С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. М., 2006. С. 109–110, 132–138.

⁶ См.: Лебедев В. М. Трудовое право : проблемы Общей части. Томск, 1998. С. 105–108. См. также: Его же. Сделки в трудовом праве // Состояние и проблемы развития российского законодательства. Томск, 1998. С. 141.

⁷ См.: Дивеева Н. И. Договорные основы трудового права России. Барнаул, 1999. С. 69–70.

сте с тем правомерность, на наш взгляд, часто понимается достаточно узко (как простое соответствие нормам права), поэтому правильнее было бы говорить о сделках как допускаемых и признаваемых правопорядком действиях (которые могут «внешне» противоречить нормам права, но при этом допустимы в тех случаях, когда они обеспечивают реализацию социально-трудовых интересов). Акцент ученого на юридической природе действия приводит к известной дискуссии о соотношении форм и содержания и, следовательно, может ошибочно приводить к исключению из сферы сделок фактической природы элементов их составов.

По мнению Д. В. Агашева, трудовому праву необходим собственный институт сделок, в котором должны быть закреплены понятие, юридические конструкции и механизмы защиты индивидуальных прав и публичных интересов. Он уточняет высказанные ранее позиции и определяет сделку как юридический факт, который представляет собой волевое правомерное действие субъектов трудового права, направленное на возникновение (создание), изменение и прекращение взаимных отраслевых прав и обязанностей, в тех случаях, когда законодатель считает допустимым использование диспозитивной модели при их взаимодействии⁸. Ученый указывает на направленность сделки-факта на взаимные права и обязанности сторон, сужая рассмотрение трудовой сделки до двустороннего синаллагматического договора. Д. В. Агашев признает, что право сторон на совершение трудовой сделки основано на разрешительном типе правового регулирования. В своей основе указанная дефиниция сглаживает определенные недостатки предшествующих авторов (что особенно важно в части учета сделкой публичных интересов). Однако признание чисто диспозитивной природы сделок снижает их охранительную функцию. Необходимо заметить, что в трудовом праве ряд сделок подлежит обязательному совершению сторонами (в том числе и через механизм принуждения к их заключению). При их отсутствии возможно привлечение работодателей и их должностных лиц к административной ответственности.

В. А. Болдырев, признавая необходимость глубокого анализа трудовых сделок в науке, все же возражает против их законодательного регулирования. Он подчеркивает перспективность изучения «осознанных волевых действий, направленных на установление, изменение и прекращение трудовых прав и обязанностей»⁹. В целях выявления общих критериев их действительности важным аспектом трудовой сделки ученый считает ее правовые последствия, признаваемые государством и обществом. Основные сложности ученый видит в том, что на практике к трудовым сделкам широко применяются нормы гражданского права (без пря-

⁸ См.: Агашев Д. В. О проблеме формирования института сделок в трудовом праве России // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2. С. 57.

⁹ Болдырев В. А. Категория «трудовая сделка» и проблема оспаривания юридических актов, определяющих содержание отношений наемного труда // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 56–64.

мого указания законодателя на эту возможность). Его позиция по поводу исследования института сделок только с точки зрения их действительности, на наш взгляд, не может быть полноценной. И действительные, и недействительные сделки (включая основания и последствия недействительности) отражают взаимосвязанные грани единого явления сделок, но рассматриваемого с разных аспектов (положительной и негативной оценки законодателя).

Против выдвижения концепции трудовправовой сделки возражает Э. Н. Бондаренко. Анализ ее работы позволяет выделить следующие причины подобной позиции¹⁰. Во-первых, точка зрения Л. С. Таля о трудовом договоре как сделке основана на исторической взаимосвязи гражданского и трудового права. В настоящее время, по ее мнению, нет достаточных оснований для этого подхода в связи с признанием самостоятельности отрасли трудового права. Во-вторых, в науке трудового права отсутствует самостоятельное учение о трудовых сделках, надлежаче исследованной является лишь конструкция гражданско-правовой сделки. В-третьих, даже если по формальным признакам трудовой договор и можно рассматривать как сделку в смысле ст. 153 ГК РФ, то такое наложение будет иметь ряд несоответствий. Более правильным, с точки зрения ученого, является признание трудового договора как правообразующего юридического факта, а не сделки. Возможность изменения и прекращения предусмотрены законом не для договора, а для правоотношения¹¹. В-четвертых, постановка вопроса о сделках в трудовом праве связана с широким использованием цивилистических понятий и возможностью субсидиарного применения норм гражданского права в регулировании комплекса частных отношений, в том числе и трудовых. Все имеющиеся исследования трудовых сделок основаны на гражданском праве. В-пятых, трудовой договор – многозначное понятие, сведение трудового договора к сделке умаляет его суть. В связи с этим первостепенным для теории, по мнению Э. Н. Бондаренко, является изучение трудового договора.

Л. Е. Кузнецова занимает компромиссную позицию и частично признает существование трудовых сделок¹². Она полагает, что трудовой договор имеет определенное сходство с двусторонней сделкой. По ее мнению, основным препятствием отнесения трудового договора только к сделкам

¹⁰ См.: *Бондаренко Э. Н.* Основания возникновения трудовых правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 155–162.

¹¹ Попытки выделить разные основания для каждого вида правовых последствий предпринимались в юридической литературе и ранее. Так, согласие сторон на изменение и прекращение возникших отношений ряд исследователей пытались именовать соглашением (в отличие от договора, который рассматривался учеными исключительно как основание установления правоотношений) (см.: *Халфина Р. О.* Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М., 1954. С. 48–49 ; *Мозолин В. П., Фарнсворт Е. А.* Договорное право США и СССР. М., 1988. С. 189, 195).

¹² См.: *Кузнецова Л. Е.* Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 134–136.

является его двойственная природа – как правоотношения и как юридического факта. В связи с этим сведение трудового договора только к сделке не соответствует его многоаспектной природе. Ученый категорически возражает против выделения «односторонних основных» сделок в трудовом праве (в силу которых может устанавливаться правоотношение), поскольку для него не характерны таковые. Вспомогательные односторонние трудовые сделки (влекущие изменение или прекращение правоотношений) она предлагает рассматривать как односторонние инициативные действия. Позиция данного автора о существовании односторонних актов не опровергает возможности признания их отдельной группы сделками, если для этого есть необходимые условия. В то же время и множественность сделок не должна означать исключительное исследование трудового договора.

А. М. Лушников и М. В. Лушникова в принципе не рассматривают сделки в качестве элементов системы отраслевых юридических фактов, однако отмечают, что для постсоветского периода развития науки характерно выведение родового понятия трудовправовой сделки. По мнению исследователей, понятие сделки имеет исключительно гражданско-правовое содержание. Наличие субординационных начал в трудовом праве, авторитарный характер трудовых правоотношений не позволяют говорить о реализации базовых принципов, с которыми связан институт гражданско-правовой сделки, – автономия воли, правовое равенство участников, имущественная самостоятельность. Ученые подчеркивают, что «поскольку односторонних сделок в трудовом праве не существует, а любые дву- и многосторонние сделки являются договорами, то необходимо говорить о договорах о труде как родовом понятии»¹³.

Анализ научной литературы позволяет согласиться с учеными-трудовиками, поддерживающими концепцию «трудоправовых сделок». Специфический правовой режим трудовых сделок может быть основан на следующих признаках данных юридических фактов.

Трудовая сделка – это фактические действия участников трудовых отношений, совершаемые в социально-трудовой сфере. С учетом теоретического понимания юридического факта как жизненного обстоятельства, с которым норма права связывает наступление правовых последствий, необходимо признать, что основу сделки составляют реальные (но не абстрактные) действия субъектов права. В связи с этим конечное выражение сделки состоит в создании определенной системы действий, составляющих индивидуальную программу поведения взаимодействующих между собой конкретных индивидов и организаций. С точки зрения Д. Д. Гримма, специальный результат совершаемых «сделочных» действий должен создавать средства для достижения конечной объективной

¹³ Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : учебник : в 2 т. Т. 2 : Коллективное трудовое право. Процессуальное трудовое право. М., 2009. С. 267.

цели¹⁴. Данный критерий позволяет отграничивать сделки от иных видов юридических действий, например от юридических поступков, в которых содержание действия определено нормативно, а правовые последствия наступают независимо от желания лиц, их совершивших¹⁵. Трудовое законодательство устанавливает предметные границы действий, обозначая сферу регулирования, – трудовые и иные непосредственно связанные с ними отношения. Естественно, что к предмету трудового договора относится особая группа трудовых отношений, регулируемая децентрализованным (договорным) методом. При таком подходе трудовые отношения, необходимость регулирования которых основана на централизованных началах, находятся за пределами предмета сделок. Трудовая сделка представляет собой способ оформления организационно-распорядительных действий участников отношений, специально направленных на достижение конечного правового результата в сфере труда в процессе саморегулирования.

Предметный критерий позволяет четко отграничивать трудовые и гражданско-правовые сделки, предметом регулирования которых выступают имущественные и иные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Отличительной особенностью гражданско-правовой сделки является принцип недопустимости произвольного вмешательства третьих лиц (в том числе и государства) в частные отношения лиц. При заключении трудовой сделки наличие публичного интереса государства, напротив, предполагается. Исходя из целей и задач регулирования трудовых отношений, учитываются не только частные интересы основных субъектов трудовых правоотношений (работников и работодателей), но и интересы общества и государства. Данный интерес в трудовой сделке имеет самостоятельный характер. Он связан с обеспечением конституционно-значимых ценностей, общеотраслевого принципа законности, недопустимости совершения сделок в противоречии с основами государственного регулирования трудовых отношений¹⁶.

2022. № 1

¹⁴ См.: *Гримм Д. Д.* Основы учения о юридической сделке в современной немецкой доктрине пандектного права : пролегомены к общей теории гражданского права. СПб., 1900. Т. 1. С. 216.

¹⁵ Некоторые юристы-трудовики признают существование юридических поступков и в трудовом праве. Например, О. В. Баринов, анализируя невиновное причинение работником материального ущерба, приходит к выводу о его отнесении к юридическим поступкам (см.: *Баринов О. В.* Юридические факты в советском трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1980. С. 60–61). Вместе с тем А. М. Лушников и М. В. Лушникова считают сомнительным выделение юридических поступков в трудовом праве (см.: *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Указ. соч. С. 573).

¹⁶ В связи с этим видовым объектом преступлений, посягающих на фундаментальные трудовые права граждан (например, нарушение требований охраны труда (ст. 143 УК РФ), невыплата заработной платы (ст. 145.1 УК РФ), необосно-

Необходимо заметить, что для гражданско-правовой сделки законом прямо закреплено положение о признании сделок как предусмотренных, так и не предусмотренных законодательством, но не противоречащих ему (ст. 8 ГК РФ). Для трудовых сделок подобное положение прямо не вытекает из источников трудового права. В связи с этим необходимо признать, что вопрос о допустимости трудовых сделок, напрямую не предусмотренных трудовым законодательством, является открытым. Представляется, что в каждом конкретном случае необходимо оценивать, насколько то или иное отступление от «буквы закона» при совершении сделки способно привести или реально привело к нарушению правопорядка, интересов государства, общества и индивида в сфере труда.

Сделкой являются такие действия лиц, за которыми законом признается достаточный уровень трудовой правоспособности. Правосубъектность является необходимой предпосылкой сделки, поскольку сделка – явление, основанное на отчетливом понимании субъектом цели и характера совершаемых действий. Действительность трудовой сделки также основывается на презумпции наличия достаточного уровня дееспособности у сторон, ее совершивших. При отсутствии или недостаточности дееспособности законодатель использует правовые способы ее восполнения (например, один из родителей (попечитель) и орган опеки и попечительства дают согласие на заключение трудового договора с лицом, получившим общее образование и достигшим возраста четырнадцати лет). Вместе с тем нормативные требования к дееспособности и правовые последствия нарушения данных требований существенно отличаются в гражданском и трудовом праве. Так, гражданское законодательство признает недействительными сделки (ничтожными или оспоримыми), совершенные недееспособным лицом. Трудовое законодательство, устанавливая более дифференцированный подход возраста наступления трудовой дееспособности, напрямую не предусматривает возможности признания трудовых сделок недействительными, но допускает прекращение на будущее сделок, совершенных с нарушением порядка их совершения (ст. 84 ТК РФ).

Волевая направленность, в соответствии с которой стороны свободно и самостоятельно выбирают относительно-правовую форму существования своих отношений в сфере правового регулирования. Сознательно-волевое поведение субъектов выражается в объективных намерениях и желаниях достичь определенного правового результата в будущем. Воля в сделках непосредственно направлена на возникновение или прекращение юридического отношения. В связи с указанным не могут рассматриваться в качестве сделок действия, влекущие правовые последствия автоматически в силу факта их совершения (юридические поступки) или создания объективированного результата деятельности (результативные действия). Следует согласиться с И. Б. Новицким, ко-

ваный отказ в приеме на работу (ст. 145 УК РФ)), провозглашаются не частные интересы лиц, а конституционные права и свободы человека и гражданина.

торый указывал, что признак направленности на достижение определенного результата позволяет отграничивать сделки от неправомерных действий, в том числе деликтов¹⁷.

Трудовая сделка создает правовые последствия только для тех лиц, которые участвуют в ней в качестве стороны. А. И. Процевский справедливо замечал, что правовые последствия могут выражаться не только в возникновении, изменении и прекращении правоотношений, но и в приобретении определенных прав и обязанностей¹⁸. О. В. Баринов обращает внимание на то, что к юридическим последствиям могут относиться также и приостановление отдельных субъективных прав и юридических обязанностей длящегося правоотношения или обеспечение его существования во времени¹⁹. Вопрос о единой природе трудового отношения, возникающий в связи с заключением трудового договора (трудовой сделки), является дискуссионным в науке.

В любом случае трудовая сделка как особое действие по общему правилу не может порождать права и обязанности для субъектов, не участвующих в ней. Данный критерий позволяет также производить отличие сделок от корпоративных актов, под которыми понимаются действия, содержащие результат согласования общей воли частноправового сообщества и распространяющиеся на всех участников данного сообщества, независимо от факта их участия при принятии соответствующего решения²⁰. Особый характер порождаемых сделкой правовых последствий состоит в том, что сделка выступает единственным и необходимым основанием движения правоотношения вне связи с его осуществлением²¹. При этом наступление правовых последствий по общему правилу имеет неотвратимый и общеобязательный характер. Эта общеобязательность имеет правовое значение для всей правовой системы (т. е. правовые последствия, порождаемые трудовой сделкой, могут выходить за пределы трудового права и способны оказывать влияние на налоговые, пенсионные, гражданские отношения, отношения по социальному страхованию и т. д.). По степени фактического воздействия данные правовые последствия могут иметь не только относительный, но и абсолютный характер (например, соглашение об оплате труда в организации, имеющей признаки банкротства, затрагивает не только права и обязанности субъектов трудового

¹⁷ См.: *Новицкий И. Б.* Сделки. Исковая давность. М., 1954. С. 11.

¹⁸ См.: *Процевский А. И.* Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 81.

¹⁹ См.: *Баринов О. В.* Указ. соч. С. 14.

²⁰ См.: *Рожкова М. А.* Юридические факты гражданского и процессуального права. Соглашения о защите прав и процессуальные соглашения. М., 2009. С. 109.

²¹ В дополнение к данным последствиям О. А. Красавчиков выделял правовые последствия, наступающие в связи с осуществлением определенного правоотношения (см.: *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 75–76). Юридические свойства возникающих правовых последствий имеют основополагающее значение при характеристике такого правового явления, как сделка.

права – работников и работодателей, но и интересы иных третьих лиц – конкурсных кредиторов).

Проведенный анализ признаков сделки позволяет дать следующее определение трудовой сделки. Под трудовой сделкой можно понимать признаваемое нормами трудового законодательства и обеспечивающее баланс интересов государства, работников и работодателей средство индивидуального регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, представляющее собой систему допустимых условий, взаимосогласованных (выраженных) сделкоспособными лицами и направленных на возникновение юридических последствий социально-трудового характера.

Библиографический список

Агашев Д. В. О проблеме формирования института сделок в трудовом праве России // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (4). С. 55–66.

Баринов О. В. Юридические факты в советском трудовом праве : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1980. 190 с.

Болдырев В. А. Категория «трудовая сделка» и проблема оспаривания юридических актов, определяющих содержание отношений наемного труда // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 56–64.

Бондаренко Э. Н. Основания возникновения трудовых правоотношений : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 294 с.

Гримм Д. Д. Основы учения о юридической сделке в современной немецкой доктрине пандектного права : пролегомены к общей теории гражданского права. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1900. Т. 1. 300 с.

Дивеева Н. И. Договорные основы трудового права России. Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 1999. 156 с.

Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. 187 с.

Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. : Госюриздат, 1958. 183 с.

Кузнецова Л. Е. Применение гражданско-правовых норм к трудовым отношениям по аналогии : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. 188 с.

Лебедев В. М. О понятии сделки в ГК РФ // Вестник Томского гос. ун-та. 2012. № 361. С. 115–116.

Лебедев В. М. Сделки в трудовом праве // Состояние и проблемы развития российского законодательства. Томск, 1998. С. 140–144.

Лебедев В. М. Трудовое право : проблемы Общей части. Томск : ТГПУ, 1998. 184 с.

Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : учебник : в 2 т. Т. 1 : Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2009. 879 с.

Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : учебник : в 2 т. Т. 2 : Коллективное трудовое право. Процессуальное трудовое право. М. : Статут, 2009. 151 с.

Новицкий И. Б. Сделки. Исковая давность. М. : Госюриздат, 1954. 247 с.
Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М. : Юрид. лит., 1972. 288 с.

Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права. Соглашения о защите прав и процессуальные соглашения. М. : Статут, 2009. 332 с.

Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. М. : Московское науч. изд-во, 1918. 229 с.

Таль Л. С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. М. : Статут, 2006. 539 с.

References

Agashev D. V. On the problem of formation of the institute of transactions in the labor law of Russia // Bulletin of Tomsk State University. Journal of Law. 2012. № 2 (4). P. 55–66.

Varinov O. V. Legal facts in Soviet labor law: dis. ... candidate of law. L., 1980. 190 p.

Boldyrev V. A. Category "labor transaction" and the problem of challenging legal acts defining the content of wage labor relations // Journal of Russian Law. 2016. № 4. P. 56–64.

Bondarenko E. N. Grounds for the emergence of labor relations: dis. ... doctor of law. M., 2004. 294 p.

Grimm D. D. Fundamentals of the doctrine of a legal transaction in the modern German doctrine of pandect law: Prolegomena to the general theory of civil law. Volume 1. St. Petersburg: Printing house of M. M. Stasyulevich, 1900. 300 p.

Diveeva N. I. Contractual bases of labor law of Russia: monograph. Barnaul: Publishing house of Alt. un-ta, 1999. 156 p.

Kechekyan S. F. Legal relations in socialist society. M.: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1958. 187 p.

Krasavchikov O. A. Legal facts in Soviet civil law. M.: Gosyurizdat, 1958. 183 p.

Kuznetsova L. E. Application of civil law norms to labor relations by analogy: dis. ... candidate of law. Barnaul, 2004. 188 p.

Lebedev V. M. On the concept of a transaction in the Civil Code of the Russian Federation // Bulletin of Tomsk State University. 2012. № 361. P. 115–116.

Lebedev V. M. Transactions in labor law // State and problems of development of Russian legislation. Tomsk, 1998. P. 140–144.

Lebedev V. M. Labor law: problems of the general part. Tomsk: TSPU, 1998. – 184 p.

Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Course of labor law: Textbook: in 2 t. t. 1. The essence of labor law and the history of its development. Labor rights in the human rights system. The general part. 2nd ed., transab. and add. M.: Statute, 2009. 879 p.

Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Course of labor law: Textbook: in 2 vols. 2. Collective labor law. Procedural labor law. M.: Statute, 2009. 1151 p.

Novitsky I. B. Transactions. Statute of limitations. M.: Gosyurizdat, 1954. 247 p.

Protsevsy A. I. Method of legal regulation of labor relations. M.: Yurid. lit., 1972. 288 p.

Rozhkova M.A. Legal facts of civil and procedural law. Agreements on the protection of rights and procedural agreements. M.: Statute, 2009. 332 p.

Tal L. S. Essays on Industrial Workers' Law. M.: Moscow Scientific Publishing House. 1918. 232 p.

Tal L. S. Labor contract. Civilistic research. M.: Statute, 2006. 539 p.

Для цитирования:

Лузянин Т. Ю. Понятие сделок в трудовом праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 52–63. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9025>

Recommended citation:

Luzyanin T. Yu. Transactions in labor law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 52–63. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9025>

Сибирский университет потребительской кооперации (СибУПК)

Лузянин Т. Ю., заведующий юридической клиникой, старший преподаватель кафедры гражданского права

E-mail: taras-luzyanin@yandex.ru

The Siberian University of Consumers' Cooperative Society

Luzyanin T. Yu., Head of the Legal Clinic, Senior Lecturer of the Civil Law Department

E-mail: taras-luzyanin@yandex.ru

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ:
ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

С. А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет

Поступила в редакцию 27 февраля 2021 г.

Аннотация: рассматриваются существующие подходы к административно-правовому регулированию экономики, обозначена их эволюция, выделены современные тенденции данного регулирования. К ним автор относит: влияние глобализационных и интеграционных процессов; трансформацию приоритетов и целей в экономической сфере; формирование качественно новых и совершенствование традиционных форм подобного регулирования; отражение базовых конституционных принципов; цифровизацию; увеличение профилактической составляющей, генерацию стимулов для добросовестного поведения экономических субъектов. Учет выделенных тенденций административно-правового регулирования экономики позволит повысить эффективность подобного регулирования. Сделан вывод об усилении роли государства, его административно-правовых механизмов в регуляции экономических отношений в современный период.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, экономика, государство, глобализация, государственный контроль и надзор, цифровизация, конституционные принципы, экономические отношения.

Abstract: the article examines the existing approaches to the administrative and legal regulation of the economy, outlines their evolution, highlights the current trends in such regulation. The author refers to them: the influence of globalization and integration processes; transformation of priorities and goals in the economic sphere; formation of qualitatively new and improvement of traditional forms of such regulation; reflection of basic constitutional principles; digitalization; increasing the preventive component, generating incentives for the conscientious behavior of economic agents. Taking into account the identified trends in administrative and legal regulation of the economy will increase the efficiency of such regulation. The author makes a conclusion about the strengthening of the role of the state, its administrative and legal mechanisms in the regulation of economic relations in the modern period.

Key words: administrative and legal regulation, economy, state, globalization, state control and supervision, digitalization, constitutional principles, economic relations.

Экономические отношения традиционно выступают наиболее сложной областью правового регулирования. Это связано как с разнообразием экономических институтов и процессов, так и с изменением приоритетов и направлений развития экономической сферы общества, подвижностью

пределов различных сегментов экономического свойства. Исторически в науке сложилось понимание экономики как предмета правового регулирования, как сферы государственного (управленческого) воздействия. При этом экономические отношения выступают предметом правового регулирования многих (если не всех) отраслей права. Государственное регулирование экономических отношений меняется в разные периоды развития и обусловлено целями управленческого воздействия на сферу создания, использования и распределения материальных и иных ресурсов современного общества. Трансформация государственного участия в экономических процессах связана с их усложнением, углублением их дифференциации, расширением системы статусов экономических субъектов и иными факторами. Кроме того, на роль государства в регуляции экономики влияют международное разделение труда, усиление специализации экономического производства, процессы экономической интеграции государств, санкционный режим в международной торговле и иные факторы «внешнего» свойства.

Характеризуя административно-правовое регулирование современной экономики, необходимо выделить два подхода к позиционированию подобного регулирования. В рамках первого (широкого) подхода административно-правовое регулирование экономических отношений отождествляется с государственным регулированием как таковым. Специалисты в связи с этим обосновывают точку зрения, согласно которой административно-правовое регулирование в области экономики представляет собой государственное управление в узком организационно-правовом смысле¹.

Данный подход используется в большинстве случаев при сравнении рыночных способов регуляции (или саморегуляции бизнеса) с государственным регулированием в понимании любого публичного вмешательства в экономическую деятельность со стороны государственных органов. В рамках широкого подхода нередко категории «государственное регулирование» и «государственное управление» применительно к экономической сфере используются как синонимы. Так, в середине 1990-х гг. ученые признают отказ исполнительной власти в ее государственно-управленческом понимании от функций непосредственного управления, характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, почти полного обобществления всех сфер жизни. Эти процессы позиционируются в качестве тенденции становления системы государственного регулирования, особенно заметной в экономической сфере. Ю. М. Козлов, признавая, что между государственным управлением и регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению, в то же время отождествляет управление с необходимостью постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, тогда как государственное регулирование, по мнению ученого, связано с обеспечением оперативной хозяйственной самостоя-

¹ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2010. С. 523.

тельности экономических субъектов, стимулированием предпринимательства и иными ориентирами².

Второй подход (узкий) предполагает выделение в государственном регулировании экономики как императивных способов (способов административного свойства), так и диспозитивных средств регулирования экономических отношений. Последние предполагают определенную самостоятельность и свободу хозяйствующих субъектов при взаимодействии их друг с другом и органами государственной власти. В рамках узкого понимания административно-правового регулирования экономики ученые наиболее оптимальным видят подход, органически сочетающий административные методы руководства экономикой с «чисто рыночными», экономическими методами. Причем доминирующую роль в числе последних играют финансовые механизмы государственного воздействия на экономические институты и процессы³. В рамках данной статьи административно-правовое регулирование экономики будет рассматриваться с точки зрения широкого подхода.

Оба выделенных подхода трансформируются под воздействием внутренних и внешних факторов, имеющих место в контексте взаимодействия экономических субъектов с публичной властью. Эволюция подходов в позиционировании административно-правового регулирования экономики привела к возможности выделения и активного использования таких правовых конструкций, как «административно-экономическое право» (в качестве составляющей административного права)⁴, «экономическое право» (в качестве новой мегаотрасли российского права)⁵.

Полагаем, что дискуссии по вопросам вмешательства государства в экономические процессы и ограничения экономической свободы хозяйствующих субъектов существовали всегда, практически с истоков зарождения государственных институтов в обществе. Продолжаются они и сейчас, закономерно располагаясь в пределах двух полярных теоретических конструкций: от позиции понимания государства как «ночного сторожа» и пассивного наблюдателя за экономической жизнью до позиции активного (часто агрессивного) государственного вмешательства в экономические отношения с целью защиты публичных интересов.

При этом, вопреки прогнозам представителей неолиберальной концепции о сокращении роли государства в экономической жизни общества, роль государства в современных условиях не просто сохраняется,

² См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1994. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. С. 15–16.

³ См.: *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2011. С. 44.

⁴ См.: Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 588–635.

⁵ См.: *Ершов В. В., Ашмарина Е. М., Корнев В. Н.* Экономическое право Российской Федерации. М., 2017.

но и усиливается. Таким образом, мы можем говорить об одновременном усилении и изменении управленческого воздействия государства на экономические отношения. Пользуясь терминологией Ю. Н. Старилова, можно констатировать об изменении подобного воздействия в направлении более «ограниченного и целесообразного вмешательства в сферу экономики»⁶. Полагаем, что имеет место усиление государственного регулирования при одновременной выборочности подсфер экономических отношений, подлежащих регуляции, т. е. административное воздействие на экономическую область становится более точечным, целенаправленным.

Выделим несколько тенденций в теоретическом обосновании административно-правового регулирования экономики в современный период.

Во-первых, споры о месте и степени управленческого воздействия на экономические отношения приобретают особую актуальность с учетом фактора глобализации. М. Н. Марченко подчеркивает дифференцированный характер взаимоотношений государства и бизнеса на национальном, региональном и глобальном срезах в современный период и выделяет два основных подхода к определению содержания этих отношений в условиях глобализационных процессов. В рамках одного из них на первый план безоговорочно выдвигаются национальные и транснациональные корпорации (ТНК), а государство в экономической сфере будет постепенно вытеснено. Второй подход заключается в повышении роли и значимости национального государства как носителя политической власти и регулятора экономических отношений по мере развития процессов глобализации⁷. Таким образом, с учетом экономической интеграции государств в современном мире вечный вопрос о роли государства в экономических отношениях приобретает новый, «глобализационный» оттенок. Если традиционно государство в регуляции экономики выступает в качестве субъекта, отстаивающего публичные интересы (в том числе публичные экономические интересы), то в условиях объединения нескольких государств на единой экономической платформе эти публичные интересы, представляющие собой солидарные экономические интересы всех государств – участников интеграционного образования (что не есть простая сумма национальных публичных интересов), приобретают сложный, многосоставный и не всегда одинаково понимаемый бизнесом и органами публичной (национального и интеграционного уровня) власти характер. К примеру, судебная практика рассмотрения экономических споров в рамках Евразийского экономического союза свидетельствует об отсутствии «солидарного, консенсусного правосознания» на евразийском экономическом пространстве и единых правоприменительных подходов к разграничению и защите интересов хозяйствующего субъекта и властного органа наднационального уровня⁸.

⁶ Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Норма. С. 184.

⁷ См.: Марченко М. Н. Указ. соч. С. 196–197.

⁸ Особое мнение судьи Нешатаевой Т. Н. от 8 декабря 2020 года // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. URL: file:///E:

В связи с этим следует согласиться с ведущими учеными, что в условиях усиления наднационального (или интеграционного) уровня управленческого регулирования в экономической сфере необходимо учитывать «разнообразие правовых актов и, соответственно, регуляторов на национальном и международном уровнях», а также определять объекты и пределы влияния международных договоров и соглашений, модельных актов, рекомендаций в отношении разных сторон национальной экономики⁹.

Во-вторых, административно-правовое регулирование экономики подвержено изменениям, связанным с изменением государственных (национальных) либо наднациональных (интеграционных) приоритетов в экономической сфере, целей государственного присутствия в экономическом взаимодействии. Данные приоритеты и цели меняются в зависимости от этапа исторического развития конкретного государства, определенной его территории, межгосударственного образования. В определенные периоды это может быть экономический рост, качество жизни граждан, устойчивое экономическое развитие или иные показатели (группы показателей, комплексные показатели). Так, некоторые авторы отстаивают позицию о том, что целью экономической политики государства должна быть максимизация ценности общественного производства, которая достигается путем получения наибольшего экономического эффекта от осуществления каждым принадлежащих ему гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей¹⁰.

Другие специалисты в качестве задач административно-правового регулирования в области экономики видят обеспечение стабильного, динамичного и сбалансированного развития всех ее отраслей, обеспечение равенства при осуществлении экономической деятельности, защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, обеспечение безопасности и др.¹¹ Представители высшей государственной власти призывают сосредоточиться на экономическом, социальном росте всех российских регионов в интересах граждан¹².

[/D0%A2%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%B%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%92%D0%AD%D0%94/2021/D0%9E%D0%9C_%D0%9D%D0%B5%D1%88%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B9_09.12.20.pdf](#) (дата обращения: 30.01. 2021).

⁹ См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 8–9.

¹⁰ См.: Право и экономическое развитие : проблемы государственного регулирования экономики / В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2017.

¹¹ См.: Административное право России / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 589.

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газета. 2020. 16 янв.

Приоритеты и цели могут отличаться в зависимости от региона и территории государства, от перспективы применения (краткосрочная, среднесрочная или долгосрочная перспектива), от выбранной модели регулирования (отраслевое, межотраслевое, иное) или установленных темпов развития (ускоренное, опережающее или иное развитие)¹³. В связи с этим Ю. А. Тихомиров и Э. В. Талапина справедливо констатируют нехватку юридического прогнозирования возможных изменений законодательства в экономической сфере. По мнению ученых, подобное прогнозирование позволит обеспечить ритмичные циклы правового развития, обозначить векторы и тенденции правового регулирования данной группы общественных отношений¹⁴.

В-третьих, в качестве значимой тенденции административно-правового регулирования экономики выступает формирование качественно новых и оптимизация традиционных форм подобного регулирования. Так, в одной из подобных форм рассматривается государственно-частное партнерство¹⁵. Полагаем, что одной из приоритетных форм подобного регулирования в экономической сфере выступает углубление административно-правовых статусов хозяйствующих субъектов, что позволяет осуществлять управленческое воздействие на их деятельность более дифференцированно. В качестве примера можно привести такие административно-правовые статусы, как представители малого и среднего бизнеса, уполномоченные экономические операторы (в сфере таможенного регулирования) и др. Отметим, что учет этих статусов должен происходить на всех стадиях взаимодействия публичной власти с экономическими субъектами: предоставление услуг, прохождение государственного контроля и надзора, разрешение споров в административном и судебном порядке и др.

Кроме того, следует обратить внимание на необходимость административно-правового регулирования не только экономических, но и смежных с ними отношений, отношений, обслуживающих экономические процессы и институты. Так, характеризуя управленческие формы в сфере интеллектуальной собственности, ученые говорят о нормативном регулировании интеллектуальной собственности, регистрации результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, государственном контроле и надзоре в этой сфере¹⁶.

¹³ См., например: Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 8.

¹⁵ См.: Саидов З. А. Административно-правовое регулирование в сфере экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 17.

¹⁶ См.: Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав : административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 7–8.

В-четвертых, любое регулирование, тем более регулирование экономической сферы, основанной на свободе предпринимательской и иной экономической деятельности, связано с ограничением прав, установлением определенных пределов и ограничений в зависимости от целей регулирования. В связи с этим ученые обращают внимание на значимость оптимизации алгоритмов разрешения экономических конфликтов и разработки административных мер регулирующего (стимулирующего) и охранительного характера, направленных на обеспечение законности, правопорядка и экономической стабильности¹⁷.

Административно-правовое регулирование в экономической сфере призвано не только и не столько упорядочивать отношения по поводу создания, использования и распределения материальных и иных ценностей, но и защищать базовые конституционные права и свободы их участников. Речь идет, на наш взгляд, о конституционных принципах административно-правового регулирования экономики, которые выступают основой как нормативно-правовой базы, так и практики правоприменения в экономической сфере. Представители активно развивающейся теории конституционной экономики справедливо констатируют тот факт, что конституционное право, в отличие от гражданского, содержит дополнительную этическую легитимацию предпринимательской деятельности¹⁸. В дополнение данного тезиса можно отметить, что отражение конституционных принципов в административно-правовом регулировании экономических отношений способствует формированию и развитию конституционной идентичности нашего государства в современных условиях, о которой говорят сегодня ведущие ученые¹⁹.

В-пятых, нельзя не признать влияние цифровизации на административно-правовое регулирование экономики. Цифровая экономика нуждается в качественно новых способах регуляции. Наиболее явно подверглась «цифре» сфера предоставления государственных услуг субъектам экономической деятельности. Разрешительная система, контрольно-надзорная деятельность «оцифровываются» и формализовываются значительно медленнее. Тем не менее тенденция цифровизации взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами государственной власти очевидна и с каждым годом усиливается.

В-шестых, в условиях реформы государственного управления в арсенале средств административно-правового регулирования экономики закономерно растет доля профилактической составляющей, а также инструментов стимулирования правомерного, добросовестного поведения субъектов экономических отношений. Современные формы и методы управленческого воздействия на экономическую деятельность направ-

¹⁷ См.: Саидов З. А. Указ. соч. С. 6.

¹⁸ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. С. 7.

¹⁹ См.: Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России : доктрина и практика : доклад на Междунар. конф. в Конституционном Суде РФ (СПб., 16 мая 2017 г.) // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2017. № 12. С. 10.

лены не на выявление и пресечение нарушений требований законодательства, а на развитие предпринимательской активности, социально направленного и ответственного предпринимательства, стабильного и добросовестного бизнеса.

Выделенные нами выше тенденции отражают сложность и неоднозначность административно-правовых методов регулирования экономики, их трансформацию в современных условиях. Ученым и практикам еще предстоит дать оценку роли и потенциальным возможностям государственно-правового воздействия на экономическое развитие и определить место в нем административно-правовых форм. В качестве последних выступают государственный контроль и надзор за экономической деятельностью, санкционирование отдельных видов деятельности, пресечение и профилактика правонарушений в экономической сфере, прогнозирование, закрепление и дифференциация административно-правовых статусов экономических субъектов, государственно-частное партнерство и другие формы.

Таким образом, можно говорить о двух аспектах соотношения экономических отношений и их административно-правового регулирования. С одной стороны, это вопросы правовой обеспеченности экономических процессов, функционирования экономических институтов, защиты экономических прав граждан и организаций, с другой стороны, это аспекты экономического обоснования права, его регуляторов и механизмов. Учет выделенных выше тенденций административно-правового регулирования экономики призван повысить эффективность подобного регулирования, обеспечить в его рамках оптимальный баланс частных и публичных интересов в экономической сфере, защитить права и свободы хозяйствующих субъектов, содействовать повышению конкурентоспособности российской экономики в современном экономическом пространстве.

Библиографический список

Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Коница и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. 784 с.

Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. 759 с.

Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : ТЕИС, 1994. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. 280 с.

Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : ИЗиСП, 2018. 301 с.

Ершов В. В., Ашмарина Е. М., Корнев В. Н. Экономическое право Российской Федерации. М. : РГУП, 2017. 284 с.

Зорькин В. Д. Конституционная идентичность России : доктрина и практика : доклад на Междунар. конф. в Конституционном Суде РФ (СПб.,

16 мая 2017 г.) // Актуальные проблемы теории и практики конституционно-го судопроизводства. 2017. № 12. С. 7–30.

Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. 256 с.

Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2011. 400 с.

Новоселова Л. А., Гринь О. С. Эффективность правовой охраны объектов интеллектуальных прав : административные барьеры // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 4–25.

Право и экономическое развитие : проблемы государственного регулирования экономики / В. К. Андреев [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2017. 432 с.

Саидов З. А. Административно-правовое регулирование в сфере экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 518 с.

Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Норма. 392 с.

Тихомиров Ю. А., Талалина Э. В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.

References

Administrative law of Russia: textbook / ed. N. M. Konin and Yu. N. Starilova. 2nd ed., Revision. M. : Norma : INFRA-M, 2010. 784 p.

Administrative law of Russia: a textbook for university students studying in the specialty "Jurisprudence" / ed. V. Ya. Kikotya, P. I. Kononova, I. Sh. Kilyashkanov. 5th ed., Rev. and add. M. : UNITY-DANA : Law and Law, 2011. 759 p.

Alekhin A. P., Kozlov Yu. M. Administrative law of the Russian Federation. Part I. Essence and basic institutions of administrative law. Textbook. M. : TEIS, 1994. 280 p.

State-legal basis for the accelerated development of the Russian Far East: monograph / L. V. Andrichenko [et al.] ; отв. ed. Yu. A. Tikhomirov. M. : IZiSP, 2018. 301 p.

Ershov V. V., Ashmarina E. M., Kornev V. N. Economic law of the Russian Federation: Monograph. M. : RGUP, 2017. 284 p.

Zorkin V. D. Constitutional Identity of Russia: Doctrine and Practice. Report at the International Conference in the Constitutional Court of the Russian Federation (St. Petersburg, May 16, 2017) // Actual problems of the theory and practice of constitutional proceedings. 2017. № 12. P. 7–30.

Constitutional economics / Executive editor G. A. Hajiyev. M. : Yustitsinform, 2010. 256 p.

Marchenko M. N. State and law in the context of globalization. M. : Prospect, 2011. 400 p.

Novoselova L. A., Grin O. S. The effectiveness of legal protection of objects of intellectual rights: administrative barriers // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2018. № 2. P. 4–25.

Law and economic development: problems of state regulation of the economy: monograph / V. K. Andreev [et al.] ; otv. ed. V. A. Vaypan, M. A. Egorova. M. : Yustitsinform, 2017. 432 p.

Saidov Z. A. Administrative and legal regulation in the field of economics: diss. ... doct. jurid. sciences. M., 2017. 518 p.

Starilov Yu. N. Administrative law. In 2 hours, Part 1: History. The science. Thing. Norm. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 1998. 392 p.

Tikhomirov Yu. A., Talapina E. V. Law as an effective factor of economic development // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2020. № 1. P. 4–26.

Для цитирования:

Агамагомедова С. А. Административно-правовое регулирование экономики: эволюция подходов и современные тенденции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

Recommended citation:

Agamagomedova S. A. Administrative and legal regulation of the economy: evolution of approaches and current trends // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9027>

Пензенский государственный университет

Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Penza State University

Agamagomedova S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State Legal Disciplines Department

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВЕЛЛ НА ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. Г. Бабелюк

Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: статья посвящена вопросам применения конституционных новелл, направленных на обновление системы публичной власти и влияющих на задачи государственного управления. Предлагается классификация внесенных в Конституцию поправок применительно к задачам государственного управления. Отмечено особое практическое значение для системы государственного управления факта непосредственного включения в Конституцию РФ государственных задач по созданию условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантий защиты достоинства граждан и уважения человека труда, задач по обеспечению сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1). Внесено предложение о разработке механизма оценки эффективности деятельности органов государственного управления с учетом выполнения указанных положений Конституции РФ. Проанализировано влияние новых формулировок предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения на толкование и применение в государственном управлении положений глав 1 и 2 Конституции РФ. С учетом системного толкования положений Конституции, действующих законов и иных нормативно-правовых актов высказаны предложения по совершенствованию некоторых механизмов реализации государственного управления в сферах образования, культуры, здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, полномочия органов государственной власти, оценка эффективности деятельности органов государственного управления, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, государственное управление в сферах образования, культуры.

Abstract: the article is devoted to issues of influence of constitutional novels which reform the public authority and public administration. The article proposes a new classification of constitutional novels in relation to the tasks of public administration. We highlight the importance of inclusion of the stated novels into Russian Constitution aims to create conditions for: 1) sustainable economic growth of the country and improving well-being of its citizens, 2) mutual trust between the state and society, 3) guarantees of dignity protection for citizens and respect for «man of work», 4) tasks to ensure a balance of rights and responsibilities, 5) social partnership, 6) economic, political and social solidarity. A proposal has been made to develop the mechanism for assessing the effectiveness of government administration bodies using constitutional novels. The influence on new formulations and application of the chapters 1 and 2 of the Consti-

tution of the Russian Federation in public administration is analyzed. Author suggest improving some state administrative procedures in educational, cultural and healthcare fields using system interpretation of Constitutional novels, existing laws and other regulatory acts.

Key words: *public administration, powers of public authorities, assessment of the effectiveness of public administration bodies, balance of citizens' rights and responsibilities, public administration the spheres of education, culture and healthcare.*

Государственное управление, как и другие виды государственной деятельности, основывается на положениях Конституции РФ. И во многом от правильности и последовательности реализации конституционных норм в процессе государственного управления зависит, будет ли Конституция России на деле главным юридическим документом «прямого действия» или же будет выполнять лишь роль декларации.

Одобренные на общероссийском голосовании поправки к Конституции России¹ не только изменили порядок формирования Правительства России и других органов государственной власти, но и внесли существенные корректировки в распределение полномочий между уровнями власти, уточнили компетенцию Правительства России, других органов публичной власти и, что особенно важно, заложили новые нормы, которые должны существенным образом отразиться на содержании государственного управления в России.

Изменение Конституции России предполагает, что более сотни федеральных законов должны быть приведены в соответствие с ней или разработаны заново, а вслед за ними должны поменяться и подзаконные акты – от постановлений Правительства России до муниципальных нормативных правовых актов.

Изменение нормативно-правового регулирования государственного управления не может быть проведено без уяснения содержания вступивших в силу конституционных новелл в их системном истолковании с другими положениями Конституции (особенно с положениями тех глав, в которые изменения не вносились, а именно: главы 1 об основах конституционного строя и главы 2 о правах и свободах человека и гражданина). Кроме того, необходимо законодательное содержательное наполнение новых для законодательства категорий и конструкций, в частности таких, как «публичная власть», «человек труда», «экономическая, политическая и социальная солидарность», «сбалансированность прав и обязанностей гражданина» и др.

Каждое положение Конституции России как нормативного акта высшей юридической силы должно получить свое развитие на основе и во исполнение законов в подзаконных актах и в подзаконной правоприменительной деятельности и, в первую очередь, в деятельности органов исполнительной власти, должностные лица которых при принятии решений обязаны соотносить цели и задачи текущего государственного

¹ Изменения одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

управления (в том числе и при определении направлений, размера и порядка финансирования тех или иных сфер деятельности) с конституционно закрепленными принципами и положениями.

Классификация поправок к Конституции

В главе 9 Конституции РФ предусмотрены разные процедуры по внесению изменений в текст Основного закона в зависимости от глав, которые подвергаются изменению. Так, изменения в главы 1, 2 и 9 вносятся лишь в рамках процедуры пересмотра Конституции (ст. 135), в то время как в главы 3–8 вносятся поправки в порядке, установленном ст. 136 Конституции РФ.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» поправки были внесены в главы 3–8 Конституции РФ. Внесенные поправки могут быть классифицированы в целях научного и практического применения. В юридической литературе уже предложены некоторые классификации поправок 2020 г. в зависимости от их юридического содержания и назначения². В целом, основываясь на предложенном Е. В. Гриценко классификационном подходе, можно выдвинуть следующий вариант разграничения поправок применительно к теме исследования данной статьи:

- нормы, впервые закрепленные в правовой системе и придающие новое содержание деятельности органов публичной власти;
- нормы, ранее закрепленные в иных актах, но получившие конституционный статус;
- нормы, устанавливающие новые или изменяющие ранее установленные полномочия органов власти.

Поскольку в главы, устанавливающие основы конституционного строя и закрепляющие конституционные права и обязанности, изменения не вносились, новеллы были закреплены в других главах Конституции как развивающие положения о конституционных основах или о правах и свободах человека. Например, на наш взгляд, очень важной новеллой является ст. 75.1 Конституции РФ, согласно которой: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». По своему содержанию эти положения могут рассматриваться как задачи, принципы и направления деятельности государства и органов управления, а по своему значению они являются продолжением тех норм, которые относятся к конституционным основам.

² См., например: *Гриценко Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

По мнению Т. Я. Хабриевой и А. А. Клишаса, сопредседателей рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, «данные изменения, уточняющие конституционные полномочия и функции государства, по своему содержанию представляют дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции РФ, корреспондируют сформулированным в ней принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (ст. 7 и 19 Конституции РФ). Они ориентируют всю систему публичной власти на достижение показателей, характеризующих определенный уровень социального благополучия граждан»³.

Вышеуказанную конституционную новеллу можно рассматривать и как ключевые задачи деятельности органов власти или их конституционные обязанности, в которых каждое слово имеет практическое юридическое значение. Так, органы государственной власти обязаны:

1. Создавать условия для устойчивого экономического роста страны.
2. Создавать условия для повышения благосостояния граждан.
3. Гарантировать и защищать достоинство граждан.
4. Гарантировать и защищать человека труда.
5. Обеспечивать сбалансированность прав и обязанностей гражданина.
6. Обеспечивать социальное партнерство.
7. Обеспечивать экономическую, политическую и социальную солидарность.

Оценка эффективности деятельности органов государственного управления, принимаемых ими решений должна осуществляться через призму выполнения, в том числе и вышеуказанных обязанностей.

Если переводить указанные конституционные положения в практическое русло, то можно было бы установить следующее правило подготовки нормативно-правовых актов исполнительных органов⁴: к проекту нормативно-правового акта следует дополнительно прилагать сопроводительную аналитическую записку о влиянии решения на устойчивый экономический рост, на повышение благосостояния граждан и на достижение иных конституционно значимых целей. А если в проектах будут регламентироваться обязанности и ограничения, то в сопроводительной аналитической записке, помимо указания на законодательную основу, следует предусмотреть обязательную аргументацию о наличии сбалансированности прав и обязанностей в указанной сфере.

³ Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

⁴ Речь идет о внесении изменений в следующие нормативные акты : постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Меры, обеспечивающие гарантии и защиту, также должны получить правовое оформление в виде полномочий исполнительных органов публичной власти. При этом важно четко сформулировать объекты гарантий и защиты. Если понятие «достоинство гражданина» разработано в юридической литературе и применяется в судебной практике, то конституционное закрепление категории «человек труда» требует нормативного определения уже с учетом современной правовой действительности. В частности, возникает вопрос: будут ли индивидуальные предприниматели, государственные служащие включены в категорию «человек труда»?

Конституционное закрепление обеспечения социального партнерства также приведет не только к уточнению определения, которое сейчас закреплено применительно к трудовым отношениям в Трудовом кодексе РФ⁵, но и к установлению новых полномочий органов государственного управления, в чью компетенцию будет входить обеспечение «социального партнерства».

И еще один, на наш взгляд, чрезвычайно важный принцип – обязанность органов государства – «обеспечение экономической, политической и социальной солидарности». Термин «солидарность» давно «исчез» из правового лексикона, но ныне «возвращен» уже на уровне конституционной нормы. При этом «солидарность» в тексте Конституции РФ рассматривается одновременно в трех плоскостях – экономической, политической и социальной. Полагаем, предстоит серьезнейшая исследовательская работа по наполнению этой категории содержанием. Причем содержание этой категории не может быть раз и навсегда определенным. Оно будет постоянно корректироваться в зависимости от экономической, политической, социальной ситуации в стране. Таким образом, выработать эффективный механизм «обеспечения ... солидарности» будет непросто, но сделать это необходимо.

Новеллы в определении предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, их влияние на содержание полномочий органов государственного управления

Значительным изменениям подверглись конституционные положения, определяющие предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ. Новые формулировки в предметах ведения приводят к изменению полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и, следовательно, к необходимости внесения изменений в отраслевое законодательство, а вслед за этим и в подзаконные правовые акты о закреплении полномочий, в соответствии с которыми будут создаваться новые правила и регламенты.

Государственное управление в сфере образования. Ранее о воспитании и образовании речь шла только в ст. 72 как о предмете совместного ведения, сейчас общие вопросы воспитания и образования сохране-

⁵ Статья 23 Трудового кодекса Российской Федерации (Рос. газета. 2001. 31 дек.).

ны в ст. 72, но к сферам исключительного ведения РФ, закрепленным в п. «е» ст. 71 Конституции РФ, добавлено «установление единых правовых основ ... системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования». Это означает, что в действующий ныне Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁶ (далее – ФЗ об образовании) должны быть внесены соответствующие изменения, с содержательным наполнением понятия «система воспитания и образования». При этом не исключена возможность расширения и уточнения предмета регулирования действующего федерального закона, разработки нового закона «О системе воспитания и образования в Российской Федерации». Это становится тем более актуальным в связи с тем, что концепция ФЗ об образовании 2012 г., спустя десять лет, сегодня по ряду направлений устарела и не отвечает современным вызовам. Регулярные точечные изменения, вносимые в ФЗ об образовании, лишь подтверждают неактуальность концепции данного федерального закона.

С учетом системного толкования положений Конституции существенное влияние на содержание воспитания и образования должны оказать новеллы, закрепленные в ст. 67.1 Конституции⁷. Полагаем, что федеральные государственные образовательные стандарты, которые согласно ч. 5 ст. 43 Конституции устанавливаются Российской Федерацией, должны гарантировать отражение в них содержания и смысла статей Конституции.

В частности, закрепление в ст. 67.1 положения о том, что «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России», с необходимостью предполагают приоритетное финансирование соответствующих статей бюджетов, без уменьшения удельного веса в объеме бюджета по сравнению с бюджетом за предыдущий период, а секвестирование возможно только в последнюю очередь.

Представляется также, что имеются конституционные основания для установления дополнительных критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, отвечающих за образование и воспитание, с тем чтобы уйти от деклараций и обеспечить реальное исполнение норм Конституции.

Государственное управление в сфере здравоохранения. В дополнение к закрепленным ранее в п. «е» ст. 71 Конституции вопросам ведения РФ закон о поправке относит «установление единых правовых основ системы здравоохранения». Однако в ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья) закреплены положения о системах здравоохранения в зависимости от вида финансирования – государственной, муниципальной или частной⁸. Таким образом, и в этой части положения закона нуждаются в корректировке:

⁶ Рос. газета. 2012. 31 дек.

⁷ Конституция Российской Федерации с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Рос. газета. 2011. 23 нояб.

ведь в Конституции речь идет об единой системе здравоохранения, а не о нескольких, как в Законе об охране здоровья. Следовательно, и органы исполнительной власти должны будут обеспечить системный подход к решению задач в сфере здравоохранения с учетом федеративного устройства и единой системы органов исполнительной власти.

Учитывая, что норма о детях как приоритете государственной политики сформулирована как сквозная конституционная гарантия для всех сфер государственной политики, то и на уровне законодательного и подзаконного нормативного регулирования, направленного на реализацию государственной политики в сфере здравоохранения, должно быть уделено особое внимание вопросам здоровья детей, а значит, и финансового обеспечения указанной сферы.

Государственное управление в сфере культуры. Согласно п. «е» ст. 72 Конституции России общие вопросы культуры относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С введением ч. 4 ст. 68 Конституции о том, что «культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством», «культура» получила статус объекта особой конституционной государственной охраны и поддержки. Следовательно, в Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом РФ еще в 1992 г.⁹, должны быть внесены соответствующие изменения или же должен быть разработан новый федеральный закон о поддержке и охране культуры в России, с закреплением определения «культура», в целях четкого очерчивания объекта государственной охраны¹⁰, а также механизмов и полномочий по поддержке и охране. Должна быть выработана модель такой поддержки, в том числе и через требование к определению размеров государственного финансирования организаций культуры, культурных мероприятий, достаточного для сохранения и развития культуры. Представляется, что органы государственного управления в сфере культуры должны обосновывать размер и достаточность выделяемых государственных средств, а оценку эффективности деятельности органов управления в сфере культуры должны осуществлять через индикаторы, позволяющие сравнивать динамику изменений в этой сфере¹¹.

Поскольку и ст. 72 Конституции РФ дополнена новыми вопросами совместного ведения, это приведет не только к корректировке полномочий органов исполнительной власти как на федеральном, так и на уровне субъекта Федерации, но и к закреплению соответствующих инструментов государственного управления и индикаторов и методик оценки эф-

⁹ Рос. газета. 1992. 17 нояб.

¹⁰ В настоящее время в ст. 3 Основ законодательства о культуре закреплены такие понятия, как «культурная деятельность», «культурные ценности», «культурные блага».

¹¹ Для разных организаций культуры или культурных мероприятий будут разные индикаторы. Например, для музеев и театров – количество посещений на единицу времени.

фективности выполнения соответствующих задач. Федеральные и региональные органы исполнительной власти должны будут после внесения изменений в отраслевое законодательство и положения о соответствующих органах власти приступить к «обеспечению», «сохранению», «укреплению», «созданию условий» и др. по указанным в ст. 72 Конституции РФ направлениям с обязательной разработкой инструментов управления, в том числе мониторинга и контроля.

Поскольку поправки к Конституции РФ оказывают существенное влияние на содержание государственного управления во всех сферах жизнедеятельности, в практике органов исполнительной власти целесообразно соотносить принимаемые решения с положениями Конституции РФ, и это должно быть отражено либо в преамбулах принимаемых нормативно-правовых актов, либо в сопроводительных материалах¹². Помимо этого, государственные органы, обеспечивающие надзор за законностью в сфере государственного управления, должны также давать оценку подзаконным актам на предмет их соответствия не только законам, но и Конституции РФ. Только таким образом можно повысить доверие граждан к принимаемым государственным решениям и реализовать принцип прямого действия Конституции РФ.

Библиографический список

Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

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

References

Gritsenko E. V. Federalism and local self-government in the light of constitutional reform 2020// Comparative constitutional review. 2020. № 4. P. 80–97.

Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, № 1-FKZ «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public power». M. : Norma : INFRA-M, 2020. 240 p.

Для цитирования:

Бабелюк Е. Г. Влияние конституционных новелл на правовое регулирование государственного управления в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 74–82. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9028>

¹² Размещение данных сопроводительных материалов для общественного обсуждения должно быть обязательным, так же как и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Recommended citation:

Babelyuk E. G. The impact (influence) of constitutional novels on legal regulation of public administration in modern Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 74–82. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9028>

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Бабелюк Е. Г., кандидат юридических наук, советник ректора

E-mail: babelyk@mail.ru

Moscow State University named after M. V. Lomonosow

Babelyuk E. G., Candidate of Legal Sciences, Adviser of the Rector

E-mail: babelyk@mail.ru

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗАПРЕТОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *раскрываются особенности административно-правовых запретов на государственной гражданской службе, проанализированы основания классификации запретов, рассматриваются положительные и отрицательные аспекты административно-правовых запретов, обосновывается тенденция дальнейшего развития и формирования правового института административно-правовых запретов на государственной гражданской службе.*

Ключевые слова: *правовой запрет, административно-правовой запрет, административно-правовой институт, административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе.*

Abstract: *the article reveals the features of administrative and legal prohibitions in the civil service, analyses the grounds for classification of prohibitions, considers positive and negative aspects of administrative and legal prohibitions, substantiates the trend of further development and formation of the legal institution of administrative and legal prohibitions in the civil service.*

Key words: *legal prohibition, administrative and legal prohibition, administrative and legal institution, administrative and legal institution of prohibitions in the civil service.*

В последнее время, нестабильное в экономическом, политическом, нравственном аспекте, запреты всё больше пронизывают общественную жизнь. Этому способствует и коронавирусная ситуация в мире и стране, приобретая всё более запрещающий характер, т. е. запретов в нашей повседневной жизни становится больше, в том числе и правовых (в качестве правовой категории), и административно-правовых в частности.

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой под запретом понимается «наложить запрет на что-нибудь»; «не позволить что-нибудь сделать»¹. В более широком понимании термин «запрещать» раскрывается в Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля – «запретить что кому, не позволять, не разрешать, не допускать, зарекать, воспрещать, возбранять, заказывать, заповедовать;

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 216.

налагать запрет, заказ»². В Толковом словаре юридических терминов «запрещение» определяется как «способ регулирования, связанный с необходимостью воздержания от конкретных действий, с пассивным поведением»³.

Советская доктрина уделяла особое внимание правовой природе запретов. Например, С. С. Алексеев считал правовые запреты необходимым элементом обеспечения правопорядка, подчеркивая, что с их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов⁴.

Следует отметить, что термины «запреты» используются в Конституции РФ, т. е. можно говорить о конституционных запретах, значительно расширенных нормами Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁵.

Кроме того, ученые неоднозначно оценивают изменения в положениях Конституции РФ, касающиеся расширения запретов. Так, С. Н. Шевердяев считает, что «оценка российской конституционной новеллы, посвященной запрету открывать счета в иностранных банках, раскрывает целый ряд интересных перспектив для развития научной дискуссии в отечественном конституционном праве»⁶. По мнению О. С. Соколовой, «новеллами» они не являются, так как «это выборочное закрепление в Конституции РФ наименований двух антикоррупционных технологий, одна из которых не допускает правовой связи лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, с иностранными государствами в форме гражданства или права на постоянное проживание в этих странах. Вторая – запрещает им открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации»⁷. По мнению Ю. Н. Старилова, внесение в Конституцию РФ «одного лишь термина «публичная власть» повлечет бесконечные совершенствования

² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2015. Т. 1. С. 310.

³ Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 122.

⁴ См.: Алексеев С. С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43–51.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁶ Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках : закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 9–17.

⁷ Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

огромного количества федеральных и региональных законов»⁸, что наблюдается сейчас и в отношении служебного законодательства.

Административное право называют управленческим правом, в последнее время можно говорить о «запретном праве», о чем свидетельствует тенденция увеличения в нем запретов. Так, в КоАП РФ термин «запрет» используется в различной интерпретации 174 раза. Безусловно, это касается и публичного служебного права, и одного из его правовых институтов – государственной гражданской службы.

В настоящее время в юридической литературе вопрос о правовом статусе государственных служащих, о их правовом положении и его элементах представляется спорным.

Законодатель считает данные понятия тождественными, так как в главе 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое положение определяется через «статус»⁹.

С. Е. Чаннов, М. В. Пресняков к элементам правового статуса государственного и муниципального служащего относят кроме прав (и свобод), обязанностей, еще «ограничения; запреты; ответственность»¹⁰.

В юридической литературе выделяют три вида правовых статусов; общий – как юридически закрепленное положение личности в обществе; специальный, указывающий на дифференциацию граждан как субъектов права, на наличие специальных прав и обязанностей; индивидуальный, характеризующий «особенности положения конкретного человека в зависимости от пола, возраста, семейного положения, профессии, участия в управлении государственными делами и т. п., а само число индивидуальных статусов равно числу граждан»¹¹.

Не умаляя значения элементов правового статуса государственных гражданских служащих, таких как права и обязанности, следует отметить приоритетный характер такого элемента, как запреты, т. е. «предписания, к которым следует относить: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой»¹².

К способам правового регулирования как приемам правового воздействия на общественные отношения В. В. Сорокин относит запреты, т. е.

⁸ Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

¹⁰ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 152.

¹¹ Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности : теория и практика трансформации : учеб. пособие / под общ. ред. В. А. Лебедева. М., 2021. С. 7.

¹² Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 122.

«возложение обязанности воздержаться от совершения запрещенных действий»¹³.

Е. В. Трегубова административные запреты определяет как «закрепленные нормами права предписания, не позволяющие субъекту соответствующих отношений совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения»¹⁴.

С. Е. Чаннов и М. В. Пресняков подчеркивают, что «именно запреты в значительной степени характеризуют особенности правового статуса служащих по сравнению с обычными работниками, так как сама публично-правовая природа государственной и муниципальной службы диктует необходимость их установления»¹⁵.

Анализируя запреты, содержащиеся в законодательстве о государственной службе, Д. А. Кривоносов указывает, что они «имеют различную целевую направленность», однако общим знаменателем для них является то, что они «должны сдерживать противоправное поведение государственного служащего, способствовать укреплению законности и правопорядка в системе государственной службы Российской Федерации»¹⁶.

И. Н. Сурманидзе запреты для государственного гражданского служащего определяет через «установленный законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе императивный перечень деяний, признаваемых несовместимыми с положением государственного гражданского служащего, наносящих существенный ущерб служебным и иным административным правоотношениям»¹⁷.

Н. Г. Канунникова обосновывает целесообразность определения административно-правового запрета (применительно еще к государственной правоохранительной службе) в качестве способа «административно-правового упорядочения государственно-служебных отношений субъектов данного вида службы, запрещающего им совершать определенные действия, выходящие за пределы статутности государственного служащего под угрозой применения мер государственно-властного воздействия»¹⁸.

¹³ Сорокин В. В. Теория права и государства : учебник. М., 2021. С. 278.

¹⁴ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

¹⁵ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 160.

¹⁶ Кривоносов Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 38–42.

¹⁷ Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2–5.

¹⁸ Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 4–8.

Обобщая результаты семинара на тему «Изучение доктринальных подходов к понятию административно-правовых запретов», который состоялся 19 апреля 2013 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в рамках исследования «Правовые запреты, ограничения, стандарты служебного поведения в публично-правовой сфере и противодействие коррупции», А. Ф. Ноздрачев указывал, что «запреты должны быть исполнимы, формироваться в виде четких и определенных правовых норм, устанавливающих обязанность воздерживаться от совершения определенных действий под угрозой применения юридической ответственности». Он также подчеркнул, что обсуждение предложенной темы обосновывает «необходимость критического анализа существующих запретов на государственной службе, а также практики соблюдения государственными служащими»¹⁹.

По мнению Е. В. Трегубовой, в настоящее время в науке административного права «сущность механизма административно-правового регулирования практически не исследована, в связи с чем в его конструкции не определено место административного запрета»²⁰.

Запреты реализуются через запрещающие (запретительные) нормы, особенность которых «состоит в том, что они не содержат позитивного, разрешающего правила поведения, а напротив, устанавливают виды нежелательных, вредных и опасных действий»²¹. К. С. Бельский запретительные нормы называет охранительными нормами. Связано это с тем, что охранительные нормы – это, прежде всего, нормы, содержащие запреты, т. е. «указания на воздержание от определенных действий, и нормы, содержащие указания на меры административного принуждения, применяемые к лицам, нарушившим эти запреты»²². Аналогичной позиции придерживается Т. Н. Радько, считающий, что «запретительные предписания можно назвать охранительными нормами, поскольку они предназначены для нормального развития общественных отношений»²³, в том числе и для государственно-служебных отношений.

По мнению Л. П. Рассказова, запрещающие нормы «устанавливают обязанность не совершать определенные действия, запрещающие определенные варианты поведения», при изложении указанных норм «обычно используются глаголы «воспрещается», «запрещается», «не допускается»²⁴.

¹⁹ Цит. по: *Едкова Т. А.* Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137–144.

²⁰ *Трегубова Е. В.* Административный механизм реализации правового запрета : понятие, признаки, система. Ч. 1 // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 76–92.

²¹ *Радько Т. Н.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М., 2021. С. 353.

²² *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 71.

²³ *Радько Т. Н.* Теория государства и права. С. 354.

²⁴ *Рассказов Л. П.* Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2014. С. 297.

Ю. Н. Стариков в зависимости от юридического содержания материальных административно-правовых норм обосновывает целесообразность выделения, наряду с обязывающими, разрешительными, уполномочивающими, стимулирующими, рекомендательными, уведомительными, также запретительных норм, устанавливающих «запреты на ту или иную деятельность или действия» и ограничительных норм, вводящих «ограничения на определенную деятельность или действия»²⁵.

Н. А. Власенко справедливо считает, что федеральный законотворческий процесс превратили в некое «латание дыр и прорех»: принимаются сотни поправок, дополнений и изменений, при этом разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью²⁶, что подтверждается тенденцией внесения изменений в действующие законы. Так, распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2021 г. № 3941 утвержден план законопроектной деятельности на 2022 год, состоящий из 127 законопроектов, и лишь четыре из них – новые законы. При этом планируется 20 законопроектов изменений в федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁷. При этом из шести блоков данного распоряжения Правительства РФ (первый блок – создание условий для экономического роста – 10 законопроектов; второй блок – цифровизация и научно-техническое развитие – 11 законопроектов; третий блок – стимулирование развития отдельных отраслей экономики – 12 законопроектов; четвертый блок – развитие институтов социальной сферы и повышения качества жизни – 13 законопроектов; пятый – сбалансированность регионального развития – 10 законопроектов) самый крупный касается повышения качества государственного управления (71 законопроект), реализация которого практически невозможна без государственной гражданской службы.

Следует отметить, что правовой институт запретов в дальнейшем будет развиваться, совершенствоваться и расширяться, о чем свидетельствует Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы», в котором Президент РФ, в частности, поручил:

– Правительству РФ до 1 сентября 2022 г. рассмотреть вопрос о целесообразности возложения обязанности соблюдения системы запретов, ограничений, обязанностей на лицо, временно исполняющее обязанности по должности, замещение которой предполагает соблюдение этих стандартов;

²⁵ Стариков Ю. Н. Нормы административного права и их систематизация // Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 146.

²⁶ См.: Власенко Н. А. Избранное. Неопределенность в праве : природа и форма выражения. М., 2015. С. 609.

²⁷ Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2022 год : распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2021 г. № 3994-п // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2022).

– Генеральной Прокуратуре РФ совместно со Следственным комитетом РФ, ВМД РФ, ФСБ РФ и других заинтересованных госорганов до 30 января 2023 г. представить предложение по установлению запрета на поступление на федеральную государственную службу и ее прохождение в отдельных государственных органах и запрета на прием на работу по трудовому договору в эти органы граждан, освобожденных от уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности с назначением судебного штрафа в соответствии со ст. 76.2 УК РФ²⁸.

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет следующие виды запретов: запреты, связанные с замещением должности гражданской службы; запреты, связанные с участием в управлении коммерческой и некоммерческой организаций; запреты на занятие предпринимательской деятельностью; запреты на приобретение ценных бумаг, по которым может быть получен доход; запреты на получение отдельных вознаграждений; запреты на выезд за пределы РФ; запреты на использование должностных обязанностей в целях, не связанных с исполнением служебных обязанностей; запреты на разглашение конкретных сведений служебной информации; запреты на публичные высказывания в отношении деятельности органов власти; запреты на получение иностранных наград и званий без разрешения; запреты на использование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных объединений; запреты на прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора; запреты на вхождение в состав органов управления, других органов; запреты на занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью и др.²⁹

Однако ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» среди перечня обязанностей содержит обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены указанным и другими федеральными законами. Одним из таких законов является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» (ст. 5, 7, 7.1, 12.1, 12.2, 12.5 и др.)³⁰, а также другое антикоррупционное законодательство. По мнению М. В. Преснякова, «несоблюдение запрета является одновременно и нарушением служебных обязанностей, т. е. дисциплинарным проступком»³¹, так как соблюдение запретов и ограничений является обязанностью государственного служащего.

²⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 34. Ст. 6170.

²⁹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³¹ *Пресняков М. В.* Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 31–37.

Д. А. Кривоносов предлагает шесть оснований классификации административных запретов в системе государственной службы³². В зависимости от сферы применения А. В. Марьян в системе государственной гражданской службы выделяет три группы запретов: «относящиеся к сфере политической деятельности; имеющие целью оптимальное распределение рабочего времени государственного служащего и предотвращение различного рода злоупотреблений; касающиеся действий, которые могут быть использованы государственным гражданским служащим в личных целях, как имущественных, так и неимущественных»³³. В зависимости от степени распространения запретов на государственных служащих О. В. Хабибулина выделяет: общие – действующие в отношении всех государственных служащих; специальные – для определенной группы служащих; особенные – отражающие содержание должностных обязанностей части государственных служащих³⁴. В юридической литературе существуют и иные основания классификации запретов³⁵.

В связи с концепцией единой системы публичной власти³⁶ представляется логичным разделить все запреты следующим образом: запреты в федеральных органах государственной власти; запреты в органах государственной власти субъектов РФ; запреты в иных государственных органах; запреты в органах местного самоуправления.

³² В частности, в зависимости: 1) от сферы распространения: общие и специальные запреты; 2) от сферы реализации на запреты, реализующиеся: во внешней деятельности служащего и во внутрислужебных отношениях; 3) от стадии реализации государственно-служебных отношений запреты, установленные: а) до начала осуществления государственной службы; б) в ходе осуществления государственной службы; в) после прекращения государственной службы; 4) от вида государственной службы – на запреты, реализующиеся в системе: а) государственной, б) военной, в) правоохранительной службы; 5) от участника государственно-служебных отношений, установленные в отношении: а) государственного служащего, б) его супруга или близких родственников, в) граждан и хозяйствующих субъектов, вовлеченных в исполнительно-распорядительную деятельность государственного служащего; 6) административные запреты, обеспечивающие безопасность: а) государственного служащего, б) его супруга, а также несовершеннолетних детей (см.: *Кривоносов Д. А.* Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8).

³³ *Марьян А. В.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 167.

³⁴ См.: *Хабибулина О. В.* К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2016. № 3. С. 24–31.

³⁵ См.: *Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А.* Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 9. С. 48–56.

³⁶ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

Указывая на разнообразие административных запретов в системе государственной службы Е. В. Трегубова, А. В. Марьян, Д. А. Кривоносов подчеркивают, что запреты «могут являться составным элементом правового положения государственного служащего, могут способствовать защите его прав и законных интересов, укреплению законности и дисциплины в системе государственной службы, а также противодействовать коррупции»³⁷.

Исходя из анализа служебного законодательства, доктрины административного права, можно сделать ряд выводов в отношении института запретов на государственной гражданской службе, а именно запреты:

- имеют системный характер (следует подчеркнуть, что термин «система запретов» используется в Указе Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»);
- выступают в качестве юридического средства обеспечения законности поведения гражданского служащего;
- содержат слова «запрещается» и «не вправе»;
- мотивируют поведение государственных гражданских служащих при осуществлении профессиональной, служебной деятельности;
- имеют направленность на регулирование поведения гражданских служащих;
- у них преобладает императивный характер;
- являются своеобразным «фильтром» для определенных нежелательных действий гражданских служащих;
- имеют запретительно-охранительный характер, так как предназначены для обеспечения эффективного развития государственно-служебных правоотношений;
- выступают в качестве юридического факта;
- предполагают сочетание активного и пассивного поведения, с преобладанием последнего;
- указывают на дозволенное и недозволенное поведение гражданского служащего;
- характеризуются обязательностью исполнения;
- предупреждают о негативных последствиях, которые могут наступить для гражданского служащего за их невыполнение.

По справедливому замечанию Е. В. Трегубовой, «у каждого ученого-административиста – свое видение специфики понятия и вообще природы правового запрета»³⁸, зависящее от многих факторов.

Следует также указать не только на теоретическое значение запретов на государственной гражданской службе, но и на их практическое зна-

³⁷ Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 7–16.

³⁸ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

чение, т. е. на теоретико-прикладной характер. Необходимо согласиться с позицией М. В. Преснякова и С. Е. Чаннова, констатирующих, что «государственная гражданская служба России все больше превращается в закрытый от общественности административный институт, за рамки которого может проникать лишь официальная, проверенная и одобренная информация»³⁹. При этом запреты на государственной гражданской службе могут быть использованы в качестве инструмента, по своему субъективному усмотрению в интересах отдельных чиновников для увольнения, по их мнению, не нужных им гражданских служащих. В связи с чем представляется спорным увольнение гражданского служащего за неисполнение запрета о неразглашении служебной информации, ставшей ему известной в связи с исполнением должностных обязанностей, поскольку ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 (в ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» среди терминов, используемых в данном законе, кроме «рызмытого», не четкого определения информации под которой понимаются «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»⁴⁰, не содержит дефиниции «служебная информация».

Кроме того, в настоящее время обоснованность многих запретов объясняется борьбой с коррупцией, однако следует согласиться с мнением ученых, что только такими способами решить проблему нельзя. О. В. Покровский подчеркивает, что различные запреты не способствуют «снижению уровня коррупции, кроме того, они не формируют необходимой служебной мотивации»⁴¹, в связи с чем предлагаются и стимулирующие меры.

Ю. Н. Стариков констатирует, что «законодатель установил десятки ограничений и запретов для государственных служащих...» и задается вопросом об отсутствии «желаемого эффекта»⁴².

Специфика государственно-правовых отношений связана с реализацией административно-правовых запретов на государственной гражданской службе в связи с особенностями публичного управления, которые необходимо рассматривать через концепцию единой системы публичной власти во взаимосвязи с конституционными преобразованиями, нашедшими отражения в обновленном варианте Конституции (2020 г.) и как последствие модернизацией российского законодательства⁴³.

³⁹ Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Свобода слова на государственной гражданской службе : демонтаж завершен // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 18–25.

⁴⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁴¹ Покровский О. В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48–52.

⁴² Стариков Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

⁴³ См., например: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. зако-

Институт административно-правовых запретов необходимо рассматривать во взаимоотношении с другими административно-правовыми институтами, такими как институт конфликта интересов, институт административно-правового статуса государственных служащих, институт административно-правового статуса государственных гражданских служащих, институт противодействия коррупции на государственной гражданской службе, институт правовых актов управления, институт административной ответственности и т. д., т. е. практически со всеми административно-правовыми институтами.

Административно-правовые запреты на государственной гражданской службе выступают в качестве фильтров, преград для поступления на государственную гражданскую службу граждан и ее прохождения, но они одновременно являются и отрицательным в мотивированном характере фактором. Русская поговорка гласит: «Рыба ищет, где глубже, а человек – где лучше», поэтому запреты могут и не способствовать эффективности государственной гражданской службы, повышению ее авторитета. Так, по некоторым запретам отсутствует механизм их реализации, кроме того, вполне возможен эффект обратного действия, способствующий оттоку гражданских служащих из системы органов государственной власти.

Библиографический список

- Алексеев С. С.* Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43–51.
- Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М. : Дело и Сервис, 2004. 816 с.
- Власенко Н. А.* Избранное. Неопределенность в праве : природа и форма выражения. М. : Норма, 2015. 672 с.
- Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю.* Толковый словарь юридических терминов. М. : Эксмо, 2008. 448 с.
- Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М. : РОССА, 2015. 719 с.
- Едкова Т. А.* Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137–144.

нодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв. ; О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Там же. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) // Там же. 2021. № 18. Ст. 3060 ; О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам : указ Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 // Там же. № 35. Ст. 6274 ; Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. (в ред. от 30.08.2021) // Там же. 2002. № 33. Ст. 3196 ; 2021. № 35. Ст. 6274.

Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 4–8.

Кривонос Д. А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Кривонос Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 38–42.

Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности : теория и практика трансформации : учеб. пособие / под общ. ред. В. А. Лебедева. М. : Проспект, 2021. 120 с.

Марьян А. В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2004. 944 с.

Покровский О. В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48–52.

Пресняков М. В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 31–37.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Свобода слова на государственной гражданской службе : демонтаж завершен // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 18–25.

Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2021. 752 с.

Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. М. : РИОР : ИНФРА-М, 2014. 475 с.

Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

Сорокин В. В. Теория права и государства : учебник. М. : Проспект, 2021. 584 с.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

Старилов Ю. Н. Нормы административного права и их систематизация // Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд. дом ВГУ. 2016. Ч. 1. 760 с.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2–5.

Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

Трегубова Е. В. Административный механизм реализации правового запрета : понятие, признаки, система. Ч. 1 // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 76–92.

Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 7–16.

Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 48–56.

Хабибулина О. В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 24–31.

Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Службное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М. : Юрайт, 2020. 376 с.

Шеввердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках : закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 9–17.

References

Alekseev S. S. Legal prohibitions in the structure of Soviet law // Jurisprudence. 1973. № 5. P. 43–51.

Belsky K. S. Police Law: Lecture Course / Ed. A. V. Kurakin. M. : Delo i Service Publishing House, 2004. 816 p.

Vlasenko N. A. Favorites. Uncertainty in law: the nature and form of expression. M. : Norma, 2015. 672 p.

Golovistikova A. N., Grudtsyna L. Yu., Explanatory Dictionary of Legal Terms. M. : Eksmo, 2008. 448 p.

Dal V. I. Explanatory dictionary of the living Great Russian language. Vol. 1. M. : ROOSSA publishing house, 2015. 719 p.

Edkova T. A. Discussion of the Doctrine of Prohibitions in Administrative Law // Journal of Russian Law. 2013. № 8. P. 137–144.

Kanunnikova N. G. Theoretical aspects of administrative-legal prohibitions in the internal affairs bodies (police) // Administrative law and process. 2014. № 8. P. 4–8.

Krivososov D. A. Administrative prohibitions in the public service system of the Russian Federation: Abstract of the thesis. dis. ... cand. legal Sciences. M., 2009.

Krivososov D. A. The Institute of Administrative Prohibitions in the Public Service System (Comparative Legal Analysis) // Administrative and Municipal Law. 2008. № 5. P. 38–42.

Lebedev V. A., Dudko I. G., Kuteinikov D. L. Constitutional and sectoral status of the individual: theory and practice of transformation: textbook / ed. Ed. V. A. Lebedev. M. : Prospect, 2021. 120 p.

Maryan A. V. Administrative and legal status of state civil servants in the Russian Federation. Dis. Ph.D. M., 2006.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. 4th ed., add. M. : A TEMP, 2004. 944 p.

Pokrovsky O. V. Administrative and legal means of combating corruption in the state civil service // Russian Justice. 2018. № 3. P. 48–52.

Presnyakov M. V. Disciplinary effectiveness of prohibitions related to the civil service: «Duck test» (DUCK-TEST) // Administrative law and process. 2021. № 10. P. 31–37.

Presnyakov M. V., Channov S. E. Freedom of speech in the civil service: dismantling completed // Administrative law and process. 2017. № 11. P. 18–25.

Radko T. N. Theory state and law: textbook. 2nd ed. M. : Prospect, 2021. 752 p.

L. P. Theory of State and Law: A Textbook for High Schools. M. : RIOR : INFRA-M, 2014. 475 p.

Sokolova O. S. Novels of the Constitution of the Russian Federation in the field of combating corruption // Administrative and municipal law. 2020. № 6. P. 3–9.

Sorokin V. V. Theory of law and state: textbook. M. : Prospect, 2021. 584 p.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: the terminological outcome of the constitutional reform // Bulletin of the VSU. Series: Law. 2020. № 1. P. 20–31.

Starilov Yu. N. Norms of administrative law and their systematization. General administrative law: textbook: in 2 hours / ed. Yu. N. Starilova. Voronezh : VSU Publishing House. 2016. Part 1. 760 p.

Starilov Yu. N. Professional “officialdom” and service law in Russia : was there a civil service reform and are there any reasonable doubts about the existence of service law? // Administrative law and process. 2014. № 7. P. 8–25.

Surmanidze I. N. Aspects of the administrative and legal status of state civil servants // Municipal service: legal issues. 2008. № 3. P. 2–5.

Tregubova E. V. Administrative prohibitions and administrative restrictions: correlation of concepts // Administrative and municipal law. 2010. № 11. P. 75–81.

Tregubova E. V. Administrative mechanism for the implementation of a legal prohibition: concept, features, system. Part 1 // Administrative and municipal law. 2010. № 5. P. 76–92.

Tregubova E. V., Maryan A. V., Krivososov D. A. Administrative and legal regulation of the institution of legal prohibition in the system of public service // Administrative and municipal law. 2010. № 8. P. 7–16.

Tregubova E. V., Maryan A. V., Krivososov D. A. Administrative and legal regulation of the classification of prohibitions in the system of public service // Administrative and municipal law. 2010. № 9. P. 48–56.

Khabibulina O. V. On the question of the types of prohibitions for civil servants of the Russian Federation // Administrative law and process. 2016. № 3. P. 24–31.

Channov S. E., Presnyakov M. V. Service law: textbook and workshop for universities. 2nd ed. M.: Yurayt Publishing House. 2020. 376 p.

Sheverdyayev S. N. Constitutional ban on opening accounts in foreign banks: consolidation, content, prospects // Constitutional and municipal law. 2020. № 12. P. 9–17.

Для цитирования:

Гриценко В. В. Административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе Российской Федерации: современное состояние, перспективы развития и совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 83–97. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

Recommended citation:

Gritsenko V. V. Administrative and legal institute of prohibitions in the civil service of the Russian Federation: current state, prospects for development and improvement // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 83–97. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

С. П. Матвеев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена истории становления правоохранительной службы в России. Рассматривается процесс формирования законодательства, регулирующего правоохранительную деятельность в XVI–XIX вв. Анализируются нормативные акты, посвященные созданию российской полиции, регулированию полицейской деятельности и полицейской службы. Акцентируется внимание на правовой природе и направлениях правоохранительной и полицейской деятельности.*

Ключевые слова: *правоохранительная служба, правоохранительная деятельность, полиция, полицейская деятельность, государственная служба, министерство внутренних дел.*

Abstract: *the article is devoted to the history of the formation of the law enforcement service in Russia. The process of formation of legislation governing law enforcement in the period of the XVI–XIX centuries is considered. Analyzes the regulations on the creation of the Russian police, the regulation of police activities and the police service. The attention is focused on the legal nature and directions of law enforcement and police activity.*

Key words: *law enforcement service, law enforcement, police, policing, civil service, Ministry of Internal Affairs.*

2022. № 1
98

В современном законодательстве, научной, публицистической литературе, журналистских материалах используются термины «правоохранительные органы», «правоохранительная деятельность» либо «правоохранительная служба», которые достаточно прочно вошли в нашу повседневную жизнь. Однако данный факт выглядит несколько парадоксально с точки зрения того, что дефиниции указанных словосочетаний на официальном уровне не формализованы, не закреплены в законодательстве. В связи с этим возможно свободное толкование рассматриваемых понятий, а также алогичность использования названных терминов в законодательстве. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов: «Правоохранительной службой, в широком смысле слова, можно считать любую государственно-служебную деятельность»¹, поскольку, по мнению автора, любая деятельность органов исполнительной власти обеспечивает исполнение, защиту прав и свобод граждан.

Теоретическая и практическая необходимость правовой легализации терминов «правоохранительные органы», «правоохранительная деятель-

¹ Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 22.

ность» может быть осмыслена в том числе на основе изучения опыта становления соответствующих институтов государственного управления в российской истории.

Государственная служба в Российском государстве имеет многовековую историю, на протяжении которой процесс формирования и развития этой службы обуславливался политическими, экономическими, идеологическими, историческими и иными факторами. Важным институциональным этапом становления государственной службы в России стали государственные преобразования Петра I, связанные с принятием в 1720 г. Генерального регламента, своеобразного устава государственной гражданской службы, а в 1722 г. нормативного акта, имевшего название «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» (Табель о рангах). В документе все чины, имеющиеся на тот момент в империи, представлены в виде таблицы, с ранжированием их по трем группам: воинские (сухопутные, гвардейские, артиллерийские, морские), статские и придворные.

Как видно из содержания документа, он был посвящен классификации и соотношению должностей чиновников, порядку чинопроизводства. В рассматриваемых документах не применялся термин «государственная служба», «государственные служащие». Однако в Табели о рангах использовался термин «служители Российского государства». Период государственно-реформаторской деятельности Петра I положил начало формированию законодательства по видам государственной службы. Так, используя современную терминологию, можно сделать вывод, что Генеральный регламент был посвящен регулированию государственной гражданской (статской) службы, в то время как Табель о рангах относится не только к гражданской, но также и к военной службе. При этом следует отметить, что в Табели о рангах устанавливался приоритет воинских званий над иными, что следует из текста документа: «однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был».

Буквальное толкование текстов упомянутых выше нормативных актов дает основание полагать, что их принятие свидетельствовало о формировании в России отдельных видов государственной службы: военной и гражданской (в тексте императорских документов – «статская»).

В Табели о рангах, наряду с военными и статскими, были предусмотрены также чины придворные, однако такие чины относились к служащим придворной службы, которая была локализована рамками императорского двора и не имела общегосударственного характера.

Объективной закономерностью развития государства, формирования его структурных институтов является совершенствование института государственной службы. Так, процесс создания органов, предназначенных для обеспечения внутренней безопасности в государстве, путем борьбы

с преступностью, охраны общественного порядка, защиты собственности и иными способами, называемых в современном языке обобщенным термином «правоохранительные органы», происходил в рамках процесса становления Российского государства. Если в период до образования государства на территории Древней Руси функции защиты населения как от внешних, так и от внутренних угроз осуществлялись княжескими дружинами, то по мере развития общества, реструктуризации отношений внутриобщинной собственности правоохранительные функции постепенно переходили к специализированным субъектам. Так, в XVI в. в период царствования Ивана Грозного был учрежден Разбойный приказ, явившийся в определенной степени прообразом современного Министерства внутренних дел. «В качестве органа, направлявшего деятельность губных изб, выступал Разбойный приказ, который являлся центральным органом общеуголовной полиции, а губные избы – его местными органами»². Правоохранительные функции осуществлялись околоточными, губными старостами, решеточными приказчиками, объезжими головами, караульщиками и другими чинами³.

В последующий период нормативная база, направленная на регулирование правоохранительной деятельности постоянно расширялась и дополнялась, модернизировались органы, осуществляющие такую деятельность. В частности, Разбойный приказ неоднократно подвергался реорганизациям, в процессе которых изменялось его название: Разбойный сыскной приказ, Сыскной приказ, Приказ сыскных дел.

Наряду с Разбойным приказом правоохранительные функции выполнялись Стрелецким приказом. Стрелецкий приказ осуществлял управление военизированными подразделениями стрельцов. Стрельцы обеспечивали охрану царя, его семьи, патрулировали улицы, привлекались к караульной службе, а также для осуществления противопожарных функций.

Таким образом, в XVI–XVII вв. в России постепенно складывалась структура государственных органов, осуществлявших правоохранительную деятельность. Вместе с тем в условиях существования губной и земской форм управления, правоохранительная деятельность носила в значительной мере децентрализованный характер. Органам земского самоуправления вменялось в обязанности выполнять отдельные функции обеспечения правопорядка, а также ограниченные функции правосудия. Так, на Мирском сходе сельских общин – публичном органе Земского управления избирались земский староста, а также земский судейка, выполнявший функции мирового судьи.

В 1718 г. в Санкт-Петербурге указом Петра I была образована Полицейстерская канцелярия. Данный факт принято считать началом

² Мулукаев Р. С. Эволюция системы пресечения и раскрытия преступлений Российской империи // Труды Академии МВД России. 2018. № 4 (48). С. 39.

³ См.: Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 16.

истории правоохранительного органа, для обозначения которого на территории Российской империи стал использоваться термин «полиция». Видение Петром I полиции, ее назначения и места среди иных государственных институтов находилось под влиянием изучения опыта организации полиции в европейских государствах. В связи с этим создаваемая полиция рассматривалась не только как орган, предназначенный для силового воздействия на правонарушителей, но и как государственная организация, предназначенная для оказания помощи населению, осуществления опеки в необходимых случаях, закрепленных в законодательстве. Примером такого подхода к сущности полиции является принятый в 1721 г. в России Регламент, или Устав Главного магистрата. В главе II названного нормативного акта были сформулированы задачи, поставленные перед магистратом, в числе которых – необходимость «добрую полицию учредить». Направления полицейской деятельности были определены главой X «О полицейских делах»: «...оная споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства»⁴. Кроме этого полиция должна была осуществлять санитарно-эпидемиологический контроль, контроль над ценами, контроль и заботу о нищих, больных, вдовах, сиротах, воспитание несовершеннолетних. Подобный широкий подход к содержанию полицейской деятельности в России XVIII в. объясняется непосредственным распространением опыта европейских государств, в которых термин «власть полиции» отождествлялся с обязанностью государства обеспечивать необходимые условия счастья граждан и благосостояние общества⁵.

Термин «полиция» и производные от него термины постепенно находили свое место в русском языке. «Получив установочные положения от самого императора, регулярная полиция начала свою деятельность как орган государственной власти, обеспечивающий общественную безопасность во всех ее ипостасях. Политическую безопасность поддерживали

⁴ Реформы Петра I : сборник документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.

⁵ См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 10.

такие структуры, как Преображенский приказ и Тайная разыскных дел канцелярия – прообраз политической полиции, которая выполняла функции политического сыска, в том числе карательные»⁶.

Во второй половине XVIII в. были приняты два важнейших правовых акта, устанавливавших основы государственного управления и компетенцию полиции. Это «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и «Устав благочиния, или полицейский». Первый документ определял, во-первых, новые критерии для административно-территориального деления Российской империи; во-вторых, устанавливал штаты административного аппарата для органов управления, соответствующих новому административно-территориальному делению; в-третьих, закреплял направления управленческой деятельности, в том числе судебной, прокурорской и полицейской. Характерной особенностью данного периода являлось включение судебных и прокурорских чинов в систему органов исполнительной власти.

«Устав благочиния, или полицейский» является одним из первоначальных источников полицейского права в истории России. В документе детальным образом регламентировалась структура полицейских органов и ее штатное расписание, обязанности полицейских чинов, при этом обращает на себя внимание многофункциональность предполагаемой сферы полицейской деятельности. Ответственность полиции распространялась на обеспечение общественного порядка; обеспечение деятельности церковных организаций (Управа благочиния мер и тишину православия охраняет); производство надзора за азартными играми, порядком в общественных банях («Управа благочиния имеет попечение о устройении торговых бань, о разделении их на два отделения и о служении мужеской мужчинами, а женской женщинами»), надзор за соблюдением градостроительных норм, борьба с пьянством (Кто найден будет пьян безпамятно, того воздержать, кто злообычен в пьянстве, того отослать в смиренный дом) и др.

Анализ документов, относящихся к характеристике полиции второй половины XVIII в., свидетельствует, что в этот период продолжалась реформа полицейского устройства в Российской империи, создавалась система территориальных органов полиции. Вместе с тем полицейские органы на территории огромной империи были в значительной мере децентрализованы, что являлось следствием отсутствия центрального органа управления территориальными органами. Такой орган был учрежден императором Александром I, принявшим Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. В соответствии с указанным актом действовавшие до этого коллегии, созданные при Петре I, были реорганизованы в министерства, одним из которых стало Министерство внутренних дел. В момент образования функции Министерства внутренних дел не

⁶ *Потемкин И. А.* Регулярная полиция : рождение нового института власти // Профессионал. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

соответствовали его современному аналогу. Учреждение являлось государственным органом, осуществлявшим в основном административно-хозяйственные функции: «...первоначально в его компетенции преобладали хозяйственные функции: занималось устройством продовольственных магазинов, организовывало подвоз хлеба в местности, пострадавшие от неурожая, регулировало экспорт хлеба и организовывало снабжение населения солью, ведало полицией и пожарными командами, вело сбор сведений о различных происшествиях в империи, управляло казенными фабриками и заводами... ведало больницами, богадельнями, домами для умалишенных, тюрьмами, а также подготовкой медицинского персонала... МВД собирало также сведения о технических изобретениях в странах Европы, на МВД было возложено исполнение Указа о вольных хлебопашцах 1803»⁷.

Как видно из частично процитированных функций, правоохранительная деятельность для министерства внутренних дел отнюдь не считалась приоритетным направлением.

25 июня 1811 г. в России был принят Манифест «Об общем учреждении министерств», в котором предусматривалось создание Министерства полиции. Параграф 14 главы II следующим образом определял сферу деятельности: «Министерство полиции ведает все учреждения, к охранению внутренней безопасности относящиеся»⁸. Структура Министерства полиции включала департамент хозяйственной полиции, который занимался продовольственными вопросами, а также приказами общественного призрения (социальной защиты, социального обеспечения в современной лексике). Второй департамент – исполнительной полиции был наделен более широким кругом вопросов ведения, к которому относилось: составление полицейских штатов, назначение, увольнение, награждение личного полицейского состава, рассмотрение губернских отчетов, ведение статистики, ведение судебных и уголовных дел, организация устройства тюрем и их стражи, пересыла колодников, поимка беглых и беспаспортных, пресечение бродяжничества, запрещенных игр, работа с крупными должниками, дела о банкротствах, надзор за раскольниками, за действиями полиции в поимке преступников, рассмотрение жалоб на действия либо бездействие полиции, дела по «отправлению» земских повинностей, взаимодействие с воинскими частями т. п.

К компетенции третьего департамента – медицинского – относилось: управление организациями здравоохранения, заготовка фармацевтических материалов, их ревизия, надзор за казенными аптеками.

В структуру министерства входила Особенная канцелярия министра полиции. Работа канцелярии осуществлялась по следующим направлениям: осуществление функций, примерно аналогичных функциям со-

⁷ Раскин Д. И., Некрасов В. Ф. Министерство внутренних дел // Большая российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/military_science/text/2215497

⁸ Манифест «Об общем учреждении министерств». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm>

временного Главного управления по вопросам миграции МВД России, цензурная деятельность: надзор за книгопродавцами и типографиями, наблюдение, «чтобы не обращались книги, журналы, мелкие сочинения и листки без установленного от правительства дозволения», сведения «о позволениях, данных для тиснения новых сочинений и переводов», о ввезенных из-за границы книгах, дозволение новых театральные представлений, надзор над изданием и обращением разных публичных известий (афиш) и пр.⁹

В 1811 г. императором Александром I была учреждена еще одна государственная структура, осуществлявшая правоохранительную деятельность – внутренняя стража, действовавшая на основе «Положения о внутренней страже». Указанное Положение определило задачи внутренней стражи, это: помощь по исполнению законов и приговоров суда; поимка воров, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ, усмирение неповиновений и буйства; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; охранение порядка на ярмарках и торгах, народных и церковных празднествах и т. п.; принятие и провозжание рекрутов, преступников, арестантов и пленных; отправление военных, просрочивших отпуска, к их командам; помощь на пожарах и при разлинии рек; отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам; сопровождение казны¹⁰.

Внутренняя стража в порядке ведомственного подчинения относилась к Военному министерству, при этом выполняла полицейские функции. По существу, внутренняя стража в едином лице, в той либо иной степени объединяла функции современных субъектов правоохранительной деятельности: военной полиции, Росгвардии, Федеральной службы охраны, Федеральной службы судебных приставов.

Изучение истории государства Российского XVI–XIX вв. позволяет сделать вывод о присущей этому периоду непрерывной тенденции реформирования государственных органов, выполнявших правоохранительную деятельность с точки зрения ее современного толкования. Трансформация субъектов правоохранительной деятельности осуществлялась по алгоритму от простейших ее форм организации, когда для такой деятельности привлекались военизированные подразделения, прежде всего, предназначенные для охраны государя и состоявшие на «государевой службе», до более совершенной и системной государственной службы в рядах специализированного правоохранительного органа – полиции.

⁹ URL: https://xn--b1aew.xn--plai/history/1802_1917

¹⁰ URL: https://petrovka-38.com/item/vnutrennyaya-strazha?category_id=1007

Полицейская реформа Петра I была направлена на создание и укрепление полиции как общероссийской, централизованной системы органов, сочетавших в своей деятельности функции государственного управления, обеспечения общественного порядка, общественной безопасности. Идеология централизации полицейских органов проявлялась в том, что планировалось создание административно-полицейского аппарата не только в столице, но и других городах Российской империи. Нормативные акты, посвященные вопросам создания полицейских органов, содержали также нормы, посвященные вопросам организации службы в полиции. Например, устанавливалось регулярное жалование: «...в 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб.; капитану – 96 руб.; прапорщику – 50 руб.; вахмистру – 14 руб. 40 коп.; сержанту – 10 руб. 08 коп.»¹¹, регламентировались продолжительность рабочего дня, правила служебной дисциплины.

Вместе с тем начатые Петром I преобразования полицейских органов наталкивались на такие проблемы, как относительная малочисленность полицейских чинов на территориях Российской империи; недостаточно профессиональный личный состав полицейских органов, комплектуемый по остаточному принципу из лиц, малопригодных для службы в армии, низкий уровень финансирования потребностей полиции, связанный с тяжелой экономической ситуацией.

Укрепление статуса полицейских чинов в период прохождения государственной службы продолжалось во время царствования Екатерины II. Так, в Наказе Главной полиции, принятом в 1766 г. регламентировались вопросы организации службы в полиции, направления ее деятельности, принципы кадрового комплектования и др. Впервые ставилась проблема формирования общественного мнения о деятельности полиции: «Пороки полицейских служителей должны сокрыты быть, дабы публика доверенности к оным не лишилась, если оные из полиции не исключены будут, чего ради проповедники да не дерзают в проповедях своих что либо осуждению полиции, или ее служителей разглашать, а должны, приметя от оной вредное, с начальником полиции объяснить или уведомить его, чего бы, паче чаяния, начальнику известного не случилось»¹².

Главными нормативными актами, а также важнейшими источниками полицейского права, послужившими правовой основой деятельности полиции во второй половине XVIII в., стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и «Устав благочиния, или полицейский».

¹¹ История органов внутренних дел России : учеб. пособие / А. Д. Гуляков [и др.] ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. Пенза, 2018. С. 27.

¹² Феднева Л. Н. К вопросу об истории разработки «устава благочиния, или полицейского» // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 52.

Библиографический список

История органов внутренних дел России : учеб. пособие / А. Д. Гуляков [и др.] ; под общ. ред. В. В. Гошуляка. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018.

Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021.

Мулукаев Р. С. Эволюция системы пресечения и раскрытия преступлений Российской империи // Труды Академии МВД России. 2018. № 4 (48). С. 39.

Потемкин И. А. Регулярная полиция : рождение нового института власти // Профессионал. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

Раскин Д. И., Некрасов В. Ф. Министерство внутренних дел // Большая российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/military_science/text/2215497

Реформы Петра I : сб. документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937.

Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999.

Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 22.

Феднева Л. Н. К вопросу об истории разработки «устава благочиния, или полицейского» // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 52.

References

History of the internal affairs bodies of Russia: textbook. allowance / A. D. Gulyakov [et al.] ; under total. ed. V.V. Goshulyak. Penza : Publishing House, 2018.

Matveev S. P. Police law: textbook for universities. 2nd ed., Rev. and add. M. : Yurayt Publishing House, 2021.

Mulukaev R. S. Evolution of the system of suppression and disclosure of crimes of the Russian Empire // Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 4 (48). P. 39.

Potemkin I. A. Regular police: the birth of a new institution of power // Professional. URL: <https://old.mvdmedia.ru/pubs/102/regular-police-the-birth-of-a-new-institution-of-power/>

Raskin D. I., Nekrasov V. F. Ministry of Internal Affairs // Great Russian Encyclopedia. URL: https://bigenc.ru/military_science/text/2215497

Reforms of Peter I: Collection of documents / Compiled V. I. Lebedev. M., 1937.

Russian police (administrative) law: the end of the 19th - the beginning of the 20th century: a reader / comp. and enter. Art. Yu. N. Starilov. Voronezh: Publishing House of VSU, 1999.

Starilov Yu. N. What's going on with the institute of the Russian civil service? // Journal of Russian Law. 2004. № 9. P. 22.

Fedneva L. N. On the question of the history of the development of the «charter of the blagochiniy, or policeman» // International Journal of Constitutional and State Law. 2017. № 2. P. 52.

Для цитирования:

Матвеев С. П. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. № 1 (48). С. 98–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9030>

Recommended citation:

Matveev S. P. Formation and development of the institution of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 98–107. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9030>

Воронежский государственный университет

Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Voronezh State University

Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor

E-mail: ser35031333@yandex.ru

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО И НЕКОТОРЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

О. В. Катаева

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Поступила в редакцию 22 февраля 2022 г.

Аннотация: предметом исследования настоящей научной статьи является анализ современных подходов к пониманию феномена адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, описание зарубежных интеграционных моделей, рассмотрение процесса становления и развития государственной системы управления процессами адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также современных взглядов российского законодателя на регулирование данных вопросов. В качестве гипотезы исследования выдвинуто положение об имеющейся системной проблеме в правовом регулировании процесса вхождения иностранных граждан в российский социум, которую необходимо в кратчайшее время решать путем совершенствования административно-правовых механизмов реализации этой деятельности. Анализируются также историко-правовые и сравнительно-правовые методы, использованные с целью изучения генезиса проблемы и выявления общих тенденций ее разрешения в мире.

Ключевые слова: адаптация и интеграция иностранных граждан, миграционная политика, миграционные процессы, интеграционные модели, МВД России.

Abstract: the subject of this research article is the analysis of modern approaches to understanding the phenomenon of adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation, description of foreign integration models, consideration of the process of formation and development of the state system of management of adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation, as well as modern views the Russian legislator on the regulation of these issues. As a hypothesis of the study, the authors put forward a provision on the existing systemic problem in the legal regulation of the process of foreign citizens entering the Russian society, which must be resolved in the shortest possible time by improving the administrative and legal mechanisms for the implementation of this activity. The research methodology includes a critical analysis of the current regulation of the inclusion of foreign citizens in the Russian society, as well as historical-legal and comparative-legal methods used to study the genesis of the problem and identify general trends in its solution in the world.

Key words: adaptation and integration of foreign citizens, migration policy, migration processes, integration models, the Ministry of Internal Affairs of Russia.

В качестве одной из основных перспективных задач в Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹ ставится

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622. Здесь

организация переселения на историческую родину наших соотечественников и иных лиц, которые могли бы безболезненно войти в российский социум. Однако, по мнению экспертов, возрастающие масштабы миграции в результате приведут к тому, что миграционный потенциал российских соотечественников постепенно будет сокращаться одновременно с увеличением числа иноэтничных мигрантов. Выходцы из иных социумов, следующие своим традициям и культуре межэтнического взаимодействия, претендуют стать новым глобальным вызовом национальной безопасности, если не удастся обеспечить их адаптацию и интеграцию в принимающие сообщества². О необходимости скорейшего разрешения этой задачи прямо говорится в национальных стратегических концептуальных документах³. Вместе с тем создание эффективно функционирующего института адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации сдерживается наличием системных проблем и противоречий, поиск путей разрешения которых должен стать сегодня одной из приоритетных задач административно-правовой науки.

В последнее время вопросы регулирования национальной политики в стране становятся все более актуальными⁴. Обстановка по линии противодействия национальному экстремизму имеет тенденции к осложнению: растет количество и численность радикальных группировок, проповедующих идеологию национальной и расовой нетерпимости⁵, а также активность экстремистов, которые, по мнению Президента РФ В. В. Путина, «отравляют общество ядом воинствующего национализма, нетерпимости и агрессии»⁶.

В настоящее время в Российской Федерации создана серьезная нормативная правовая основа, направленная на формирование стабильной системы нравственных и смысловых личностных установок, позволяющих противостоять идеологии национализма. К таким правовым актам относится, например, Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правитель-

и далее ссылки на нормативно-правовые акты приводятся по справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

² См.: *Мукомель В. И.* Трансформация миграционных потоков : циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3. С. 28–33.

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 ; О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

⁴ См.: *Васильев Ф. П., Иванов В. В., Анисимов Р. Ю.* Административно-правовые механизмы пресечения экстремистской деятельности в России // Административное право и процесс. 2013. № 10.

⁵ См.: *Юрицин А. Е.* Правовые и организационные вопросы административной деятельности полиции в сфере противодействия экстремизму // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2.

⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/47776> (дата обращения: 01.02.2022).

ства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года»⁷. В этих целях Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»⁸ при Президенте РФ образован совещательный и консультативный орган – совет по межнациональным отношениям, а также разработана и утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации, представляющая собой систему современных приоритетов отечественной государственной национальной политики Российской Федерации. В вышеуказанном стратегическом документе отмечается актуальность проблем, связанных с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, одной из причин которых является «распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов».

Необходимо отметить, что понятия «адаптация иностранных граждан» и «интеграция иностранных граждан» на сегодняшний день в российском законодательстве не закреплены, что влечет терминологическую путаницу в теоретических исследованиях данных вопросов.

Первая попытка определить в отечественном законодательстве понятия «адаптация» и «интеграция» иностранных граждан была предпринята разработчиками проекта федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»⁹, подготовленного в 2014 г. ныне упраздненной Федеральной миграционной службой.

Безусловно, предпринятая попытка официального толкования таких важных для миграционной деятельности государства понятий заслуживает одобрения. Вместе с тем нельзя не обратить внимания на некорректность предложенных формулировок, поскольку адаптация и интеграция иностранных граждан определялась как совокупность деятельности уполномоченных субъектов, хотя данные феномены скорее являются результатом этой работы.

Сравнительный анализ предложенных терминов показывает их существенную идентичность, при этом достаточно сомнительной видится позиция авторов анализируемых формулировок по поводу соотношения понятия «адаптация иностранных граждан» исключительно с временной трудовой миграцией, а термина «интеграция иностранных граждан» – с временным проживанием или постоянным проживанием в Российской Федерации.

Следует отметить, что анализируемая законодательная инициатива так и не была реализована, хотя острота проблемы оставалась очевидной.

⁷ Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р.

⁸ Об обеспечении межнационального согласия : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602.

⁹ О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации : проект федер. закона (подготовлен ФМС России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29 апреля 2014 г.).

Новая попытка создания законодательной основы государственной деятельности в данном направлении была предпринята только спустя семь лет, когда в 2021 г. был обнародован проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», содержащий раздел «Общие положения социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». Данный раздел включает только одну статью «Социальная и культурная адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации», и такую усеченную правовую конструкцию вряд ли можно назвать оправдывающей многолетние ожидания полноценной правовой основой заявленной сферы регулирования. Кроме того, многие положения данного раздела законопроекта выглядят противоречиво.

Так, авторами изначально предложено единое определение для двух различных понятий, а именно «адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации», которое трактуется как комплекс мероприятий, направленных на вхождение этих лиц в российский социум.

В числе шагов в этом направлении перечислены следующие: усвоение принятых в российском обществе правил и норм поведения; усвоение традиций, истории, ценностей, моральных норм, а также обычаев и других особенностей культуры Российской Федерации; взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Давая такое единое определение двум различным понятиям, авторы в дальнейшем все же разделяют их, соотнося со сроками и целями пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

Так, по их мнению, объектами *социальной и культурной адаптации иностранных граждан* в Российской Федерации являются трудовые и образовательные мигранты, иностранные граждане, ищущие убежище на территории Российской Федерации, и члены их семей. Что же касается *социальной и культурной интеграции иностранных граждан*, то она реализуется в отношении таких лиц и членов их семей, которые постоянно проживают в стране.

Исходя из анализа данных определений, мероприятия адаптационного процесса не охватывают иностранных граждан, получивших вид на жительство в Российской Федерации, так же как и в интеграционные мероприятия не могут быть вовлечены трудовые и образовательные мигранты, в то время как эти лица, особенно высококвалифицированные иностранные специалисты, как раз представляют наиболее востребованные государством категории мигрантов с точки зрения дальнейшей перспективы получения российского гражданства.

В целях разрешения имеющихся противоречий, для того чтобы верно определить суть понятий «адаптация иностранных граждан» и «интеграция иностранных граждан», необходим их этимологический анализ.

Так, само слово «адаптация» имеет латинские корни (*«adaption»* – приспособление).

Обращает на себя внимание то, что отечественными исследователями в области миграции адаптация иностранных граждан отождествляется с процессом усвоения моделей поведения и социокультурных правил, дающих возможность успешно войти в принимающее общество¹⁰. При этом данный процесс является сложным и двуединым, нацеленным, с одной стороны, на формирование оптимальных взаимоотношений мигранта с принимающей средой, а с другой – на изменение самой этой среды, ее приспособление к особенностям жизнедеятельности мигрантов¹¹.

Не умаляя значимости приведенных теоретических конструкций, хотелось бы все же обратить внимание на то, что сама по себе адаптация мигрантов – это скорее не процесс, а непосредственно результат адаптационного процесса.

В связи с этим предлагается следующее авторское определение. *Адаптация иностранных граждан* – сформированность оптимальных взаимоотношений с принимающей средой, а также приспособленность принимающей среды к особенностям жизнедеятельности мигрантов.

Безусловно, основополагающими факторами успешной первичной адаптации мигрантов будут являться социокультурные, т. е. знания русского языка, отечественной истории, национального права. Одновременно и российская принимающая среда должна быть готова предоставить мигрантам такие возможности, сформировав доброжелательное отношение к этим лицам, основанное на понимании необходимости взаимно полезного сосуществования и взаимоуважения различных культур.

Понятие «интеграция» также имеет латинское происхождение (лат. *integratio* – «соединение») – процесс объединения частей в целое¹². Сегодня многие авторы, столкнувшись с необходимостью определить понятие «интеграция» по отношению к иностранным гражданам, указывают на его неуловимость и многоаспектность, а потому и нецелесообразность точного формулирования¹³. В связи с этим встречающиеся определения данного феномена нередко совершенно размыты. Так, некоторые зарубежные ученые определяют его как «взаимодействие институтов принимающего общества, с одной стороны, и ожиданий мигрантов – с другой»¹⁴. Отечественными же учеными под интеграцией мигрантов в основном подразумевается процесс их включения в социальные, правовые

¹⁰ См.: Адаптация и интеграция мигрантов : сб. эффективных практик. СПб., 2018. С. 4.

¹¹ См.: Казарян К. В. Правовая адаптация и интеграция трудовых мигрантов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 64–72.

¹² См.: Словарь русского языка : в 4 т. М., 1999. Т. 1 : А-Й.

¹³ См.: Варшавер Е. А., Рочева А. Л. Интеграция мигрантов : что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14, № 3. С. 315–330.

¹⁴ Freeman G. Immigrant Incorporation in Western Democracies // International Migration Review. 2004. Vol. 34, № 3. P. 945–969.

и культурные отношения в принимающем обществе как равноправных членов¹⁵.

Как и в случае с термином «адаптация иностранных граждан», видится некорректным определение «интеграция иностранных граждан» как процесса, поскольку интеграция скорее является конечным результатом процесса включения мигрантов в принимающее сообщество.

Исходя из вышеприведенного этимологического значения слова «интеграция», определение **«интеграция иностранных граждан»**, по нашему мнению, означает включенность мигрантов в систему социальных, правовых и культурных отношений принимающего сообщества в качестве его полноправных и постоянных членов.

Анализируя предложенные формулировки, можно прийти к выводу, что адаптация иностранных граждан по отношению к их интеграции является первичной, т. е. предшествует ей. Интеграция иностранных граждан характеризуется более тесной и устойчивой связью с принимающим сообществом. При этом некоторые отечественные ученые¹⁶ считают интеграцию определенной ступенью на пути приобретения гражданства.

Проблема конвергенции мигрантов актуальна сегодня для всех стран-реципиентов и в настоящее время в полном объеме ни в одном государстве не решена. Эксперты выделяют несколько видов интеграционных моделей.

В качестве наиболее ранней и полностью не оправдавшей себя можно назвать модель «приезжего рабочего», суть которой заключается в отсутствии необходимости принятия мер по интеграции иностранных граждан, поскольку они через некоторое время покинут страну. Примером служит опыт Западной Германии, которая в свое время приняла несколько сотен тысяч трудовых мигрантов из других европейских стран. Несостоятельность этой модели с позиций современности очевидна, поскольку, став постоянными жителями, «временные» мигранты дали поколение детей, которое столкнулось с серьезной проблемой изолированности от принимающего сообщества.

По-иному выстраивается «мультикультуралистическая» модель, идея которой основывается на видении в мигрантах постоянных жителей страны, при этом учитываются их религиозные, этнические, национальные и культурные особенности. Мультикультурализм как государственная политика интеграции мигрантов зародился в 1970-х гг. в таких государствах, как Канада, Австралия. Для Европы мультикультурализм – идеология скорее заимствованная и характерна для Великобритании и Нидерландов¹⁷. По причине своеобразного понимания данная модель

¹⁵ См.: *Илимбетова А. А.* Адаптация и интеграция мигрантов : условия, цели, подходы // Вестник института экономики Российской академии наук. 2021. № 2. С. 146.

¹⁶ См.: *Бажан Т. А.* Общество заинтересовано в адаптации мигрантов // Земли. 2011. № 8. С. 6.

¹⁷ См.: *Сахарова В. В.* Мультикультурализм и политика интеграции иммигрантов : сравнительный анализ опыта ведущих стран Запада в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2010. С. 9–10.

оказалась нежизнеспособной, и в этих странах не удалось избежать межэтнических столкновений, проявления насилия на этнорелигиозной основе. Таким образом, к ожидаемой конвергенции разнообразных культур политика мультикультурализма не привела, более того, этнические и религиозные различия сосуществующих культур, напротив, становятся питательной средой для экстремизма и ксенофобии¹⁸. По мнению отечественных исследователей, мультикультуралистский подход в миграционной политике полностью провалился¹⁹.

Сегодня передовые государства отказываются от идеи мультикультурализма в пользу ассимиляции, которая означает постепенное вливание мигрантов в принимающее сообщество. При этом ассимиляция не означает отказа иностранных граждан от своих отличительных характеристик, обусловленных культурными и социальными особенностями. В основу ассимиляции положено функциональное вовлечение мигрантов в жизнь общества, их трудовая занятость, досуг, социальная защищенность, обязательное участие в основных гражданских и политических процессах. Примером реализации ассимиляционной политики выступает страна классической иммиграции – США²⁰, но даже в этой стране иммиграция встречается коренным населением часто также неблагоприятно.

Для Российской Федерации как многонационального государства верный выбор модели интеграции иностранных граждан имеет особую значимость. Нельзя согласиться с современными высказываниями, что эта проблема в России долгое время находилась вне поля зрения государственной миграционной политики²¹, поскольку в Российской Федерации вопрос интеграции иностранных граждан был поднят фактически с началом ее формирования в современном понимании.

Уже первый концептуальный документ, принятый по вопросам миграции в 1994 г. – Федеральная миграционная программа, ставила задачу разработки нормативных правовых актов, регулирующих такие проблемы в области миграции, как «содействие в социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов на территории Российской Федерации»²².

Несколько позже Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг. также не обошла стороной данную проблему, предложив решать проблемы миграции народов совместно с государствами, участвовавшими в их перемещении. В документе подчеркивается, что только государ-

¹⁸ См.: *Белозерова М. В.* Мультикультурная политика и толерантность : проблемы формирования на федеральном и региональном уровнях // *Культурология. Вестник КемГУКИ.* 2011. № 7. С. 59–60.

¹⁹ См.: *Андриченко Л. В., Плюгина И. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения. М., 2019.

²⁰ См.: *Хабидулин Р. Р.* Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 3. С. 87–85.

²¹ См.: *Варшавер Е. А., Рочева А. Л.* Указ. соч. С. 315–330.

²² О Федеральной миграционной программе : указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 (документ утратил силу).

ственное регулирование позволит обеспечить необходимое содействие в обустройстве и адаптации мигрантов²³. Однако конкретных путей решения данной проблемы предложено не было.

Разработчики Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятой в 2003 г.²⁴, приходят к выводу о нерешенности в стране проблемы адаптации мигрантов, а также о востребованности в целях дальнейшего поощрения иммиграции в страну разработки мер по содействию адаптации иммигрантов и интеграции их в российское общество.

Впоследствии утвержденная Президентом РФ в 2012 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.²⁵ в числе направлений миграционной политики Российской Федерации провозгласила содействие адаптации и интеграции мигрантов, формирование конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом. При этом разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации планировалась при участии федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Направления государственной миграционной политики Российской Федерации в области содействия адаптации и интеграции мигрантов впервые получили конкретные формулировки. Так, в качестве таких направлений признано изучение русского языка, российского права, культурных традиций и этических норм поведения. Для их реализации необходимо формирование соответствующей инфраструктуры в странах исхода мигрантов, а также в субъектах РФ, где имеется наибольший приток мигрантов. Такая инфраструктура предполагает наличие центров оказания информационной и правовой помощи иностранным гражданам, возможности обучения их языку и российским культурным традициям. Кроме того, рассматриваемой стратегией в целях адаптации мигрантов предполагалось активное использование возможностей отечественных СМИ, создание специализированного цикла передач.

Разработчиками Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. критиковалось миграционное законодательство Российской Федерации, как ориентированное на привлечение временных мигрантов и не содержащее мер по адаптации и интеграции иностранных граждан.

²³ О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы : постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 (документ утратил силу).

²⁴ О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р (документ утратил силу).

²⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Президентом РФ (документ утратил силу).

В анализируемой Концепции говорится также об отсутствии, за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, иных стратегических документов в области интегрирования в принимающее сообщество востребованных категорий мигрантов, обладающих необходимыми профессиональными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками. Делается вывод, что нарастающая тенденция социальной напряженности в отношениях с мигрантами является именно следствием отсутствия таких программ, а также о том, что в будущем при их разработке и принятии участниками реализации предложенной стратегии должны стать все заинтересованные субъекты. Но ведущая роль в решении проблемы адаптации мигрантов разработчиками анализируемой концепции, безусловно, отведена деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также общественным объединениям, участвующим в данной деятельности.

Необходимо отметить, что в 2012 г., кроме Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., был также разработан и принят еще один значимый, в том числе и для миграционной сферы деятельности государства, концептуальный документ – Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.²⁶, также затрагивающий проблему вхождения мигрантов в российский социум, обозначив ее в качестве приоритета государственной национальной политики Российской Федерации, а создание четкой системы адаптации мигрантов в российское общество – как важнейшую задачу.

В настоящее время государственная программа «Реализация государственной национальной политики»²⁷ включает подпрограмму 5 «Социально-культурная адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации». Ее ответственным исполнителем является Федеральное агентство по делам национальностей, а участниками заявлены Министерство внутренних дел Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Целью рассматриваемой подпрограммы задекларировано создание условий для успешной адаптации мигрантов в российский социум.

Разработчиками анализируемого документа ставятся задачи разработки и внедрения различного рода просветительских программ и ресурсов информационных платформ сопровождения адаптационных процессов мигрантов. Осуществление задач подпрограммы «Социаль-

²⁶ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.

²⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532.

но-культурная адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации» запланировано по двум основным направлениям. Во-первых, это деятельность, касающаяся научно-методического и информационного сопровождения процессов адаптации иностранных граждан; во-вторых, непосредственная реализация мер, направленных на их социально-культурную адаптацию.

В качестве целевых индикаторов и показателей подпрограммы предложено использовать ежегодные данные о количестве участников проводимых мероприятий и о доле лиц, успешно сдавших экзамены по программам адаптации от общего числа мигрантов, проходивших испытание.

Реализовать данную подпрограмму планируется в один этап – с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2025 г. В результате реализации мероприятий подпрограммы ожидается разработка необходимых для успешной социальной и культурной адаптации мигрантов просветительских программ, а также справочной литературы и информационных ресурсов. Кроме того, запланировано осуществление комплекса мероприятий по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, включая выплаты лицам из числа вынужденных мигрантов.

Таким образом, проблема адаптации мигрантов в российский социум не теряет своей актуальности на протяжении нескольких последних десятилетий и остается в центре внимания в концептуальных стратегических документах, разработанных и принятых по вопросам миграции и иной, связанной с этими проблемами деятельности государства. Вместе с тем приходится признать, что данный вопрос на протяжении всего обозначенного времени так и остается неразрешенным. Как было сказано ранее, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. утратила силу до окончания срока ее реализации, в связи с принятием новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период на 2019–2025 гг.²⁸ Причин тому достаточно много, начиная от позитивных изменений в части возрастающей миграционной привлекательности Российской Федерации и заканчивая такими негативными факторами, как возрастающие криминальные угрозы, исходящие от мигрантов. Кроме того, отечественными учеными утратившая актуальность Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. подвергалась достаточно серьезной критике во многом именно по причине нерешенности в период ее реализации проблемы адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод²⁹, в связи с чем активно поднимался вопрос о необходимости пересмотра ориентиров государственной миграционной политики.

²⁸ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

²⁹ См.: *Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б., Орловский Е. А.* О необходимости совершенствования миграционной политики России в целях защиты прав человека // Миграционное право. 2016. № 3. С. 30–33.

Вместе с тем в современной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.³⁰ в числе достижений реализации ранее действовавшей стратегии признается существенная корректировка институтов трудовой и образовательной миграции, создание преференций для приема в российское гражданство востребованным категориям иностранных граждан, апробация в формате государственно-общественного партнерства различного рода просветительских программ.

Так, впервые в 2013 г. для мигрантов, занятых в социально значимых сферах, было законодательно установлено требование знания русского языка. В результате эксперимента 55 тыс. работниками были представлены требуемые документы³¹.

После удачной апробации, начиная с 2015 г., тестирование на знание языка и прохождение медицинского освидетельствования становится для большинства трудовых мигрантов обязательным.

Вместе с тем принимаемые меры не всегда были последовательными. Например, от обратившихся за получением разрешения на временное проживание либо вида на жительство мигрантов, обязательно требовалось подтверждение владения ими русским языком, знания российской истории и основ законодательства. Но при обращении по вопросу получения российского гражданства знание основ законодательства не требовалось, что выглядит парадоксально.

С учетом вышесказанного отечественные ученые приходят к выводу, что в период реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. в стране не сформировалась стройная система адаптации и интеграции мигрантов³², поэтому сегодня необходима дальнейшая работа по созданию условий для интеграции мигрантов в российский социум. При этом категорией, требующей особенного внимания, выделены вынужденные мигранты по причине уязвимости их положения.

Одновременно в действующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. задается вектор государственной стратегии по созданию условий для адаптации иностранных граждан и использования дифференцированных механизмов, учитывающих индивидуальные особенности мигрантов и своеобразие уклада жизни в российских регионах, его этнокультурные отличия. Кроме того, впервые в официальном концептуальном документе говорится о

³⁰ См.: *Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б., Орловский Е. А.* Указ соч.

³¹ См.: *Ромодановский К. О., Мукомель В. И.* Регулирование миграционных процессов : проблемы перехода от реактивной к системной политике // *Общественные науки и современность.* 2015. № 5. С. 5–6.

³² См.: *Андриченко Л. В.* Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2015. № 10. С. 5–18.

необходимости предотвратить пространственную сегрегацию, формирование изолированных анклавов иностранных граждан.

Как несомненное достоинство рассматриваемого концептуального нормативного правового акта стоит отметить постановку вопроса о легализации лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации без документов, удостоверяющих личность. В результате законодательного установления получения такого рода документа существенной гарантией успешной адаптации указанной категории лиц в принимающее сообщество станет возможность осуществления ими трудовой деятельности на законных основаниях. Это позволит легализовать статус мигрантов, проживающих на территории страны без разрешительных документов, и в последующем даст им возможность дальнейшего определения своего правового статуса в целях более полноценной адаптации и последующей интеграции в российский социум.

Необходимо отметить, что интеграционные проекты будут эффективно реализованы в конкретном социуме, на определенной территории, поэтому такого рода мероприятия должны осуществляться не столько на федеральном, сколько на региональном и местном уровнях.

Участие субъектов РФ в реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³³, в соответствии с положениями которого к ведению субъектов РФ относится реализация на основе финансирования из региональных бюджетов социальной и культурной адаптации мигрантов.

Кроме того, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁴ к вопросам местного значения отнесена социальная и культурная адаптация мигрантов и профилактика конфликтов на межнациональной почве.

Безусловно, стратегически верным является наделение функциями в рассматриваемой области регионального и муниципального уровней власти, вместе с тем до настоящего времени их полномочия в данной сфере четко не сформулированы, что затрудняет реализацию этой задачи. В отсутствие законодательного закрепления полномочий региональных и муниципальных органов власти в рассматриваемой сфере они решают эту проблему по собственному усмотрению. Например, некоторые из них реализуют меры по поддержке некоммерческих организаций, которые реализуют интеграционные проекты³⁵. Вместе с тем региональные и му-

³³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

³⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

³⁵ Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан социально ориентированным некоммерческим организациям, реали-

ниципальные органы власти задействуют имеющиеся ресурсы для решения этой проблемы по остаточному принципу, что еще раз подчеркивает необходимость законодательной проработки решения данного вопроса³⁶.

При этом в настоящее время не во всех субъектах РФ создана правовая основа этой деятельности, что, с одной стороны, объективно обусловлено различной степенью привлекательности регионов для мигрантов. Вместе с тем необходимы базовые системные подходы к решению проблемы на федеральном уровне, однако до настоящего времени в отечественном законодательстве отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий основы государственного управления в области интеграционных процессов мигрантов. В национальном законодательстве содержатся только отдельные нормы, относящиеся к вопросам реализации интеграционной политики. Например, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³⁷ закреплена обязанность подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ отечественного законодательства для мигрантов, обратившихся за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения либо патента на работу.

Вопросы адаптации мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из государств – участников СНГ, затронуты также в Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом³⁸, которой предусмотрено привлечение к ее реализации российских образовательных организаций, общественных объединений, СМИ и бизнес-структур.

Ранее нами отмечалось, что ФМС России в период ее функционирования был подготовлен проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»³⁹, где роль координатора деятельности по адаптации и инте-

зующим проекты, направленные на социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов : постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 28 марта 2015 г. № 193. URL: https://tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_321400.pdf (дата обращения: 01.02.2022) ; О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 10 октября 2013 г. № 80-кз. URL: <https://base.garant.ru/27133431/> (дата обращения: 01.02.2022) ; О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 7 ноября 2011 г. № 139-ОЗ. URL: <https://base.garant.ru/7106632/> (дата обращения: 01.02.2022).

³⁶ См.: Андрюченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

³⁷ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

³⁸ Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом : утв. Президентом РФ 3 ноября 2015 г. № Пр-2283.

³⁹ О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации : проект федерального закона (подготовлен ФМС России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29 апреля 2014 г.).

грации иностранных граждан была отведена упраздненной ныне ФМС России⁴⁰, в составе которой было создано специальное Управление адаптации и интеграции. Однако с передачей функции по нормативно-правовому регулированию миграции МВД России данные вопросы не вошли в сферу его полномочий, поскольку в соответствии с приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» реализация этого направления государственной миграционной политики не относится к задачам ГУВМ МВД России.

После упразднения Федеральной миграционной службы основным федеральным органом, реализующим полномочия в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан стало Федеральное агентство по делам национальностей⁴¹. Однако отечественными учеными отмечается, что данная структура в настоящее время обладает весьма ограниченными ресурсами⁴².

В 2020 г. Федеральным агентством по делам национальностей были разработаны методические рекомендации по вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, предназначенные для органов государственной власти субъектов РФ⁴³. В документе отмечается, что реализация данных мероприятий на территории субъектов РФ осуществляется в рамках соответствующих подпрограмм или регулируется отдельными нормативными правовыми актами. Регионам рекомендовано создание специализированных подразделений по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, а главам муниципальных образований – определить должностное лицо, наделенное компетенцией решения данных вопросов на территории муниципального образования. Кроме того, в регионах рекомендовано создание рабочих органов по вопросам легализации иностранных граждан.

Эту сферу деятельности необходимо обеспечить соответствующей инфраструктурой, в том числе на основе государственно-общественного

⁴⁰ См.: Воронина Н. А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации : тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2019. № 3 (83). С. 63–82.

⁴¹ О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» : указ Президента РФ от 24 августа 2017 г. № 399.

⁴² См.: Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б. О некоторых проблемах защиты конституционных прав и свобод иностранных граждан в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 42–45.

⁴³ Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» : приказ Федерального агентства по делам национальностей от 17 ноября 2020 г. № 142. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-fadn-rossii-ot-17112020-n-142-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 01.02.2022).

партнерства, включая «центры миграции», консультативные центры по информационной и правовой поддержке как иностранных граждан и пр.

Таким образом, Федеральное агентство по делам национальностей основную деятельность в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан возложило на регионы.

Необходимо также отметить, что задача приобщения иностранных граждан к российскому социуму во многом носит общественный характер, поэтому государство не может ее выполнить без общественной поддержки. Только в случае, если принимающая среда возьмет на себя ответственность за интеграцию иностранных граждан, а они, в свою очередь, смогут воспринимать себя частью общества, возможна будет реализация ассимиляционной модели⁴⁴.

На решение проблемы адаптации и интеграции иностранных граждан в значительной степени может повлиять деятельность бизнес-структур, в связи с чем государству необходимо работать над созданием привлекательных условий для занятия бизнеса благотворительностью в части предоставления преимуществ и льгот для поддержки его деятельности. Необходимо также повысить роль национальных диаспор в оказании содействия своим соотечественникам в освоении русского языка и основ российской культуры.

В настоящее время в Российской Федерации в формате государственно-общественного партнерства разработаны и проходят проверку на практике подходы к социальной и культурной адаптации иностранных граждан в рамках соответствующих программ с участием общественных и образовательных организаций, учреждений культуры и спорта⁴⁵. Создано множество общественных организаций, каждая из них находит индивидуальный подход к иностранным гражданам, оказывает помощь в различных сложных жизненных ситуациях. Благодаря этим организациям иностранным гражданам в нашей стране оказывается более широкий спектр услуг во всех сферах жизнедеятельности, что способствует их большей социальной защищенности и, как следствие, повышается уровень авторитета государства на мировой арене. С учетом того что общественные объединения во всем мире сегодня играют ведущую роль в формировании и функционировании демократических политических режимов, степень их влияния на формирование миграционной политики Российской Федерации будет неуклонно возрастать.

Полагаем, что для реализации задачи вхождения мигрантов в принимающее российское сообщество применение метода децентрализованного правового регулирования, когда на уровне Российской Федерации устанавливаются рамочные нормы права, в соответствии с которыми региональные органы власти и органы местного самоуправления правомочны самостоятельно регламентировать данную деятельность с учетом

⁴⁴ URL: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Forum21/Issue_No10/N10_National_integration_plan_ru.pdf (дата обращения: 01.02.2022).

⁴⁵ О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

местных потребностей, вполне оправдано⁴⁶. Однако необходимая нормативная правовая база данной деятельности на федеральном уровне пока не создана, поэтому многие отечественные ученые в последние годы высказывались о необходимости принятия законодательного акта, который определит направления реализации адаптации и интеграции иностранных граждан, полномочия органов власти всех уровней по решению этой задачи, а также порядок и источники необходимого финансирования. Правовая неурегулированность отношений в данной сфере приводит к терминологической путанице и подмене понятий, неопределенности круга субъектов этой деятельности, существенно затрудняя реализацию интеграционной политики.

Попытка разрешить имеющиеся проблемы предпринята разработчиками проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», в который включен, как отмечалось ранее, раздел «Общие положения социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации».

Важным в предложенной законодательной новелле является акцент на то, что сфера ее реализации распространяется исключительно на иностранных граждан, находящихся в стране на законных основаниях.

Кроме того, на законодательном уровне впервые предложен перечень субъектов, уполномоченных на осуществление деятельности в области социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан. К таковым отнесены: федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, социально ориентированные некоммерческие организации, национально-культурные автономии, общественные объединения и образовательные организации.

Со стороны Правительства РФ осуществляется координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в данной сфере, утверждается перечень мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан в Российской Федерации, а также индикаторы (показатели) эффективности реализации проводимых мероприятий.

Законопроект закрепляет также компетенцию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, касающуюся координации деятельности иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, методического обеспечения деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, а также оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации поддержки некоммерческим организациям, поддерживаю-

⁴⁶ См.: Право и социальное развитие : новая гуманистическая иерархия ценностей / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.

щим социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан.

Однако наименование самого федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, в законопроекте не упоминается. Сегодня основные полномочия в данной области осуществляет Федеральное агентство по делам национальностей при участии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства образования и науки Российской Федерации. Однако, как упоминалось ранее, Федеральное агентство по делам национальностей не обладает достаточными ресурсами для полноценного выполнения перечисленных функций. Показательно, что вышеназванный орган исполнительной власти не имеет территориальных органов, и это, безусловно, создает сложности в его взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на территории регионов, на которые, как было сказано ранее, сегодня возложены основные задачи в рассматриваемой области. В связи с этим видится целесообразным передать полномочия по реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в ведение МВД России, на которое возложена задача по выработке и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере миграции⁴⁷ и которое обладает достаточными полномочиями и ресурсами, а также богатым опытом деятельности в сфере регулирования миграционных отношений.

Что касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ, на которые сегодня возлагается основная нагрузка в рассматриваемой области, то к их ведению новым законопроектом отнесены такие задачи, как реализация в регионах государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, непосредственное осуществление ее мероприятий, разработка и проведение в жизнь государственных программ субъектов РФ либо подпрограмм государственных программ субъектов РФ по вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, а также информационное сопровождение государственной политики в этой области, создание консультативных органов по данным вопросам и другие полномочия, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Значительная роль в деле социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации отведена в рассматриваемом законопроекте органам местного самоуправления.

⁴⁷ 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.

Так, они непосредственно осуществляют деятельность по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, оказывают поддержку некоммерческим организациям, участвующим в таких мероприятиях, а также создают консультативные органы, в ведении которых находится рассмотрение проблем, связанных с этой деятельностью.

Итак, проанализировав современные подходы к пониманию феномена адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, можно прийти к выводу о терминологической путанице в подходах к формулированию данных определений, ввиду отсутствия позиции отечественного законодателя по данному вопросу.

Предлагаемое в содержании раздела «Общие положения социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» единое определение для двух различных понятий – «адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации» является достаточно дискуссионным, поскольку, на наш взгляд, эти термины характеризуют степень вхождения иностранных граждан в российский социум и являются различными последовательными стадиями ассимиляционного процесса.

Помимо попытки формулирования основных понятий в заявленной сфере регулирования в разделе «Общие положения социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» впервые предложена система субъектов данной деятельности и определена их компетенция. Эта система наглядно отражает элементы децентрализованной модели управления миграционными процессами, в рамках которой при централизованном государственном регулировании субъекты РФ и органы местного самоуправления вправе принимать свои стратегические решения в области социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, учитывая имеющиеся потребности. Однако, помимо полномочий субъектов рассматриваемого вида деятельности, необходимо законодательно закрепить формы их реализации, а также права и обязанности этих субъектов, их взаимную ответственность и пр. Но наиболее важной видится необходимость нормативного правового закрепления принципов деятельности уполномоченных субъектов по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации как основных ее идей.

Таким образом, проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» в части его положений о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации нуждается в существенной доработке.

Кроме того, видится необходимым определить ключевую роль Министерства внутренних дел Российской Федерации в государственной системе регулирования социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, поскольку в настоящее время именно на данный орган исполнительной власти возложена задача по выработке и реализации национальной политики в сфере миграции, а также МВД России располагает существенными силами и средствами и имеет достаточный опыт миграционной деятельности.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что эффективность реализации отечественной миграционной политики в области адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающее сообщество не может быть осуществлена без четко сформулированной государственной стратегии. Конструктивное взаимодействие субъектов отечественной интеграционной системы, основанное на четкой законодательной регламентации их прав, обязанностей и взаимной ответственности, позволит обеспечить эффективность деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

Библиографический список

Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б., Орловский Е. А. О необходимости совершенствования миграционной политики России в целях защиты прав человека // Миграционное право. 2016. № 3. С. 30–33.

Андрейцо С. Ю., Булатов Р. Б. О некоторых проблемах защиты конституционных прав и свобод иностранных граждан в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 42–45.

Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения. М., 2019. 392 с.

Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 5–18.

Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

Бажан Т. А. Общество заинтересовано в адаптации мигрантов // Земляки. 2011. № 8. С. 6.

Белозерова М. В. Мультикультурная политика и толерантность : проблемы формирования на федеральном и региональном уровнях // Культурология. Вестник КемГУКИ. 2011. № 7. С. 59–60.

Варшавер Е. А., Рочева А. Л. Интеграция мигрантов : что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14, № 3. С. 315–330.

Воронина Н. А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации : тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2019. № 3 (83). С. 63–82.

Илимбетова А. А. Адаптация и интеграция мигрантов : условия, цели, подходы // Вестник ин-та экономики Российской акад. наук. 2021. № 2. С. 146.

Казарян К. В. Правовая адаптация и интеграция трудовых мигрантов // Lex Russica. 2017. № 9. С. 64–72.

Мукомель В. И. Политика интеграции. М. : Макс Пресс, 2011.

Мукомель В. И. Трансформация миграционных потоков : циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3. С. 28–33.

Право и социальное развитие : новая гуманистическая иерархия ценностей / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015. 272 с.

Ромодановский К. О., Мукомель В. И. Регулирование миграционных процессов : проблемы перехода от реактивной к системной политике // Ответственные науки и современность. 2015. № 5. С. 5–6.

Сахарова В. В. Мультикультурализм и политика интеграции иммигрантов : сравнительный анализ опыта ведущих стран Запада в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2010. С. 9–10.

Хабибулин Р. Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 87–85.

References

Andreitso S. Yu., Bulatov R. B., Orlovsky E. A. On the need to improve the migration policy of Russia in order to protect human rights // Migration Law. 2016. № 3. P. 30–33.

Andreitso S. Yu., Bulatov R. B. On some problems of protection of constitutional rights and freedoms of foreign citizens in modern Russia // Constitutional and municipal law. 2018. № 8. P. 42–45.

Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practice. M., 2019. 392 p.

Andrichenko L. V. Legal mechanisms of social and cultural adaptation and integration of migrants in the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2015. № 10. P. 5–18.

Andrichenko L. V. Problems of systematization of migration legislation // Journal of Russian Law. 2014. № 12. P. 5–15.

Bazhan T. A. The society is interested in the adaptation of migrants // Fellow countrymen. 2011. № 8. P. 6.

Belozeroва M. V. Multicultural policy and tolerance: problems of formation at the federal and regional levels // Culturology. Bulletin of KemGUKI. 2011. № 7. P. 59–60.

Varshaver E. A., Rocheva A. L. Integration of migrants: what is it and what role the state can play in its implementation // Journal of Social Policy Research. 2016. Vol. 14, № 3. P. 315–330.

Voronina N. A. Legislation on adaptation and integration of migrants in the Russian Federation: development trends // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 3 (83). P. 63–82.

Ilimbetova A. A. Adaptation and integration of migrants: conditions, goals, approaches // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2021. № 2. P. 146.

Kazaryan K. V. Legal adaptation and integration of labor migrants // Lex russica. 2017. № 9. P. 64–72.

Mukomel V. I. Integration policy. M. : Maks Press, 2011.

Mukomel V. I. Transformation of migration flows: circular migrations // Migration law. 2012. № 3. P. 28–33.

Law and social development: a new humanistic hierarchy of values / ed. A. V. Gabov, N. V. Putilo. M., 2015. 272 p.

Romodanovskiy K. O., Mukomel V. I. Regulation of migration processes: problems of transition from reactive to systemic policy // Social sciences and modernity. 2015. № 5. P. 5–6.

Sakharova V. V. Multiculturalism and the policy of integration of immigrants: a comparative analysis of the experience of leading Western countries in the context of globalization: Abstract. dis. ... cand. polit. nauk. SPb., 2010. P. 9–10.

Khabibulin R. R. Models of legal regulation of migration in the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2018. № 3. P. 87–85.

Для цитирования:

Катаева О. В. Проблемные вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество и некоторые пути их решения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 108–128. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9031>

Recommended citation:

Kataeva O. V. About the need to improve the administrative legal mechanisms of social and cultural adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 108–128. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9031>

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

Belgorod Law Institute of the MIA of Russia named after I. D. Putilin

Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Colonel of Police, Head of the Management and Administrative Activities of the Agencies of the Ministry of Internal Affairs Department

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

РОЛЬ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Е. В. Ламонов

Тамбовская областная Дума

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: рассматривается роль административных регламентов в повышении эффективности работы исполнительных органов власти; приводится анализ заключений правовых экспертиз Управления юстиции по Тамбовской области, содержания административных регламентов ряда управлений Тамбовской области; обосновывается необходимость принятия закона, регулирующего административно-процедурные отношения.

Ключевые слова: административный регламент, законность, органы юстиции, исполнительный орган, законодательство об административных процедурах.

Abstract: the article examines the role of administrative regulations in increasing the efficiency of the executive bodies of power; an analysis of the conclusions of legal examinations of the Department of Justice in the Tambov region of the content of administrative regulations of a number of departments of the Tambov region is provided; the necessity of adopting a law regulating administrative and procedural relations is substantiated.

Key words: administrative regulations, legality, justice bodies, executive body, legislation on administrative procedures.

Определяющим фактором, влияющим на положительную динамику социально-экономического развития государства, обеспечение прав граждан во взаимоотношении с органами власти, является эффективность государственного управления, его аппарата, прозрачность деятельности исполнительной власти, наличие системы мер противодействия коррупции в сферах деятельности ее органов.

В настоящее время проблемы эффективности деятельности органов государственной власти набирают все большую актуальность. В посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ неоднократно отмечал необходимость выстроить четко работающую исполнительную вертикаль¹, так как «без качественного, современного государственного управления, без высокой персональной ответственности

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Рос. газета. 2001. 4 апр.

тех, кто занимается этим делом, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»².

В целях повышения качества и доступности государственных услуг, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р были утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.³

В процессе реализации административной реформы была создана система административных регламентов органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях⁴.

Необходимо отметить, что административные регламенты по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг сыграли положительную роль в повышении эффективности работы исполнительных органов и их должностных лиц, а их применение повысило доступность, открытость и прозрачность деятельности государственных служащих, что является определенным гарантом для граждан и негосударственных организаций реализации своих прав и законных интересов при взаимодействии с органами власти.

Административные регламенты, определяя процедурный порядок осуществления государственных функций или предоставления госу-

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. URL: <http://www.ru/acts/bank/36699/page/3/>

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. от 05.12.2017) // Рос. газета. 2010. 30 июля ; Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг : одобр. Правительственной комиссией по проведению административной реформы 23 ноября 2010 г. № 109. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (с изм. от 25.10.2017) // Рос. газета. 2011. 31 мая ; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти области : постановление администрации Тамбовской области от 27 января 2011 г. № 38 (с изм. от 10.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг : постановление администрации города Мичуринска Тамбовской области от 1 августа 2012 г. № 1643. Данное постановление в последующем было признано утратившим силу и в настоящее время Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг утвержден постановлением администрации города Мичуринска Тамбовской области от 17 июня 2016 г. № 1328. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дарственных услуг, уменьшают возможность совершения со стороны должностных лиц неправомερных действий, сферу административного усмотрения, что свидетельствует также об их антикоррупционной направленности.

Важным принципом, которым в своей деятельности должны руководствоваться органы исполнительной власти, их должностные лица и который должен ими соблюдаться, является принцип законности. Его содержание состоит не только в недопущении «процедурных дефектов»⁵, но и соблюдении материально-правовых норм, в том числе соответствии региональных административных регламентов федеральному законодательству.

Одним из средств контроля за соответствием административных регламентов исполнительных органов субъектов РФ федеральному законодательству является проведение органами юстиции правовых экспертиз этих регламентов.

В данной статье нами будут проанализированы некоторые экспертные заключения правовой экспертизы Управления юстиции Министерства юстиции Российской Федерации по Тамбовской области административных регламентов управления социальной защиты и семейной политики, управления по развитию промышленности и торговли и управления градостроительства и архитектуры Тамбовской области.

В ходе проведения правовой экспертизы (заключение № 46 от 14.01.2019) приказа управления социальной защиты и семейной политики Тамбовской области от 2 октября 2018 г. № 1943-ф «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «предоставление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка» выявлены нормы, не соответствующие федеральному законодательству.

Так, согласно Федеральному закону от 18 июля 2018 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части установления дополнительных гарантий граждан при получении государственных и муниципальных услуг» в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ внесены существенные изменения, согласно которым определены дополнительные требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении вышеуказанных услуг, дополнен перечень случаев, при которых заявитель может обратиться с жалобой, а также скорректированы общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы.

Однако данные изменения, предусмотренные Федеральным законом № 204-ФЗ, не нашли отражения в рассматриваемом административном регламенте.

Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2019 г. № 856 «О внесении изменений в Правила представления членам семей погибших (умер-

⁵ Давыдов К. В. Процедурные дефекты административных актов : сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 23.

ших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг» указанный перечень был расширен. Право на получение компенсационных выплат получили также члены семей лиц, проходивших службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имевших специальные звания полиции, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей в период прохождения службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Вместе с тем в ходе проведения правовой экспертизы административного регламента, регулирующего порядок предоставления данной государственной услуги, было установлено, что в перечне заявителей на ее предоставление указанная категория не предусмотрена (заключение № 841 от 25.07.2019).

Согласно абзацу 2 подраздела 1.2 раздела 1 административного регламента предоставления государственной услуги «предоставление лицензий на заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов», утвержденного приказом управления по развитию промышленности и торговли Тамбовской области от 25 октября 2018 г. № 23 (в ред. от 27.03.2019 № 58), заявители могут обратиться за предоставлением государственной услуги в устной форме, что противоречит федеральному законодательству, так как согласно положению о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1287 и Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», подача заявления на предоставление данной государственной услуги в устной форме не предусматривается (заключение № 443 от 26.04.2019).

При проведении правовой экспертизы административного регламента осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, утвержденного приказом управления по развитию промышленности и торговли Тамбовской области от 27 марта 2019 г. № 59, органами юстиции были выявлены нормы, не соответствующие как федеральному, так и региональному законодательству (заключение № 624 от 24.05.2019).

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» контрольная закупка производится на основании мотивированного представления должностного лица органа государственного контроля (надзора) по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Однако содержание административного регламента не соответствует положениям вышеуказанной нормы федерального закона, так как отсутствует указание на анализ документов, полученных в результате проведения мероприятий государственного контроля (надзора).

В этом же административном регламенте было закреплено условие объявления юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережения о недопустимости нарушения требований, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ и других нормативно-правовых актов, не предусмотренных Федеральным законом № 294, а именно: «если юридическое лицо ранее не привлекалось к ответственности за нарушение соответствующих требований».

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 13.04.2004 № 1313 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части установления дополнительных гарантий граждан при получении государственных и муниципальных услуг п. 3 ст. 11.1 этого закона был дополнен положениями, предусматривавшими возможность обжалования запрета требовать от заявителя предоставления информации либо осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов РФ для предоставления государственной услуги.

Однако указанные дополнения не были учтены в административном регламенте предоставления государственной услуги «предоставление разрешения на строительство, внесение изменений в разрешение на строительство, в том числе в связи с необходимостью продления срока действия такого разрешения», утвержденном приказом управления градостроительства и архитектуры Тамбовской области от 23 мая 2019 г. № 170-0 (заключение № 717 от 25.06.2019).

Анализ приведенных примеров свидетельствует о существующих проблемах с качеством административных регламентов региональных органов власти. Во многом, на наш взгляд, это объясняется многочисленным ведомственным процессуальным нормотворчеством, что, в свою очередь, подтверждает необходимость формирования «полноценного процессуального законодательства»⁶ об административных процедурах.

В настоящее время правовое закрепление административных процедур в России совершается лишь на уровне административных регламентов государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

⁶ Попов Л. Л. Административные процедуры : проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97 ; см. также: *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 20–28.

Общее число государственных услуг и функций, связанных с непосредственным взаимодействием органов власти и граждан, на федеральном уровне, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, составляет 809; на региональном – 22 531; на муниципальном уровне – 17 771⁷. Отсюда, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2020 г. № 210-ФЗ, в целях установления порядка и стандарта предоставления государственной и муниципальной услуги, это влечет необходимость принятия около 200 тыс. нормативных правовых актов – административных регламентов.

Как справедливо отмечает А. Ф. Ноздрачев, «административные регламенты превратились в труднообозримый и малоэффективный нормативный массив, не способствующий укреплению законности в государственном управлении»⁸.

Важно отметить, что первые административно-процедурные законодательные акты были приняты в Австрии (1925 г.), Польше и Чехословакии (1928 г.), Югославии (1930 г.).

В США закон об административной процедуре был принят в 1946 г., в Венгрии – в 1957 г., в Испании – в 1958 г. Новые редакции законодательных актов в этой сфере были приняты в Югославии (1956 г.) и Польше (1960 г.).

Следующий этап кодификационных работ отметился принятием административно-процедурных законов в ФРГ (1976 г.), Болгарии (1979 г., новая редакция – 2006 г.), Польше (новая редакция – 1980 г.), Дании (1985 г.), Италии (1990 г.), Австрии (1991 г. – новая редакция), Португалии (1991 г.), Нидерландах (1992 г., с последующими дополнениями), Японии (1994 г.), Греции (1999 г.) и др.

На территории бывшего СССР большинство стран также уже приняли законы об административной процедуре (процедурах). Кроме государств Балтии (например, Закон Эстонской Республики об административной процедуре от 6 июня 2001 г.; Административно-процессуальный закон Латвии от 25 октября 2001 г.), это также: Грузия (Общий административный кодекс Грузии от 25 июня 1999 г.); Казахстан (Закон об административных процедурах от 27 ноября 2000 г.); Армения (Закон об основах административной деятельности и административном производстве от 18 февраля 2004 г.); Кыргызстан (Закон об административных процедурах от 1 марта 2004 г.); Азербайджан (Закон об административном производстве от 21 октября 2005 г.); Таджикистан (Кодекс об административных процедурах от 5 марта 2007 г.); Беларусь (Закон об основах административных процедур от 28 октября 2008 г.) и др.⁹

⁷ Административные стандарты и регламенты. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 21.10.2021).

⁸ Ноздрачев А. Ф., Козлова Е. А. Круглый стол «Современные административные процедуры: направления модернизации в условиях вызовов XXI века» // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 84.

⁹ URL: <https://www.zakon.kz/188182-obzor-administrativno-procedurnogo.html> (дата обращения: 28.10.2021).

Таким образом, в настоящее время имеется широкая научно-теоретическая разработка по вопросам административных процедур¹⁰, международно-правовой опыт создания и практика реализации законодательства об административных процедурах, учеными подготовлен ряд законопроектов об административных процедурах¹¹, которые стали предметом научных обсуждений, что свидетельствует о наличии оснований для принятия закона об административных процедурах, так как «законодательство об административных процедурах является главной платформой, на которой должна осуществляться настоящая административная реформа, направленная на модернизацию публичного управления и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций»¹².

Библиографический список

Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020.

Давыдов К. В. Процедурные дефекты административных актов : сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 23.

Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49–69.

Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

¹⁰ См.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 5–6, 8–10.

¹¹ См.: *Похмелькин В. В.* Федеральный закон «Об административных процедурах» (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer> (дата обращения: 01.11.2021) ; Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступит. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М., 2001 ; *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49–69 ; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Там же. № 3. С. 40–68. В мае 2019 г. Национальной ассоциацией административистов (НАСА), юридическим факультетом Воронежского государственного университета было организовано обсуждение теоретических проблем формирования в России законодательства об административных процедурах и проектов федеральных законов «Об административных процедурах в Российской Федерации». URL: <http://www.law.vsu.ru/news/2019/20190507.html> (дата обращения: 01.11.2021).

¹² *Стариков Ю. Н.* Правовые итоги-19. Комментарий для журнала «Закон». URL: http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon (дата обращения: 08.11.2021).

Ноздрачев А. Ф., Козлова Е. А. Круглый стол «Современные административные процедуры : направления модернизации в условиях вызовов XXI века» // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 84.

Попов Л. Л. Административные процедуры : проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97.

Похмелькин В. В. Федеральный закон «Об административных процедурах» (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer>

Стариков Ю. Н. Правовые итоги -19. Комментарий для журнала «Закон». URL: http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon

Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 20–28.

Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступит. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М. : Комплекс-Прогресс, 2001. 184 с.

References

Davydov K. V. Administrative procedures: the concept of legal regulation: author. dis. ... doct. jurid. sciences. N. Novgorod, 2020.

Davydov K. V. Procedural defects of administrative acts: comparative legal analysis // Administrative law and process. 2020. № 6. P. 23.

Davydov K. V. The current state and prospects for the development of Russian legislation on administrative procedures. Draft federal law "On administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation" // Journal of administrative proceedings. 2017. № 1. P. 49–69.

Kononov P. I., Stakhov A. I. On the draft federal law "On administrative proceedings in the Russian Federation" // Journal of administrative proceedings. 2017. № 3. P. 40–68.

Nozdrachev A. F., Kozlova E. A. Round table "Modern administrative procedures: directions of modernization in the face of challenges of the XXI century" // Administrative law and process. 2020. № 8. P. 84.

Popov L. L. Administrative procedures: problems of theory, legislation and practice // Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSLA). 2016. № 5 (21). P. 97.

Pokhmelkin V. V. Federal Law "On Administrative Procedures" (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer>

Starilov Yu. N. Legal results-19. Commentary for the journal "Zakon" // URL: http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon

Starilov Yu. N. Russian law on administrative procedures should become an integral part of modern administrative legislation // Vestnik VSU. Ser.: Right. 2015. № 3 (22). P. 20–28.

Federal Law "On Administrative Procedures" [Text]: an initiative project with comments from the developers / Vstup. st. K. Eckstein, E. Abrosimova. M. : Complex-Progress, 2001. 184 p.

Для цитирования:

Ламонов Е. В. Роль органов юстиции в обеспечении законности содержания административных регламентов региональных органов власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1(48). С. 129–137. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

Recommended citation:

Lamonov E. V. The role of the justice bodies in ensuring the legality of the content of the administrative regulations of the regional authorities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 129–137. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

Тамбовская областная Дума

Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник правового управления

E-mail: elamn@mail.ru

Tambov Regional Duma

Lamonov E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Legal Department

E-mail: elamn@mail.ru

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ:
ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ В НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С. Х. Хасан

Санкт-Петербургский государственный университет

Поступила в редакцию 22 сентября 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию сущности, содержания и значения административных регламентов в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Обосновываются предпосылки внедрения в публичное управление практики регламентации и стандартизации, уточняется терминологический аппарат. Делается попытка рассмотрения роли и значимости административного регламента через призму ретроспекции его нормативно-правового обоснования, инициированного в связи с проведением административной реформы. Акцентируется внимание на структуре административных регламентов. Делается вывод о приоритетных задачах, на решение которых направлено их использование.*

Ключевые слова: *административный регламент, органы исполнительной власти, государственные (муниципальные) услуги, государственный гражданский служащий, административная реформа, концепция эффективного управления, менеджеристская модель публичного управления.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the essence, content and significance of administrative regulations in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation. The author justifies the prerequisites of the appeal of the Institute of Public Administration to the practice of regulation and standardization, clarifies the terminology apparatus. An attempt is made to consider the role and significance of the administrative regulation through the prism of a retrospective of its regulatory justification initiated in connection with the implementation of administrative reform. Emphasis is placed on the structure of administrative regulations. It is concluded that priority tasks are aimed at their implementation.*

Key words: *administrative regulations, executive authorities, public (municipal) services, civil servant, administrative reform, concept of good governance, management model of public administration.*

В соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ административный регламент представляет собой нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (п. 4 ст. 2). Если акценти-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

ровать внимание на иных свойствах и характеристиках административного регламента, содержащихся в названном документе, а также в иных нормативно-правовых актах, например постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373², то можно сформулировать более узкое определение, согласно которому *административный регламент* выступает в качестве нормативно-правового акта органа исполнительной власти, определяющего сроки и последовательность его действий (административные процедуры), порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также с другими органами исполнительной власти и организациями.

В такой формулировке просматривается *специфика административных регламентов*, которая заключается в детализации или, точнее, конкретизации административно-управленческих процессов на основе подробных описаний их форматов, связывающих в единое целое цели и задачи с наличными ресурсами, определении порядка исполнения полномочий и предоставления государственных (муниципальных) услуг, контроля их исполнения, установлении режима открытости информации. В целом, как верно отмечает О. В. Яхина, актуальность и значимость инициирования административных регламентов состояла в появлении возможности изменения эффективности функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации, что важно при отсутствии как таковых рыночных механизмов измерения этой эффективности³.

Если рассматривать административные регламенты как *составляющую правового поля*, нормативно обосновывающего организационно-процедурные аспекты деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, то их следует оптимально представлять как уникальную правовую форму административно-публичной деятельности наряду с такими административно-правовыми актами, как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правила, приказы, инструкции и пр. Уникальность при этом заключается в том, что административные регламенты содержат сроки и последовательность административных процедур органов исполнительной власти, порядок взаимодействия их структурных подразделений и должностных лиц, а также их взаимодействия с иными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных (муниципальных) услуг федеральными и региональными органами исполнительной власти.

² О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 03.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

³ См.: Яхина О. В. Административные регламенты предоставления муниципальных услуг : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2019.

Административные регламенты являются также важным дополнением к системе контрактов и могут их заменять в тех сферах, где последние не применимы. Если на контрактной основе гипотетически могут быть построены отношения министерства с находящимися в его подчинении службами и агентствами, а служб и агентств, в свою очередь, с подведомственными им бюджетными учреждениями и организациями, то отношения внутри ведомств, между различными министерствами, службами и агентствами могут быть исключительно регламентированы и стандартизированы в соответствии с действующим законодательством⁴. В качестве наглядного примера можно привести Регламент проведения территориальными органами Федерального казначейства в случаях, установленных Правительством РФ, проверки соответствия информации, указанной в государственном контракте, договоре о капитальных вложениях, контракте учреждения, договоре о проведении капитального ремонта, договоре (контракте), документах, подтверждающих возникновение денежных обязательств юридических лиц, фактически поставленным товарам (выполненным работам, оказанным услугам), с использованием фото- и видеотехники при осуществлении казначейского сопровождения средств в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (утв. приказом Минфина России от 09.01.2020 № 5н).

Процесс развития института административных регламентов в Российской Федерации был фактически обусловлен началом *административной реформы*, мотивированной главным образом целями совершенствования функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, а также внедрения особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти⁵. Н. В. Муленко уточняет, что к приоритетным задачам административной реформы в рассматриваемом контексте относятся: разработка механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях, стандартов качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, регламентация исполнения государственных функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг⁶. Для реализации указанных направлений был принят широкий спектр нормативно-правовых актов, через призму которых можно системно оценить значимость административных регламентов в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

⁴ См.: Прокофьев С. Е., Еремин С. Г., Галкин А. И. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления : учеб. и практикум для вузов. М., 2021.

⁵ См.: Барциц И. Н. Административный регламент : предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 1 (2). С. 12–19.

⁶ См.: Муленко Н. В. Административные регламенты как один из инструментов повышения качества государственных услуг в сфере миграции // Вестник БелЮИ МВД России. 2020. № 3. С. 49–53.

В данном контексте отдельного внимания заслуживает Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»⁷, где законодатель впервые закрепил правовой статус административного регламента. Несмотря на отсутствие в данном нормативно-правовом акте его прямого легального определения, в нем приведены основные требования к структуре и содержанию должностного регламента государственного гражданского служащего, где первый выступает обязательным элементом административного регламента государственного органа.

Следующим этапом в развитии рассматриваемого института стало утверждение постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁸. В нем было закреплено положение, что административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти. Нельзя не упомянуть и утверждение постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 Типового регламента внутренней организации федеральных органов⁹, которым были определены структурные составляющие административного регламента и установлено, что порядок и сроки разработки административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг определяется Правительством РФ.

Важным событием стало принятие постановления Правительства РФ от 11 января 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». В нем отмечается, что «административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федеральных органов исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставления

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 01.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁹ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 01.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

государственных услуг федеральным органам исполнительной власти» (п. 3). Таким образом, административный регламент фактически нормативно предопределяет последовательность действий по осуществлению государственных функций. Именно в основе такого понимания лежат подходы, составляющие основу концепции *New Public Management* при описании регламентации бизнес-процессов, где акцент делается на каждой конкретной операции.

Кроме того, в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг разница между этими двумя видами регламентов заключается только лишь в одном разделе – регламент предоставления государственных услуг включает в себя «Требования к порядку предоставления государственной услуги», где приведены требования к порядку информирования об этой услуге, срокам предоставления, перечню оснований для отказа в предоставлении государственной услуги и прочие положения, характеризующие требования, установленные соответствующими федеральным законодательством и подзаконными актами. В целом основная идея этого раздела – четко сформулировать требования к качеству государственной услуги.

Оценивая данный документ, можно заключить, что в нем объединены *и регламент, и стандарт*. Так, во втором разделе Порядка «Требования к административным регламентам исполнения государственных функций и административным регламентам предоставления государственных услуг» дается описание стандарта предоставления государственной услуги; однако, как показывает практика, федеральные органы исполнительной власти значительно расширяют перечень параметров, которые входят в этот раздел. Соответственно, достигаются две ключевые цели – стандартизация процедуры взаимодействия заявителя с органами власти и регламентация действия государственных служащих. Процедура утверждения регламента позволяет в значительной степени повысить уровень требований к совершенствованию административных процедур и порядку взаимодействия с заявителем, причем она не является чрезмерно перегруженной.

С нашей точки зрения, особенно важными выступают требования к усовершенствованию административных процедур, которые приведены в Порядке. Так, представленные в документе критерии (устранение избыточности административных процедур, фасилитация действий и административных процедур, предоставление информации о действиях и административных процедурах физическим и юридическим лицам, возможность установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдением требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре) и требования к описанию отдельных действий служащих в регламенте позволяют обеспечить полную антикоррупционную экспертизу, требования к которой определены

ст. 13 Федерального закона № 210-ФЗ. Кроме того, интерес представляет и тот факт, что в соответствии с положениями указанной статьи, проекты административных регламентов должны быть размещены на соответствующем портале, где все желающие могут ознакомиться с документом и высказать свою позицию в отношении его содержания.

Следующим важным шагом в развитии института административных регламентов является принятие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.¹⁰, в которой акцент был сделан на разработке и интеграции стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти, а также разработке и реализации направлений совершенствования существующих и инициирования новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Так, к концу 2010 г. было утверждено 447 административных регламентов предоставления услуг федеральных органов исполнительной власти; на региональном и муниципальном уровнях их насчитывалось более 6 и 5 тыс. соответственно¹¹. Стоит добавить, что непосредственно на этапе реализации Концепции идея административного регламента и как одного из ключевых инструментов закрепления результатов административной реформы, и как регулятора административных процедур приняла окончательно свое оформление.

В упомянутом ранее Федеральном законе № 210-ФЗ вопросам административных регламентов посвящена целая глава. С позиции законодателя, административный регламент должен отвечать своему назначению и выполнять заложенные в него функции, т. е. упорядочивать деятельность органов исполнительной власти по реализации их отдельных полномочий посредством четкой регламентации последовательности и порядка административных процедур, а также совершенствовать эти процедуры на постоянной основе. Помимо этого, административный регламент должен предусматривать механизмы, которые позволяют обеспечивать действие его положений: во-первых, порядок и формы контроля исполнения государственных функций; во-вторых, порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при реализации государственных услуг. Как следствие, в ст. 12 Федерального закона № 210-ФЗ устанавливаются требования к структуре административных регламентов, где должны иметь место: общие положения, стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе в центре государственных и муниципальных услуг «Мои докумен-

¹⁰ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹¹ См.: Козлова Л. С. Административные регламенты : учеб. пособие для вузов. М., 2017.

ть» (многофункциональном центре, МФЦ), формы контроля за исполнением административного регламента.

Статья 13 Федерального закона № 210-ФЗ содержит требования к разработке проектов административных регламентов. Так, разработка административных регламентов осуществляется органами, которые реализуют функции (оказывают государственные (муниципальные) услуги). Федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, государственные корпорации – субъекты, выступающие разработчиками административных регламентов, обязаны размещать их проекты на Федеральном портале проектов нормативно-правовых актов. Органы государственной власти субъектов РФ, территориальные государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, аналогично являющиеся разработчиками проектов административных регламентов, обязаны размещать их на официальном сайте органа-разработчика. В отсутствие подобного веб-ресурса проект может быть размещен на официальном сайте субъекта РФ или муниципального образования. После этого проект подвергается независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти или уполномоченным органом местного самоуправления.

Важно также отметить, что в Федеральном законе № 210-ФЗ определены требования к стандартам предоставления государственных (муниципальных) услуг (ст. 14). Соответствующие требования выступают обязательной составляющей административного регламента федеральных органов исполнительной власти. На современном этапе на портале «Госуслуги» для каждой отдельной государственной (муниципальной) услуги существует отдельная web-страница, где подробно приведены сведения о характеристиках услуги, правилах ее оказания, а также сведения о результатах оказания той или иной услуги, которые определяют систему показателей для органа, ее оказывающего. С этими характеристиками может ознакомиться любой зарегистрированный на портале. Отдельной строкой приводится ссылка на файл с административным регламентом. К примеру, МВД России, будучи органом, предоставляющим услугу по получению внутреннего паспорта, разработало Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Этот документ устанавливает последовательность и характеристику административных процедур по оказанию названной услуги, фиксирует требования (нормативы и стандарты), предъявленные к организации процесса ее оказания.

Безусловно, административные регламенты включают в себя не только описание управленческих процедур и действий, но также и требования к оформлению, обработке документов, срокам их подготовке и выдачи, схемы прохождения потоков документации, формы документов,

регистрационных журналов и пр. Фактически разрабатываемые административные регламенты должны представлять собой своеобразные *интегральные документы*, в которых содержатся обязывающие нормативные требования к тому или иному процессу, а также рекомендации по исполнению процесса и обеспечению его непрерывности. В связи с этим, с нашей точки зрения, важна *унификация регламентирующих документов*, которая будет способствовать фасилитации административных процедур и снижению административных барьеров.

Данный вывод позволяет говорить о необходимости разработки методических указаний или рекомендаций (преимущественно в помощь разработчикам регламентов относительно положений ст. 12–14 Федерального закона № 201-ФЗ), которые унифицировали бы накопленный положительный опыт составления регламентов в органах исполнительной власти, что будет способствовать дальнейшему совершенствованию административных процедур, а также уточнили бы порядок документирования и организации работы с документами, сопровождающими соответствующие процессы в органах исполнительной власти.

Кроме того, следует согласиться с позицией И. Р. Аминова и Е. И. Кадраевой, что в настоящее время существует проблема дискреции законодательства или практики *гибкого административного усмотрения*, т. е. решения вопроса должностным лицом или уполномоченным органом своими волевыми решениями и действиями, не зависящими от вышестоящих властных субъектов¹². Безусловно, это необходимо для осуществления эффективного государственного (муниципального) управления, однако для этой сферы более свойствен разрешительный порядок правового регулирования, а не дозволительный. В связи с этим оптимально говорить о необходимости *легальной регламентации административного усмотрения* и определения его пределов, так как в ином случае цели и задачи принятия административных регламентов не найдут своей реализации – усиливается риск нарушения прав, свобод и законных интересов субъектов административных процедур, в том числе затрагиваются интересы государства.

В целом можно заключить, что административные регламенты играют значимую роль в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Они, условно говоря, задают *шкалу качества* исполнения государственных функций, а интеграция административных регламентов и стандартов государственных (муниципальных) услуг позволяет решать широкий спектр задач, среди которых: во-первых, повышение качества предоставления этих услуг и их доступности для физических и юридических лиц; во-вторых, содержательное наполнение административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти; в-третьих, повышение открытости

¹² См.: Аминов И. Р., Кадраева Е. И. Правовые акты органов местного самоуправления в системе правовых актов государства // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 91–99.

(прозрачности) деятельности органов исполнительной власти, их подконтрольность; в-четвертых, минимизация издержек при взаимодействии физических и юридических лиц с органами исполнительной власти.

Библиографический список

Аминов И. Р., Кадраева Е. И. Правовые акты органов местного самоуправления в системе правовых актов государства // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 91–99.

Барццц И. Н. Административный регламент : предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 1 (2). С. 12–19.

Козлова Л. С. Административные регламенты : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2017. 415 с.

Муленко Н. В. Административные регламенты как один из инструментов повышения качества государственных услуг в сфере миграции // Вестник БелЮИ МВД России. 2020. № 3. С. 49–53.

Прокофьев С. Е., Еремин С. Г., Галкин А. И. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления : учеб. и практикум для вузов. М. : Юрайт, 2021. 695 с.

Яхина О. В. Административные регламенты предоставления муниципальных услуг : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2019. 193 с.

References

Aminov I. R., Kadraeva E. I. Legal acts of local self-government bodies in the system of legal acts of the state // Questions of Russian justice. 2021. № 12. P. 91–99.

Bartsits I. N. Administrative Regulations: Proposals for Development Methods // Central Russian Bulletin of Social Sciences. 2007. № 1 (2). P. 12–19.

Kozlova L. S. Administrative regulations: text. manual for universities. M. : Publishing House Yurite, 2017. 415 p.

Mulenko N. V. Administrative regulations as one of the tools to improve the quality of public services in the field of migration // Bulletin of BelYuI of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 3. P. 49–53.

Prokofiev S. E., Eremin S. G., Galkin A. I. Theory and mechanisms of modern state and municipal administration: textbook and workshop for universities. M. : Publishing house Yurite, 2021. 695 p.

Yakhina O. V. Administrative regulations for the provision of municipal services: issues of theory and practice: diss. ... candidate lawyer. Sciences. Yoshkar-Ola, 2019. 193 p.

Для цитирования:

Хасан С. Х. Административные регламенты: понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 138–147. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9033>

Recommended citation:

Hasan S. H. Administrative regulations: the concept and significance in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 138–147. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9033>

Санкт-Петербургский государственный университет

*Хасан С. Х., аспирант кафедры административного и финансового права
E-mail: samerhasan816@gmail.com*

St. Petersburg State University

*Hasan S. H., Post-graduate Student of the Administrative and Financial Law Department
E-mail: samerhasan816@gmail.com*

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ВИДЫ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

П. Е. Спиридонов

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: констатируется, что административно-процессуальное принуждение представляет собой разновидность административного принуждения, однако его следует рассматривать и как часть самостоятельного института административного процесса. Делается вывод, что административно-процессуальное принуждение следует рассматривать как совокупность способов и средств государственно-принудительного воздействия, регламентированного нормами административно-процессуального законодательства, выраженного через систему конкретных мер административно-процессуального принуждения. При этом существование административно-процессуального принуждения обусловлено наличием процессуальных обязанностей у участников административного процесса, которые формируют модель их должного поведения в различных видах административных производств и определяют вид, объем и содержание должного и возможного принудительного воздействия, гарантируя тем самым соблюдение установленного порядка административного процесса. Обращается внимание на то, что одной из характерных черт мер административно-процессуального принуждения является наличие специфических задач по предупреждению и пресечению нарушений как административно-процессуальных, так и административно-правовых норм, что обусловлено особенностью правоотношений, возникающих в сфере публичного управления, и характером административных дел в административном процессе. Отмечается, что субъектом принятия административно-процессуального решения о применении меры административно-процессуального принуждения является орган публичной власти и управления, осуществляющий производство по административному делу. При этом решение о применении таких мер применяется исключительно в рамках конкретного административного дела.

Ключевые слова: административный процесс, административное принуждение, административно-процессуальное принуждение, меры административно-процессуального принуждения, административные производства, административно-процессуальные права и обязанности.

Abstract: the work states that administrative-procedural coercion is a form of administrative coercion, but at the same time it should be considered as part of an independent institution of administrative process. It is concluded that administrative-procedural coercion should be considered as a set of methods and means of state-coercive influence, regulated by the norms of administrative-procedural legislation, expressed through a system of specific measures of administrative-procedural coercion. At the same time, the existence of administrative-procedural coercion is due to the presence of procedural obligations among

the participants in the administrative process, which form a model of their proper behavior in various types of administrative proceedings and determine the type, scope and content of due and possible forced influence, thereby guaranteeing compliance with the established procedure of the administrative process. It is noted that one of the characteristics of measures of administrative-procedural coercion is the existence of specific tasks to prevent and suppress violations, both administrative and procedural, due to the peculiarity of legal relations arising in the field of public administration and the nature of administrative cases in the administrative process. The author also notes that the subject of the administrative-procedural decision on the application of the measure of administrative-procedural coercion is the public authority and the administration that administers the administrative proceedings. At the same time, the decision to apply such measures is applied exclusively in a specific administrative case.

Key words: *administrative process, administrative coercion, administrative-procedural coercion, measures of administrative-procedural coercion, administrative proceedings, administrative-procedural rights and obligations.*

Мерам административного принуждения уделяется много внимания в работах российских административистов, в которых неоднократно отмечалось, что меры административного принуждения являются одним из распространенных методов публично-правового воздействия и включают в себя разнородные по характеру, правовому регулированию и целевому назначению меры¹. В то же время в работах, посвященных административному принуждению, такие меры рассматриваются и как административно-правовая, и как административно-процессуальная категория.

Так, по мнению Д. В. Осинцева, методы административно-правового принуждения – это применяемые во внешневластных отношениях представителями государственной администрации на основе административно-правовых норм и в соответствии с ними индивидуальных административных актов средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, своевременную их ликвидацию, установление обстоятельств происшедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз².

П. И. Кононов отмечает, что меры административно-правового принуждения «представляют собой предусмотренные материальными и процессуальными нормами административного права способы властного воздействия, применяемые административно-властными органами, их должностными лицами, а в некоторых случаях и судами в отношении физических лиц и организаций (юридических лиц) или принадлежащего

¹ См.: Козлов Ю. М. Административное право. М., 2007. С. 356 ; Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 1997. Ч. 1. С. 196–198 ; Сладкова А. В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг. М., 2021. С. 7–14 ; Телегин А. С. Меры административно-процессуального принуждения : некоторые вопросы применения // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2014. Вып. 1. С. 60.

² См.: Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 171.

им (находящегося в их пользовании) имущества, направленные на выявление в деятельности или действиях названных лиц нарушений действующего законодательства, пресечение таких нарушений, обеспечение полного и объективного разбирательства по выявленным правонарушениям, привлечение лиц, их совершивших, к административной и иным видам публично-правовой ответственности, а также на обеспечение исполнения не исполненных указанными лицами юридических обязанностей, возложенных на них в установленном законом порядке»³.

С. М. Зубарев делает вывод о ярко выраженном правоохранительном характере административного принуждения, которое включает в себя элементы устрашения и кары, существенно ограничивая права физических и юридических лиц, что делает необходимым строй регламентации применяемых мер административного принуждения⁴. По сути, с С. М. Зубаревым соглашается С. А. Старостин, но добавляет, что принуждение является универсальным методом реализации публичной власти и способом осуществления реального управления⁵. Можно предположить, что оба административиста предполагают возможность применения мер административного принуждения как в процессуальном порядке, так и при осуществлении административно-процессуальной деятельности.

Меры административно-процессуального принуждения представляют собой разновидность административного принуждения, поскольку, как справедливо отмечает А. И. Каплунов, само по себе принуждение представляет конкретное правоограничение, лишение, дополнительное обременение или силовое правоохранительное действие, реализуемое независимо от воли и желания лица, в отношении которого оно применяется⁶.

Таким образом, в настоящее время меры административно-процессуального принуждения рассматриваются как часть такого административно-правового института, как административное принуждение. Однако в последнее время более пристальное внимание стали уделять не просто мерам административного принуждения, а мерам административно-процессуального принуждения. В основном процессуальная природа таких мер рассматривается в работах, касающихся мер процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях или мер административно-процессуального принуждения в администра-

³ Кононов П. И. Этюды по административному праву и процессу. Киров, 2021. С. 108.

⁴ См.: Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 25.

⁵ См.: Старостин С. А. Административно-правовое принуждение : проблемы теории // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 52.

⁶ См.: Каплунов А. И. Значение понятия «способ принудительного воздействия» для совершенствования правовой регламентации мер административного принуждения // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 73.

тивном судопроизводстве⁷. При этом необходимо учитывать особенности и разнообразие административно-процессуальных правоотношений, поскольку оно определяет и разнообразие мер административно-процессуального принуждения. В связи с этим автор предлагает рассмотреть данный институт применительно ко всем видам административно-процессуальных правоотношений⁸ и административных производств.

Важность задач, стоящих перед лицом, осуществляющим установление обстоятельств административного дела, его рассматривающего, требует предоставления ему таких средств, использование которых позволило бы реагировать соответствующим образом на нарушения административно-процессуального законодательства, а также предупреждать их совершение в будущем. В качестве таких средств будут выступать меры административно-процессуального принуждения, которые призваны обеспечить нормальное осуществление административно-процессуальной деятельности, надлежащее выполнение задач административного процесса, всестороннее, полное, объективное рассмотрение и разрешение административного дела.

⁷ См. о производстве по делам об административных правонарушениях: *Макарейко Н. В.* Меры административно-процессуального обеспечения как форма административного принуждения // Юрид. науки и практика. Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2011. № 3. С. 149–156 ; *Росинский Б. В.* Проблемы осуществления осмотра принадлежащих юридическим лицам помещений и территорий как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Полицейское право. 2006. № 3. С. 89–92 ; *Чаннов С. Е.* Некоторые проблемы применения административного задержания // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 195–205. О мерах в административном судопроизводстве см.: *Лунарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3. С. 97–103 ; *Макарейко Н. В.* Меры административно-процессуального обеспечения в административном судопроизводстве // Юрид. науки и практика. Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2016. № 1. С. 139–144 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Правовое регулирование мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 4. С. 183–189 ; *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску в российском административном процессуальном праве : отдельные вопросы теории и правоприменения // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 44–53 ; *Его же.* Становление и развитие института мер предварительной защиты по административному иску в России (2000–2015 годы) и нормативное правовое регулирование предварительной защиты в административном судопроизводстве других стран // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 35–42.

⁸ В данной работе под административным процессом автор понимает деятельность соответствующих участников административно-процессуальных правоотношений по возбуждению, установлению обстоятельств административного дела, рассмотрению и обжалованию решений по административным делам. Предметом административного дела может быть как совершенный административный деликт, так и государственная услуга, которую необходимо предоставить, а также правоотношения, связанные с осуществлением публичного контроля.

Полагаем, что в таком случае отчетливо проявляется сущность этих мер, раскрывающая их связь с производством по административному делу, порядок которого устанавливается административно-процессуальным законодательством и, как следствие, с надлежащим исполнением участниками своих процессуальных обязанностей. Эта связь раскрывает юридическую природу мер административно-процессуального принуждения и обуславливает необходимость и целесообразность их применения в каждом случае неисполнения (или ненадлежащего исполнения) процессуальных обязанностей. Если на участников административного процесса возлагаются процессуальные обязанности, то одновременно должны быть предусмотрены меры принуждения, гарантирующие их надлежащее исполнение в превентивном либо пресекательном порядке, а также посредством применения мер ответственности⁹. Следовательно, присутствие положений о мерах принуждения в административно-процессуальном законодательстве показывает наличие у участников административного процесса соответствующих процессуальных обязанностей.

Таким образом, раскрывая юридическую природу административно-процессуального принуждения, полагаем, что указанные меры обусловлены наличием процессуальных обязанностей у участников административного процесса, которые формируют модель их должного поведения в различных видах административных производств и определяют вид, объем и содержание должного и возможного принудительного воздействия, гарантируя тем самым соблюдение установленного порядка административного процесса. При этом каждому виду административных производств соответствует своя совокупность процессуальных обязанностей участников и, следовательно, свой объем и содержание необходимого принудительного воздействия, обеспечивающего их надлежащее исполнение. Указанные факторы, раскрывающие юридическую природу административно-процессуального принуждения, должны влиять, полагаем, и на формирование научных представлений о понятии и системе данного правового явления.

Конечно, в административном праве преобладает точка зрения, согласно которой административное принуждение представлено мерами административного предупреждения, пресечения, административно-процессуального обеспечения, праввосстановительными мерами и мерами ответственности. Однако меры процессуального обеспечения необходимо исключить из данной системы и полностью их рассматривать в административном процессе, поскольку они всё больше начинают приобретать самостоятельный характер и отличаться по целям, задачам и основаниям применения.

Как уже отмечалось, на сущностные характеристики мер административно-процессуального принуждения будут влиять, в первую очередь, особенности административно-процессуальных правоотношений и ад-

⁹ См.: *Вершинина С. И.* О юридической природе, понятии и системе уголовно-процессуального принуждения // *Журнал российского права.* 2016. № 5. С. 9.

министративные производства, входящие в систему административного процесса. Очевидно, что, например, меры, применяемые в административно-деликтных производствах (в производстве по делам об административных правонарушениях или административно-дисциплинарных производствах) будут отличаться от мер, применяемых при осуществлении публичного контроля.

Попытаемся выделить ряд особенностей мер административно-процессуального принуждения, которые выделяли бы их на фоне как мер административного принуждения, так и мер процессуального принуждения в других видах юридического процесса.

Во-первых, указанные меры применяются как во внесудебном, так и в судебном порядке. Судебный порядок применения мер административно-процессуального принуждения применяется при рассмотрении административных дел в суде. Применение судом мер административно-процессуального принуждения регламентируется административно-процессуальными нормами, регулирующими соответствующий порядок рассмотрения административных дел с участием суда.

Во-вторых, для законодательства, регулирующего административно-процессуальное принуждение, характерно отсутствие единого административно-процессуального акта, устанавливающего основания, условия и порядок его применения, впрочем, это свойственно для всего административного процесса в целом. Виды мер административно-процессуального принуждения содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодексе административного судопроизводства РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ, федеральных законах «О статусе военнослужащих», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и других нормативных правовых актах.

В-третьих, наличие специфических задач по предупреждению и пресечению нарушений как административно-процессуальных, так и административно-правовых норм. Это обусловлено особенностью правоотношений, возникающих в сфере публичного управления, и характером административных дел в административном процессе. По нашему мнению, меры административно-процессуального принуждения направлены:

- 1) на пресечение нарушений процессуальных правил, возникающих при возбуждении, рассмотрении административного дела;
- 2) пресечение нарушений отраслевого законодательства, выявленных в связи с осуществлением производства по административному делу;
- 3) предупреждение нарушений отраслевого законодательства, для которых образовались соответствующие причины и условия (посредством их устранения), а также выявлены в связи с осуществлением производства по административному делу.

В-четвертых, посредством таких мер может быть осуществлено соби-
рание и проверка доказательств по административному делу.

В-пятых, субъектом принятия соответствующего административно-процессуального решения о применении меры административно-процессуального принуждения является орган публичной власти и управления, осуществляющий производство по административному делу. Решение о применении таких мер применяется исключительно в рамках конкретного административного дела.

Следует учитывать, что исполнение участниками административного процесса своих процессуальных обязанностей осуществляется либо по указанию должностного лица, осуществляющего производство по административному делу (например, выполнение обязательных требований должностного лица, ведущего административное дело по административному деликту, или представление физическим лицом обязательных по административному делу документов для предоставления ему государственной услуги). В случае если иные участники административного процесса не выполняют обязательные требования должностного лица (либо выполняют ненадлежащим образом, т. е. не в точном соответствии с административно-процессуальной нормой или процессуальным требованием должностного лица), то к этим участникам такие требования обеспечиваются возможностью применения специальных мер административно-процессуального принуждения. Как отмечал Ганс Кельзен: «То, что индивид обязан вести себя определенным образом, означает, что в случае противоположного поведения должна последовать санкция; его обязанность есть норма, которая предписывает это поведение, связывая противоположное поведение с санкцией»¹⁰. В нашем случае следует вести речь о применении меры административно-процессуального принуждения. Например, осмотр помещений, территорий в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 27.8 КоАП РФ) имеет принудительный характер, так как его проведение не зависит от воли владельца помещения и будет осуществлен по решению соответствующего должностного лица, или проведение контрольных действий в соответствии с главой 14 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» – осмотр, досмотр, опрос и др. Вместе с тем совершение ряда административно-процессуальных действий может сопровождаться применением других мер административно-процессуального принуждения (например, основанием применения такой меры, как привод, является неявка без уважительной причины лиц, указанных в ст. 25.1–25.10 КоАП РФ – лицо, привлекаемое к административной ответственности, свидетель и т. п.), если это воспрепятствовало объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и его разрешению, либо к лицу, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является обязательным или признано судом обязательным (или надлежащим образом извещенное лицо), при необходимости могут быть применены такие меры процессуального принуждения, как обязательство о явке или привод (ст. 120, 121 КАС РФ).

¹⁰ Кельзен Г. Чистое учение о праве. СПб., 2015. С. 165.

Таким образом, административно-процессуальное принуждение обусловлено наличием административно-процессуальных обязанностей у участников административного процесса по исполнению административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок осуществления административно-процессуальных действий либо требований должностных лиц, права по предъявлению которых также устанавливаются административно-процессуальными нормами.

Помимо всего прочего, при рассмотрении мер административно-процессуального принуждения необходимо учитывать, что под административно-процессуальным принуждением, устанавливаемым КАС РФ, законодатель понимает действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. При этом согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» нарушением установленных в суде правил является неисполнение процессуальных обязанностей, предусмотренных КАС РФ и (или) возложенных на определенное лицо в соответствии с положениями Кодекса. Такие меры должны отвечать требованию соразмерности допущенному нарушению, применяться с учетом всей совокупности обстоятельств совершенного нарушения и процессуального положения участника процесса¹¹.

Попробуем выделить виды мер административно-процессуального обеспечения, так как выделение отдельных видов позволяет раскрыть особенности элементов, составляющих группы процессуального принуждения, а также раскрыть особенности целей, оснований применения таких мер¹². На наш взгляд, меры административно-процессуального принуждения следует разделить: 1) на меры, направленные на предупреждение и пресечение нарушений административного и иного законодательства, совершаемых физическими и юридическими лицами; 2) меры, обеспечивающие процесс доказывания по административному делу; 3) меры, обеспечивающие процесс установления обстоятельств, рассмотрения административного дела.

Меры, направленные на предупреждение и пресечение нарушений административного и иного законодательства, совершаемых физическими и юридическими лицами. Содержание этой группы обусловлено специфическими целями предупреждения и пресечения выявленных нарушений законодательства либо предупреждения существования причин и условий для соответствующих нарушений, угроз и т. п. Виды таких

¹¹ О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21.

¹² См.: Манджиева Е. В. Классификация мер принуждения : от «смешанного» критерия к связи с объектом обеспечения // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. С. 156.

мер обычно зависят от вида административного производства, в процессе которого они применяются.

Так, в производстве по делам об административных правонарушениях к ним будут относиться:

– отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;

– задержание транспортного средства;

– временный запрет деятельности.

В административно-дисциплинарных производствах:

– временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей;

– отстранение от управления транспортным средством.

В процессе производства по делам об административных правонарушениях может быть вынесено представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ). Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. В свою очередь организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

Конечно, нельзя не принимать во внимание положения КАС РФ, где в ст. 116 КАС РФ мерами процессуального принуждения являются установленные КАС РФ действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. К таким мерам относятся:

1) ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова;

2) предупреждение;

3) удаление из зала судебного заседания;

4) судебный штраф.

Указанные меры процессуального принуждения применяются немедленно после совершения лицом соответствующего нарушения. При этом за одно нарушение может быть применена одна мера процессуального принуждения. На применение мер процессуального принуждения суд указывает в протоколе судебного заседания. Возражения лица, в отношении которого приняты такие меры, также заносятся в протокол судебного заседания. Применение этих мер может быть обжаловано при обжаловании решения суда.

К рассматриваемой группе возможно также отнесение и мер предварительной защиты по административному иску, предусмотренных главой 7 КАС РФ.

Меры, обеспечивающие процесс доказывания по административному делу. Меры, направленные на получение и закрепление доказательств по административному делу, являются базовой частью мер административно-процессуального принуждения и включают в себя административно-процессуальные нормы, устанавливающие конкретные виды таких мер, основания, условия и порядок реализации полномочий соответствующих должностных лиц по применению мер, направленных на получение и закрепление доказательств по административному делу. Такие административно-процессуальные нормы, с одной стороны, гарантируют законность административно-процессуальных действий должностных лиц по административному делу, а также обеспечивают соблюдение административно-процессуальных обязанностей всеми участниками административного процесса, а с другой – гарантируют соблюдение ими своих административно-процессуальных прав.

В производстве по делам об административных правонарушениях к таким мерам будут относиться:

- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

- изъятие вещей и документов;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

В административно-дисциплинарных производствах:

- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащем или гражданине, призванном на военные сборы, досмотр транспортного средства;

- изъятие вещей и документов;
- медицинское освидетельствование;
- оперативно-розыскные мероприятия.

В процессе административно-процедурных производств могут проводиться следующие процессуальные действия, направленные на получение и закрепление доказательств по делу:

- 1) в процессе осуществления государственного контроля: осмотр; досмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; отбор проб (образцов); инструментальное обследование; испытание; экспертиза; эксперимент;

- 2) в процессе лицензионной деятельности должностные лица могут: запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления, соискателей лицензий и лицензиатов, получать от них сведения и документы, которые необходимы для осуществления лицензирования и представление которых предусмотрено законодательством Российской Федерации; проводить проверки соискателей лицензий и лицензиатов;

3) при предоставлении государственных услуг основной мерой административно-процессуального принуждения является запрос документов, сведений.

Меры, обеспечивающие процесс установления обстоятельств, рассмотрения административного дела. Указанные меры не направлены непосредственно на обнаружение, закрепление, проверку доказательств, но обеспечивают их формирование. В производстве по делам об административных правонарушениях к таким мерам относятся:

- доставка;
- административное задержание;
- привод;
- залог за арестованное судно;
- помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации;
- арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

В административном судопроизводстве в соответствии со ст. 116 КАС РФ мерами, обеспечивающими процесс установления обстоятельств, рассмотрения административного дела, являются:

- привод;
- обязательство о явке.

В административно-дисциплинарных производствах (в отношении военнослужащих):

- доставка;
- задержание.

Таким образом, необходимо сделать ряд выводов:

1) при выделении административного процесса из состава административного права в отдельную отрасль права необходимо исключить из состава мер административного принуждения такие меры, как административно-процессуальное обеспечение (меры административно-процессуального принуждения), так как они являются отдельным правовым институтом в составе административного процесса. Вполне возможно, что правосстановительные меры также необходимо включить в состав мер административно-процессуального принуждения;

2) исходя из этого, меры административного принуждения будут включать в себя: меры административного предупреждения, пресечения и ответственности;

3) административно-процессуальное принуждение следует рассматривать как совокупность способов и средств государственно-принудительного воздействия, регламентированного нормами административно-процессуального законодательства, выраженного через систему конкретных мер административно-процессуального принуждения;

4) меры административно-процессуального принуждения представляют собой совокупность административно-процессуальных действий,

применяемых в процессе производства по административному делу и направленных на предупреждение, пресечение нарушения правил административного процесса, причин и условий нарушений отраслевого законодательства, а также на собирание и проверку (обеспечение собирания и проверки) доказательств по административному делу;

5) в качестве основных мер административно-процессуального принуждения следует выделить:

– меры, направленные на предупреждение и пресечение нарушений административного и иного законодательства, совершаемых физическими и юридическими лицами;

– меры, обеспечивающие процесс доказывания по административному делу;

– меры, обеспечивающие процесс установления обстоятельств, рассмотрения административного дела.

Библиографический список

Вершинина С. И. О юридической природе, понятии и системе уголовно-процессуального принуждения // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 90–98.

Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 23–32.

Каплунов А. И. Значение понятия «способ принудительного воздействия» для совершенствования правовой регламентации мер административного принуждения // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 71–79.

Кельзен Г. Чистое учение о праве. СПб. : Алф-Пресс, 2015. 542 с.

Козлов Ю. М. Административное право. М. : Юристъ, 2007. 554 с.

Кононов П. И. Этюды по административному праву и процессу. Киров : Аверс, 2021. 206 с.

Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : МЮИ МВД России : Щит-М, 1997. Ч. 1. 280 с.

Лунарев Е. Б. Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3. С. 97–103.

Макарейко Н. В. Меры административно-процессуального обеспечения в административном судопроизводстве // Юрид. науки и практика. Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2016. № 1. С. 139–144.

Макарейко Н. В. Меры административно-процессуального обеспечения как форма административного принуждения // Юрид. науки и практика. Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2011. № 3. С. 149–156.

Манджиева Е. В. Классификация мер принуждения : от «смешанного» критерия к связи с объектом обеспечения // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. С. 154–165.

Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия. СПб. : Изд-во Р. Арасланова «Юридический центр Пресс», 2005. 278 с.

Росинский Б. В. Проблемы осуществления осмотра принадлежащих юридическим лицам помещений и территорий как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Полицейское право. 2006. № 3. С. 89–92.

Сладкова А. В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг. М. : Проспект, 2021. 248 с.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правовое регулирование мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 4. С. 183–189.

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску в российском административном процессуальном праве : отдельные вопросы теории и правоприменения // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 44–53.

Старилов М. Ю. Становление и развитие института мер предварительной защиты по административному иску в России (2000–2015 годы) и нормативное правовое регулирование предварительной защиты в административном судопроизводстве других стран // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 35–42.

Старостин С. А. Административно-правовое принуждение : проблемы теории // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 48–56.

Телегин А. С. Меры административно-процессуального принуждения : некоторые вопросы применения // Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки. 2014. Вып. 1. С. 60–67.

Чаннов С. Е. Некоторые проблемы применения административного задержания // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 195–205.

References

Vershinina S. I. On legal nature, concept and system of criminal-procedure coercion // Journal of Russian Law. 2016. № 5. P. 90–98.

Zubarev S. M. Is administrative coercion present during implementation of control, quasi-control and oversight in the public administration sphere? // Courier of the Kutafin Moscow state law university (MSAL). 2021. № 6. P. 23–32.

Kaplunov A. I. The role of the coercive influence method in improving the legal regulation of administrative coercion measures // Courier of the Kutafin Moscow state law university (MSAL). 2021. № 6. P. 71–79.

Kelzen H. Pure Theory of Law. St. Petersburg: Alef Press Publishing House, 2015. 542 p.

Kozlov Yu. M. Administrative law. M. : Yurist, 2007. 554 p.

Kononov P. I. Etudes on administrative law and process. Kirov : Avers, 2021. 206 p.

Korenev A. P. Russian administrative law. Textbook. In three parts. P. 1. M., 1997. 280 p.

Luparev E. B. The relevance and proportionality of the measures of provisional protection in administrative complaint // Proceedings of Voronezh state university. Series: Law. 2015. № 3. P. 97–103.

Makareiko N. V. Administrative-procedure measures in administrative proceedings // Legal sciences and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. № 1. P. 139–144.

Makareiko N. V. Administrative-procedure measures as a form of administrative coercion // Legal sciences and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2011. № 3. P. 149–156.

Mandzhieva E. V. Classification of measures of restriction: from a "mixed" criterion to a connection with the object of restriction // Current problems of Russian law. 2020. № 3. P. 154–165.

Osintsev D. V. Methods of administrative and legal impact. St. Petersburg: R. Araslanov Publishing House "Legal Center Press", 2005. 278 p.

Rossinsky B. V. Problems of inspection of premises and territories belonging to legal entities as a measure to ensure proceedings in the case of an administrative offense//Police law. 2006. № 3. P. 89–92.

Sladkova A. V. Administrative enforcement in the field of the securities market: monograph. M. : Prospekt, 2021. 248 p.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Legal regulation of preliminary protection measures in an administrative lawsuit // Proceedings of Voronezh state university. Series: Law. 2015. № 4. P. 183–189.

Starilov M. Yu. Preliminary protection measures on administrative claim in Russian administrative procedure law: separate issues of theory and law enforcement // Administrative law and process. 2017. № 7. P. 44–53.

Starilov M. Yu. Establishment and development of the institution of preliminary protection measures for an administrative claim in the Russia (2000–2015 years) and statutory regulation preliminary protection in the administrative legal proceedings in the certain foreign countries // Journal of the administrative proceedings. 2019. № 1. P. 35–42.

Starostin S. A. Administrative and legal coercion: theoretical issues // Courier of the Kutafin Moscow state law university (MSAL). 2021. № 6. P. 48–56.

Telegin A. S. Measures of administrative-procedure coercion: some questions of application // Perm university herald. Juridical sciences. 2014. Out. 1. P. 60–67.

Channov S. E. Some problems of application administrative detention // Proceedings of Voronezh state university. Series: Law. 2008. № 2. P. 195–205.

Для цитирования:

Спиридонов П. Е. Понятие, сущность и виды мер административно-процессуального принуждения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 148–161. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9035>

Recommended citation:

Spiridonov P. E. Concept, essence and types of measures of administrative-procedural coercion // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 148–161. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9035>

Санкт-Петербургский университет
ГПС МЧС России

Спиридонов П. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: pavelspiridonov@rambler.ru

St. Petersburg University of State Fire Service of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters

Spiridonov P. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department
E-mail: pavelspiridonov@rambler.ru

УДК 347.73

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9036>

ТРАНСГРАНИЧНОСТЬ КАК ФАКТОР, ВЛИЯЮЩИЙ
НА ПРИМЕНЕНИЕ «НУЛЕВОЙ» СТАВКИ НДС

Е. Б. Лупарев, А. В. Швец

Кубанский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: целью работы выступает изучение специфики применения ставки налога на добавленную стоимость, равную нулю в зависимости от территориальных пределов российской национальной юрисдикции, исходя из сложившейся судебной, административной практики, а также опыта стран, где применяется аналогичная конструкция налога. Соответственно, задачами работы является: определение принципа экстерриториальности ввозимых товаров, а также производимых работ и оказываемых услуг с пересечением ими таможенной границы Евразийского экономического союза; выявление проблемных вопросов судебной практики по налоговым спорам данной категории; обобщение опыта стран, применяющих трансграничную нулевую ставку НДС. Принципиальным результатом данной работы выступает мысль, что «нулевой НДС» в Российской Федерации является средством налогового стимулирования и свидетельствует, что Российское налоговое право в этой части идет по европейской модели развития, с одной стороны, отказавшись от налога с оборота, а с другой – приняв условия по возмещению НДС. В то же время механизм возмещения НДС в России позволяет делать это только организациям, занимающимся довольно специфической деятельностью или экспортирующим (импортирующим) строго определенные товарные позиции. То есть экспортеры и импортеры являются плательщиками НДС, не освобождаются от его уплаты, но получают субъективное право на возмещение, поставленное в довольно жесткие процедурные рамки.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость, возмещение налога на добавленную стоимость, ставка НДС 0 %, налог на добавленную стоимость при экспортных операциях; российская налоговая юрисдикция.

Abstract: the aim of the work is to study the specifics of the application of the value added tax rate, equal to zero, depending on the territorial limits of Russian national jurisdiction, based on the existing judicial, administrative practice, as well as the experience of countries where a similar tax structure is applied. Accordingly, the tasks of the work are: determination of the principle of exterritoriality of imported goods, as well as the work performed and the services rendered when they cross the customs border of the Eurasian Economic Union; identification of problematic issues of judicial practice in tax disputes of this category; generalization of the experience of countries applying cross-border zero VAT rate. The principal result of this work is the idea that "zero VAT" in the Russian Federation is a means of tax incentives and indicates that Russian tax law in this part follows the European model of development, abandoning turnover tax, on the one hand, and adopting conditions for VAT refund – on the other. At the same

time, the mechanism of VAT refunds in Russia allows this to be done only by organizations engaged in rather specific activities or exporting (importing) strictly defined commodity items. That is, exporters and importers are VAT payers, they are not exempted from paying it, but they receive a subjective right to compensation, which is placed in a rather rigid procedural framework.

Key words: *value added tax, reimbursement of value added tax, VAT rate 0 %, value added tax on export operations, Russian tax jurisdiction.*

Судебная практика характеризуется значительным объемом дел, где налогоплательщики, в той или иной степени связанные с внешнеэкономической, космической деятельностью, перевозками за пределы территории Российской Федерации, а также с обслуживанием дипломатических представительств, железнодорожными перевозками внутри территории Российской Федерации, с деятельностью в сфере гражданской авиации, пытаются «обнулить» свой НДС. Такого рода мера может рассматриваться как мера стимулирования, улучшающая финансовое и производственное положение налогоплательщика. Следуя общей фискальной политике нашего государства, налоговые органы стремятся в любом сомнительном случае отказать в признании права налогоплательщика на нулевую ставку.

Одним из существенных моментов данной проблемы являются случаи определения фактического места производства работ или оказания услуг вне пределов территории Российской Федерации. Действительно, если реализация товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, хотя и вызывает многочисленные споры по уплате НДС, но имеет более или менее четкие документальные параметры, обозначенные в ст. 165 НК РФ, то с выполнением работ и реализацией услуг все несколько сложнее. В частности, дело в том, что сам Налоговый кодекс РФ в п. 5 ч. 1 ст. 164 содержит довольно размытую формулировку определения места производства и характера соответствующих работ. Одним из ключевых документов, дающих право на применение соответствующей ставки НДС, является согласно п. 7 ст. 165 НК РФ акт или иные документы (их копии), подтверждающие реализацию (поставку) товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Вопрос первый: что считать космическим пространством, о выполнении работ в котором идет речь. Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности»¹ в ст. 2 дает понятие космической деятельности, но не дает понятия «космическое пространство». По сути, это так и не разрешенный в международно-правовой практике вопрос. Одни комментаторы Воздушного кодекса РФ считают, что «...учитывая позицию большинства государств, сохраняющуюся на протяжении более 40 лет, можно предположить появление правового обычая, определяющего границы между воздушным и космическим пространствами на высотах от

¹ Рос. газета. 1993. 6 окт.

80 до 140 километров»². Другие авторы придерживаются позиции, что верхней границей воздушного и, соответственно, нижней границей космического пространства следует считать высоты 100–110 километров, что связано с минимальной высотой орбиты космического спутника³. Авторы учебников по уголовному праву, ссылаясь на международные обычаи, определяют такую границу 100 миль над уровнем океана⁴. Такого рода доктринальное комментирование можно было бы продолжать в достаточно большом объеме, тем более, что четкого ответа так и не дается⁵. Международная федерация аэронавтики (FAI), а точнее ее Комиссия по рекордам в области аэронавтики (ICARE), определяет 100-километровую границу воздушного пространства⁶.

Ясно одно – четких границ космического пространства международное право не закрепляет, следовательно, есть возможность в той или иной степени варьировать территориальные пределы выполнения работ и оказания услуг. Более того, существуют виды работ и услуг на границе воздушного и космического пространства, например, связанные с испытаниями новых видов воздушно-космической техники, с исследованиями верхних слоев атмосферы Земли, а также ионосферы. Фактически налоговый орган не имеет возможности проверить, исходя из содержания соответствующего акта, выполнялись ли работы (оказывались услуги) в космическом пространстве или еще в воздушном. Впрочем, действующая редакция подп. 5 ч. 1 ст. 164 НК РФ и не требует этого. Достаточно доказать, что работы связаны с исследованием космического пространства, пусть даже с поверхности или из атмосферы Земли. А доказательства этого есть не что иное, как соответствующий контракт и акт выполнения работ (оказания услуг). Проблема состоит в так называемых работах и услугах «двойного» назначения и подготовительных работах (услугах), неразрывно связанных с выполнением работ (оказанием услуг) по исследованию космического пространства. Заявляя выполнение работ (оказание услуг), организация должна иметь лицензию на осуществление космической деятельности⁷. Исходя из презумпции добросовестности налогоплательщика, зафиксированной в п. 7 ст. 3 НК РФ и постановле-

² Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации / под ред. А. И. Травникова. М., 2009. С. 6.

³ См.: *Симоненко А. М., Трошцкая О. Н.* Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М., 2008. С. 22.

⁵ См.: *Ёлгина Л. В.* Правовые аспекты разграничения воздушного и космического пространства // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2017. Т. 3. С. 1020–1023 ; *Альмова А. Ю.* Проблемы разграничения воздушного пространства и космоса // Там же. 2016. Т. 2. С. 573–575 ; *Попова А. П.* Проблема правового понятия космического пространства // Там же. 2015. Т. 2. С. 488–490.

⁶ 100km Altitude Boundary for Astronautics / World Air Sports Federation (fai.org) (дата обращения: 07.12.2021).

⁷ О лицензировании космической деятельности : постановление Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № 298 (в ред. от 26.01.2021) (вместе с «Положением о

нии Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа»⁸, налоговый орган обязан доказать, что соответствующие работы (услуги) не соответствуют требованиям подп. 5 ч. 1 ст. 164 НК РФ. Вообще, вопрос о бремени доказывания в налоговых спорах такого рода решается весьма неоднозначно. Д. И. Щекин, анализируя материально-правовые и процессуальные презумпции в налоговом праве, утверждает, что в действительности же существует общее правовое требование о доказанности фактических обстоятельств для применения нормы права, и бремя доказывания при этом может быть возложено как на налоговый орган, так и на налогоплательщика⁹. Налоговые органы могут также не иметь доступа к сведениям о фактах, послуживших основанием для составления актов и иных документов, предусмотренных ст. 165 НК РФ. При указанных обстоятельствах обоснованным является закрепление инквизиционных элементов административного процесса в части сбора доказательств при разрешении налоговых споров, что закреплено в ч. 12 ст. 226 КАС РФ: в случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), суд может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе. Инквизиционные черты процесса разрешения налоговых споров судом, осуществляемые в рамках гражданско-процессуальной или арбитражно-процессуальной формы, не противоречат принципу состязательности процесса. Принцип «личной автономии тяжущихся» еще в конце XIX – начале XX в. подвергся обоснованной критике в русской процессуальной литературе. Н. А. Гредескул отмечал, что «господствующая доктрина о состязательном начале путает всю теорию гражданского процесса, извращает судебную практику и тормозит правильное движение процессуального законодательства. Отождествивши состязательное начало с пассивностью суда в процессе, эта доктрина низвела его до полной бессодержательности, из живого принципа превратила в совершенно мертвую формулу... Процесс есть совместная деятельность, взаимодействие суда и сторон; никакими усилиями мысли ее нельзя превратить в одностороннюю деятельность только сторон, которую пассивно созерцал бы суд»¹⁰. Современные авторы также говорят, что «производство этих дел должно быть подчинено принципам следственности и объективной (или материальной) истины

лицензировании космической деятельности») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1791.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

⁹ См.: Щекин Д. И. Юридические презумпции в налоговом праве. М., 2002. С. 75.

¹⁰ Цит. по: Салогубова Е. В. Римский гражданский процесс. М., 2002. С. 102–103.

в силу императивного характера норм публичного права, которые должны быть применены в результате рассмотрения этих дел»¹¹. К особенностям доказывания в арбитражном процессе при разрешении налоговых споров следует отнести и правило, закрепленное в ч. 3 и 4 ст. 65 АПК РФ, в соответствии с которым каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания, если иное не установлено АПК РФ. Кроме того, лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те доказательства, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно. Казалось бы, применительно к налоговым спорам указанное правило ставит налоговый орган в менее выгодные условия с точки зрения доказывания. Но практика судебного разбирательства по налоговым делам характеризуется тем, что процесс сбора доказательств со стороны заявителя (жалобщика) не ограничивается лишь доказыванием факта действия или бездействия, затрагивающего, по мнению лица, его право, обязанность или законный интерес. Как считает О. В. Баулин, закон требует еще и доказать, что данные действия нарушают права и законные интересы лица¹². По сути, эта трактовка закона сводила бы на нет весь дух производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Дело совсем в другом. Нередко лицо, защищающее свои налоговые права, в частности право на исчисление НДС по ставке 0 %, занимает активную позицию не только по исследованию, но и по собиранию доказательств. В связи с этим вряд ли прав Д. И. Щекин, предлагающий при анализе Федерального закона «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», предоставить налогоплательщику право доказывания, что в действительности им вмененный доход не получен¹³.

Но налогоплательщика такого права никто и не лишал. Перераспределение бремени доказывания предполагает иное, чем в обычном гражданском процессе, распределение обязанностей, но не прав. Если же ставить целью действительную защиту субъективных прав налогоплательщиков, то следует признать, что предварительное раскрытие информации со стороны физического или юридического лица, считающего, что его права или интересы нарушены, должно относиться лишь к доказыванию факта нарушения соответствующих прав и законных интересов, т. е. к обязательному элементу доказывания. Если же лицо занимает активную позицию по собиранию тех доказательств для суда, в отношении которых оно может формально и не делать этого, то лишение его права представлять доказательства в любой момент судебного заседания до вы-

¹¹ *Вершинин А. П.* Доказывание в гражданском процессе : новые правила // Правоведение. 1995. № 6. С. 66.

¹² См.: *Баулин О. В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 182.

¹³ См.: *Щекин Д. И.* Указ. соч. С. 240.

несения судебного акта по делу в первой инстанции есть не что иное, как ослабление процессуальных гарантий судебной защиты. Наконец, доказательствами могут быть лишь те сведения о фактах, которые прошли соответствующую процессуальную проверку судом.

Таким образом, даже если законодатель не усматривает в предварительном раскрытии информации признаков ослабления процессуальных гарантий при спорах с органами публичной власти, то считать доказательствами информацию, которую требуется раскрыть до ее судебной проверки по ч. 4 ст. 65 АПК РФ, вряд ли возможно. В связи с этим необходимо хотя бы редакционно изменить положения ч. 4 ст. 65 АПК РФ, изложив ее следующим образом: «Лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те сведения, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно».

Указанные рассуждения важны в связи с тем, что в практике налоговый орган порой ставит под сомнение соответствие представленных согласно ст. 165 НК РФ документов фактическим взаимоотношениям сторон, утверждая, но не доказывая это.

Возвращаясь к материально-правовым аспектам проблемы действия норм ст. 164 НК РФ в пространстве, важно заметить, что в настоящее время нет нормативно установленного перечня работ (услуг), выполняемых в космическом пространстве или связанных с этим пространством наземных работ (услуг)¹⁴. Это тем более важно в связи с тем, что в судебной практике обсуждаются вопросы о видах работ, выполняемых в космическом пространстве¹⁵.

Вторым «крайним» территориальным пределом действия нулевой ставки НДС в соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 164 НК РФ является территория иностранных дипломатических или приравненных к ним представительств. Требуется определиться как минимум с двумя субъектами, а именно с государствами, в отношении диппредставительств которых применяется нулевая ставка НДС и с приравненными к дипломатическим представительством. Согласно совместному приказу МИД России № 22606, Минфина России № 173н от 14 декабря 2011 г. (в ред. от 24.06.2021) «Об утверждении Перечня иностранных государств, в отношении представительств которых на условиях взаимности либо если такая норма предусмотрена в международном договоре Российской Федерации, применяется ставка налога на добавленную стоимость 0 процентов при реализации товаров (выполнении работ, оказании услуг) для

¹⁴ До 4 августа 2006 г. такого рода перечень, хотя и относящийся к работам (услугам), длительность производственного цикла которых составляет свыше 6 месяцев, закреплялся постановлением Правительства РФ от 16 июля 2003 г. № 432 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 602 и распространении действия отдельных его положений» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 29. Ст. 3006).

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 9 сентября 2019 г. № 305-ЭС19-14705 по делу № А40-154908/18-115-4153. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

официального пользования иностранными дипломатическими и приравненными к ним представительствами или для личного пользования дипломатического или административно-технического персонала этих представительств (включая проживающих вместе с ними членов их семей), и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации»¹⁶ дифференцируются и государства, и виды товаров, работ, услуг при применении нулевой ставки НДС¹⁷. В данном случае действует принцип взаимности¹⁸, предполагающий, что, например, в Австралии для российских дипломатических представительств медицинские услуги не входят в перечень услуг, облагаемых по ставке НДС 0 %. Кроме того, важно понимать разницу между услугами, работами в отношении дипломатического представительства в целом и в отношении персонала данного представительства, разделяемого на дипломатический, включая главу представительства, административно-технический и членов семей персонала. Налоговый кодекс в ст. 164 использует не только понятие «дипломатические представительства», но и приравненные к ним. Традиционно к дипломатическим представительством приравниваются консульские учреждения иностранных государств, за исключением почетных консульств¹⁹. В состав консульских учреждений включаются: любое генеральное консульство, консульство, вице-консульство, консульское агентство. О проблемах, связанных с отнесением к категории «приравненных к дипломатическим» представительств различных международных организаций свидетельствует ряд писем налоговых органов²⁰ и публикаций в юридической литературе²¹. А. Н. Гуев считает, что к таковым относятся атташе иностранных государств²². Между тем в судебной практике иногда все же вставляли вопро-

¹⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 17.

¹⁷ См.: Степанова А. Дипломатическая ставка // НДС. Налог на добавленную стоимость. 2008. № 10.

¹⁸ См.: Соловьев Э. Я. Основы консульского права : учеб. пособие. М., 2005. С. 7.

¹⁹ См., например: Об утверждении Методических указаний налоговым органам по рассмотрению обращений дипломатических представительств о возмещении их персоналу налога на добавленную стоимость : приказ Министерства по налогам и сборам РФ от 29 декабря 2001 г. № БГ-3-23/584. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Свод писем по применению действующего законодательства по НДС за II полугодие 2003 года – I квартал 2004 года : письмо МНС РФ от 13 мая 2004 г. № 03-1-08/1191/15@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Лермонтов Ю. М. Постатейный комментарий к главе 21 НК РФ «Налог на добавленную стоимость». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть вторая (Глава 21. Налог на добавленную стоимость; Глава 22. Акцизы; Глава 23. Налог на доходы физических лиц; Глава 24. Единый социальный налог (взносы)). М., 2001. С. 98.

сы о структурных подразделениях дипломатических миссий, как школы, где обучаются дети сотрудников дипломатических миссий²³.

В определенном смысле «точки над I» в этом вопросе ставит МИД России, который публикует перечень дипломатических представительств иностранных государств в России. На момент написания статьи в данный перечень, опубликованный на сайте МИД России, помимо представительств собственно иностранных государств, входят организации, относимость которых к дипломатическим, с первого взгляда, ясна, например Организация Объединенных Наций. В других случаях неспециалисту определить дипломатический статус организации затруднительно, например, если речь идет о Объединенном институте ядерных исследований, Представительстве Суверенного Мальтийского Ордена, Международной финансовой корпорации²⁴. Таким образом, данный перечень является дополнительным источником информации по определению организаций, приравненных к дипломатическим с целью исчисления нулевой ставки НДС. Но остается вопрос, действует ли в отношении этих организаций принцип взаимности? В данном случае действуют нормы соответствующих международных договоров, в которых должен быть предусмотрен льготный режим налогообложения. Судебная практика расширительно толкует данный перечень, обсуждая вопрос не о том, включена ли организация в перечень МИД России, а о том, относится ли она к дипломатическим и приравненным к ним на основании международных договоров. Как справедливо указано в решении Арбитражного суда г. Москвы от 15 июля 2008 г. по делу № А40-63111/07-98-339, «в данном случае не облагались налогом операции по реализации исключительно на основании соответствующих положений международных договоров РФ, касающихся налогообложения, которыми данное освобождение предусмотрено»²⁵. Другими словами, действует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, следовательно, в каждом конкретном случае налоговый орган при определении налогового статуса международной организации должен обращать внимание и на международные договоры России, определяющие статус международных организаций при исчислении НДС.

Библиографический список

Альмова А. Ю. Проблемы разграничения воздушного пространства и космоса // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2016. Т. 2. С. 573–575.

Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004.

²³ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 9 марта 2005 г. по делу № А56-35737/04.

²⁴ URL: <https://www.mid.ru/perecen-diplomaticeskikh-predstavitelstv-zarubezhnyh-gosudarstv-v-rossii>

²⁵ Постановление ФАС Московского округа от 15 декабря 2008 г. № КА-А40/11686-08 и постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11 сентября 2008 г. № 09АП-10917/2008-АК.

Вершинин А. П. Доказывание в гражданском процессе : новые правила // Правоведение. 1995. № 6.

Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть вторая (Глава 21. Налог на добавленную стоимость; Глава 22. Акцизы; Глава 23. Налог на доходы физических лиц; Глава 24. Единый социальный налог (взнос)). М. : БЕК, 2001.

Ёлгина Л. В. Правовые аспекты разграничения воздушного и космического пространства // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2017. Т. 3. С. 1020–1023.

Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации / под ред. А. И. Травникова. М. : Деловой двор, 2009.

Лермонтов Ю. М. Постатейный комментарий к главе 21 НК РФ «Налог на добавленную стоимость». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Попова А. П. Проблема правового понятия космического пространства // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2015. Т. 2. С. 488–490.

Салогубова Е. В. Римский гражданский процесс. М. : Городец-издат, 2002. С. 102–103.

Симоненко А. М., Троицкая О. Н. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Соловьев Э. Я. Основы консульского права : учеб. пособие. М. : Ось-89, 2005.

Степанова А. Дипломатическая ставка // НДС. Налог на добавленную стоимость. 2008. № 10.

Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М. : Контракт : ИНФРА-М, 2008.

Щекин Д. И. Юридические презумпции в налоговом праве. М. : Академический правовой ун-т, 2002.

References

Alymova A. Yu. Problems of Delimiting Airspace and Space // Actual Problems of Aviation and Cosmonautics. 2016. Vol. 2. P. 573–575.

Baulin O. V. Burden of proof in civil proceedings. M., 2004.

Vershinin A. P. Proofing in civil procedure: new rules // Jurisprudence. 1995. № 6.

Guev A. N. An article-by-article commentary to the Tax Code of the Russian Federation. Part two (Chapter 21. Value added tax; Chapter 22. Excise taxes; Chapter 23. Personal income tax; Chapter 24. Unified social tax (contribution)). M. : BEK, 2001.

Yolgina L. V. Legal aspects of the delimitation of air and outer space // Actual problems of aviation and cosmonautics/ 2017. Vol. 3. P. 1020–1023/

Commentary on the Air Code of the Russian Federation / Ed. A. I. Travnikova. M. : Delovoy Dvor, 2009.

Lermontov Yu. M. Article-by-article commentary to chapter 21 of the Tax Code of the Russian Federation «Value Added Tax». SPS ConsultantPlus.

Popova A. P. The problem of the legal concept of outer space // Actual problems of aviation and cosmonautics. 2015. Vol. 2. P. 488–490.

Salogubova E. V. Roman civil procedure. M. : Gorodets Publishing House, 2002. P. 102–103.

Simonenko A. M., Troitskaya O. N. Commentary on the Air Code of the Russian Federation. SPS ConsultantPlus.

Solovyov E. Ya. Basics of consular law: Textbook. M. : Os-89, 2005.

Stepanova A. Diplomatic rate // VAT. Value Added Tax. 2008. № 10.

Criminal law of the Russian Federation. General part: Textbook / Ed. L. V. Inogamova-Khegai, A. I. Raroga, A. I. Chuchayev. M. : Contract : INFRA-M, 2008.

Shchekin D. I. Legal presumptions in tax law. M. : Academic Law University, 2002.

Для цитирования:

Лупарев Е. Б., Швец А. В. Трансграничность как фактор, влияющий на применение «нулевой» ставки НДС // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 162–171. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9036>

Recommended citation:

Luparev E. B., Shvets A. V. Cross-borderity as a factor affecting the application of a "zero" VAT rate // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 162–171. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9036>

Кубанский государственный университет

Лупарев Е. Б., доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заведующий кафедрой конституционного и административного права

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Швец А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: aleksandra-shvec0@rambler.ru

Kuban State University

Luparev E. B., Doctor of Legal Sciences, Professor, Academician Eurasian Academy of Administrative Sciences, Head of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Shvets A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: aleksandra-shvec0@rambler.ru

НАЛОГОВАЯ ДЕВИАЦИЯ ФИСКАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

А. В. Красюков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 сентября 2021 г.

Аннотация: статья посвящена изучению девиантного поведения налоговых органов при исполнении налогового обязательства. Предлагается характеризовать девиантное поведение субъектов налогового обязательства посредством понятия «налоговая девиация». Выделяется и анализируется состав налоговой девиации применительно к противоправному поведению фискальных органов. Основное внимание уделяется характеристике различных видов девиантного поведения фискальных органов. На основе проведенного исследования дается определение налоговой девиации фискальных органов.

Ключевые слова: налог, налоговое обязательство, налоговая девиация, исполнение обязательства, противоправное поведение, злоупотребление правом.

Abstract: the article is devoted to the study of the deviant behavior of tax authorities when fulfilling a tax obligation. The author proposes to characterize the deviant behavior of subjects of tax obligation through the concept of "tax deviation". The article highlights and analyzes the composition of the tax deviation in relation to the illegal behavior of the fiscal authorities. The author focuses on the characteristics of various types of deviant behavior of fiscal authorities. On the basis of the study, the author defines the tax deviation of the fiscal authorities.

Key words: tax, tax obligation, tax deviation, fulfillment of an obligation, unlawful behavior, abuse of law.

Налоговые отношения в силу опосредования ими перемещения имущества от налогоплательщиков в бюджетную систему на началах индивидуальной безвозмездности являются изначально конфликтными, что порождает возникновение множества вариантов противоправного поведения их сторон. Следует отметить, что в правовой доктрине противоправным принято считать не только поведение, нарушающее конкретные нормы права, но и поведение, противоречащее правовым принципам данной системы, отрасли или института права, даже если это поведение и не противоречило конкретной норме права¹. Такое поведение сторон налогового правоотношения можно охарактеризовать как девиантное. Под девиантным поведением субъектов налоговых отношений предлагается понимать поведение, нарушающее нормы налогового законодательства, а также отклоняющееся от соблюдения его принципов.

¹ См.: Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 52.

Поведение участников налоговых отношений, отклоняющееся от буквы и духа закона, отличается многообразием форм и видов, начиная от объективно противоправного деяния и заканчивая злоупотреблением правом. Описать в научных и практических целях такое поведение возможно лишь при помощи категории, являющейся родовой по отношению ко всем его формам и видам. В качестве такой категории будет логично использовать категорию «налоговая девиация».

Под налоговой девиацией предлагается понимать действие или бездействие (деяние) субъекта налогового обязательства, нарушающее нормы налогового законодательства и (или) его основные начала (принципы), влекущее причинение вреда другому субъекту обязательства или способствующее причинению или увеличению такого ущерба.

Для характеристики налоговой девиации представляется обоснованным использовать уже апробированную юридическую конструкцию состава правонарушения. Характеристика налоговой девиации по элементам данного состава позволит наиболее полно раскрыть ее сущность и показать отличие различных ее форм друг от друга.

Состав налоговой девиации в сфере исполнения налогового обязательства состоит из следующих элементов:

1. Субъект налоговой девиации может совпадать с субъектом налогового обязательства, если он допускает в своем поведении нарушение налогово-правовых норм. Однако такое отклонение возможно только посредством личного участия в налоговом правоотношении, что невозможно для публично-правовых образований, поскольку они участвуют в данных отношениях через свои фискальные органы. Это не исключает девиантного поведения со стороны данных органов, которые мы также относим к числу субъектов налоговой девиации, девиантное поведение которых является предметом настоящего исследования.

2. Субъективная сторона включает в себя:

- цель и (или) мотив поведения;

- вину – значима для правонарушений. Поскольку российское законодательство не закрепляет составы правонарушений применительно к налоговым органам, то основными формами налоговой девиации таких органов являются объективно-противоправное деяние и злоупотребление правом (полномочием).

Для злоупотребления полномочием как формы налоговой девиации определяющее значение имеет цель такого поведения. При этом истинная цель недобросовестного поведения часто скрыта, замаскирована.

Установление таких целей субъекта налогового обязательства традиционно представляет собой значительную сложность для правоприменителей ввиду отсутствия прямых доказательств и необходимости оперировать лишь косвенными признаками. Кроме того, о целях лица мы всегда вынуждены судить по результатам его поведения. Однако связь между намерением и результатом не всегда имеет линейный характер. Не всегда у нас выходит именно то, что мы задумываем изначально. Поэтому

вывод о недобросовестных намерениях лица будет всегда иметь вероятностный характер.

3. Объект – общественные отношения в сфере налогообложения, прежде всего в области исполнения налогового обязательства.

4. Объективная сторона:

– активные действия (в некоторых случаях – бездействие), приводящие к причинению ущерба контрагенту по налоговому обязательству;
– негативные последствия для субъекта налогового обязательства в виде неполучения платежа либо излишнего изъятия имущества.

Наиболее распространенными видами объективной стороны девиации налоговых органов в настоящее время являются:

1) неправильное исчисление налога²;

2) воспрепятствование реализации налогоплательщиками и иными участниками налоговых отношений своих прав;

3) использование полномочий с нарушением их целевого предназначения.

В основе неправильного исчисления налога лежит нарушение принципа добросовестности налогового администрирования, который суды выводят из п. 2 ст. 22 НК РФ. Согласно данному принципу, не допускается создание формальных условий для взимания налогов сверх того, что требуется по закону³.

Неправильное исчисление налога может быть обусловлено множеством причин. Это и неприменение налоговых льгот и вычетов, на которые налогоплательщик имеет право, и неправильное определение налогового периода возникновения объекта налогообложения и др.

При оценке законности доначисления налогов по результатам налоговой проверки значение имеет правильность определения недоимки налоговым органом исходя из обстоятельств, которые были установлены в ходе мероприятий налогового контроля, а также обстоятельств, которые могли быть установлены при добросовестном исполнении своих обязанностей должностными лицами налогового органа и содействию налогоплательщика⁴.

Представляется также необходимым обращать внимание и на способ исчисления налога, поскольку применение незаконного способа исчисления налога (например, применение расчетного способа при отсутствии

² В данном случае подразумевается как первичное исчисление налога налоговым органом в отношениях с физическими лицами, так и исчисление налога в рамках мероприятий налогового контроля.

³ Определения Верховного Суда РФ от 16.02.2018 № 302-КГ17-16602 ; от 03.08.2018 № 305-КГ18-4557 ; от 30.09.2019 № 305-ЭС19-9969 ; определение СКЭС ВС от 28.02.2020 по делу № А47-7120/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Определения СКЭС Верховного Суда РФ от 28.02.2020 № 309-ЭС19-21200 ; от 18.05.2020 по делу № А70-829/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законных оснований) также влияет непосредственным образом на определение размера недоимки.

Неправильное исчисление налога приводит либо к излишней уплате налога, либо к возникновению недоимки и ее последующему взысканию совместно с пенями и нередко штрафом. Порядок возврата излишне уплаченного и взысканного налога достаточно подробно урегулирован в НК РФ (ст. 78 и 79). Однако возмещение вреда, причиненного налогоплательщику в других формах (например, расходы на юридическое сопровождение досудебного обжалования решения налогового органа, принятого по итогам налоговой проверки) законодательно не урегулировано.

Применение же в таких случаях норм гражданского законодательства (ст. 15 и 1069 ГК РФ) сталкивается с особенностями судебной интерпретации. Расходы на сбор доказательств и юридическую помощь суды относят к «обычным расходам, которые несет налогоплательщик как субъект экономической деятельности». Обычность таких расходов, по мнению судов, свидетельствует об отсутствии у государства обязанности по их возмещению, даже в случае признания решения налогового органа незаконным. Возмещению подлежат только «дополнительные (чрезмерные) расходы, направленные на исправление нарушений, носивших заведомый характер и ставших причиной доначисления соответствующих сумм налоговых платежей»⁵.

Данная логика судов выглядит не очень убедительно. Освобождение государства от обязанности возмещать «обычные убытки» является прямым нарушением принципа равенства перед законом и судом. В подобных ситуациях следует различать расходы налогоплательщика, вызванные проведением мероприятий налогового контроля (при условии законности их назначения), и расходы, обусловленные нарушениями, допущенными должностными лицами налоговых органов в рамках таких мероприятий.

Первая категория расходов обусловлена законной деятельностью налогового органа и не может быть признана ущербом, причиненным государственным органом. Вторая категория расходов имеет все признаки такого ущерба и подлежит взысканию за счет федеральной казны.

Воспрепятствование реализации налогоплательщиками и иными участниками налоговых отношений своих прав. В качестве основания подобной формы девиации судами также рассматривается нарушение принципа добросовестности налогового администрирования, не допускающего отказа в осуществлении прав налогоплательщика только по формальным основаниям, не связанным с существом реализуемого права, по мотивам, обусловленным лишь удобством налогового администрирования⁶.

⁵ Определение СКЭС ВС РФ от 20.07.2020 по делу № А12-39006/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 14.03.2019 № 301-КГ18-20421 ; определение СКЭС ВС от 28.02.2020 по делу № А47-7120/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В качестве примера можно привести воспрепятствование возврату налоговых платежей из бюджета, которое может быть осуществлено в трех формах:

- вынесение незаконного решения об отказе в возврате или зачете;
- вынесение незаконного решения о зачете в счет недоимки;
- несообщение о факте излишней уплаты налога.

В силу прямого указания ст. 78 НК РФ налоговый орган обязан в течение десяти рабочих дней с момента выявления факта излишней уплаты налога уведомить об этом налогоплательщика. На практике налоговые органы часто не исполняют данную обязанность, пользуясь отсутствием санкций за нарушение этой нормы. Представляется необходимым в ст. 78 НК РФ распространить обязанность по выплате процентов, предусмотренную за нарушение сроков возврата налога, на случаи нарушения срока уведомления налогоплательщика о факте переплаты.

Использование налоговыми органами своих полномочий с нарушением их целевого предназначения также является одной из форм налоговой девиации.

В таких случаях мы имеем дело с злоупотреблением полномочиями со стороны налоговых органов без прямого нарушения закона. Например, проведение максимально возможного числа выездных налоговых проверок в отношении налогоплательщика или максимальное продление или приостановка срока проведения такой проверки. Данные законные по своей форме действия могут быть расценены как злоупотребление, если они совершаются с целью причинить вред бизнесу налогоплательщика. Однако подобные злоупотребления налоговых органов очень сложно доказать, в связи с чем практика по таким делам практически отсутствует.

О злоупотреблении полномочиями налоговых органов можно также говорить при затягивании сроков проведения сверки взаимных расчетов с налогоплательщиком. Данная процедура, направленная на устранение сомнений или разногласий при установлении самого факта излишней уплаты налога или размера такой переплаты, имеет очень важное значение и не нарушает права сторон налогового обязательства при адекватном ее использовании.

Однако в настоящее время налоговое законодательство не содержит предельного срока проведения такой сверки, что на практике приводит к использованию данного механизма налоговыми органами в целях затягивания возврата излишне уплаченных налогов. Для устранения указанной формы злоупотребления полномочиями представляется необходимым в ст. 78 НК РФ установить предельный срок проведения сверки не более одного месяца, за нарушение которого налоговым органом следует начислять проценты на сумму переплаты в том же размере, что и за нарушение срока возврата неосновательного налогового обогащения фиска.

В качестве еще одного примера девиантного поведения можно привести злоупотребление налоговыми органами правом на использование средств электронной коммуникации в налоговых отношениях.

В настоящее время электронный документооборот нередко используется не в соответствии со своим назначением. Например, факт получения налоговым органом декларации по НДС подтверждается квитанцией о приеме декларации, которая должна быть направлена налогоплательщику в течение суток со дня подачи декларации. В некоторых случаях такая квитанция не приходит налогоплательщику неделями, а его декларация не загружается в систему АСК НДС и считается не поданной.

Причинами этого могут быть названы самые разные явления – от компьютерного сбоя до отключения электричества. Однако не исключено, что налоговые органы специально не принимают декларации, по их мнению, «недобросовестных налогоплательщиков» с целью создать «разрыв» в цепочке НДС и отказать в возмещении налога или доначислить недоимку.

Процедура обжалования такого бездействия налоговых органов в связи с длительностью сроков не позволяет оперативно защитить права налогоплательщика, что приводит к дискредитации налогоплательщика перед контрагентами.

В качестве косвенного доказательства наличия у налогового органа намерения в рамках борьбы с однодневками устраивать разрывы в цепочке НДС являлось письмо ФНС от 2 ноября 2018 г. № ЕД-4-15/21496⁷. Данным письмом ФНС России предлагалось исключать декларации налогоплательщиков из системы АСК НДС при наличии у организации признаков однодневки. При этом не все из этих признаков являются бесспорными, например, к числу таких обстоятельств относят явку директора на допрос в налоговую с адвокатом.

Представляется, что в настоящее время назрела необходимость освободить налоговые органы от несвойственных им функций по управлению системой электронного документооборота, что позволит устранить саму возможность злоупотребления с их стороны. Например, можно предусмотреть автоматическую выгрузку поступившей налоговой отчетности в систему АСК НДС и автоматическое направление налогоплательщику подтверждения о получении декларации без участия налогового инспектора. Другой вариант – возложение функции загрузки и подтверждения на независимого оператора ТКС.

Кроме того, к разновидности девиантного поведения налоговых органов следует отнести противоречивое поведение при исполнении налогового обязательства, способное ввести налогоплательщика в заблуждение. В качестве примера такого поведения можно привести указание руководствоваться официальными разъяснениями финансового органа, при последующем отказе учитывать данное разъяснение при проведении выездной налоговой проверки. Предусмотренная ст. 75 НК РФ гарантия добросовестному налогоплательщику, освобождающая его от обязанности по уплате пени в таких ситуациях, не является, на наш взгляд, достаточной.

Уплата дополнительной суммы налога, даже без пеней и штрафа, может быть для налогоплательщика обременительной обязанностью, зная

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

о которой заранее, он вполне мог бы и не вступать в соответствующие отношения. И финансовый орган, и фискальный орган в налоговом обязательстве, по сути, являются уполномоченными представителями налогового кредитора, противоречивое поведение которых при исполнении обязательства недопустимо.

Определенной гарантией от такого поведения для налогоплательщиков может быть налоговый мониторинг, который расширяет возможности налогоплательщика по взаимодействию с налоговым органом в процессе исполнения налогового обязательства в целях устранения неопределенности налогово-правового регулирования. Однако данный механизм является весьма обременительным для налогоплательщика, в силу чего, а также из-за законодательных ограничений не доступен для большинства из них.

Неопределенность границ между добросовестным и недобросовестным поведением налогоплательщика объективно предопределяет потребность в механизмах, позволяющих добросовестному налогоплательщику получить гарантии, что его действия и заключаемые им договоры не будут в дальнейшем квалифицированы налоговой администрацией как ненадлежащее исполнение обязательства. В западных государствах для этих целей используется процедура фискального рескрипта или *private ruling* в США⁸.

В Германии фискальный рескрипт существует в виде консультаций по отдельным налогам с органом фискального контроля. В Швеции он имеет форму предварительного заключения о налоговых последствиях сделки, которое дается специальным органом – Комиссией по налоговому праву. Предварительное заключение может быть запрошено как налогоплательщиком, так и налоговой администрацией⁹. В принципе данные механизмы представляют собой трансформированный механизм эстопель – запрет на противоречивое поведение, давно известный гражданскому праву.

Отсутствие такого механизма в российском налоговом законодательстве вынуждает суды создавать соответствующие нормы применительно к отдельным видам налоговых обязательств. Так, применительно к налоговому обязательству по уплате УСН суды не принимают доводы налоговых органов об отсутствии у налогоплательщика права на применение УСН, если на протяжении нескольких лет налоговые органы производили учет платежей по УСН и принимали налоговую отчетность без замечаний¹⁰.

Для защиты прав добросовестных налогоплательщиков представляется необходимым в налоговом законодательстве закрепить общий за-

⁸ См.: Винницкий Д. В. Принцип добросовестности и злоупотребление правом в сфере налогообложения // Право и экономика. 2003. № 1.

⁹ См.: Pahlsson R. Inledning till skatteratten. Andra upplagan. Uppsala: Iustus Forlag, 2001. P. 38–44, 66–100.

¹⁰ Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением глав 26.2 и 26.5 Налогового кодекса Российской Федерации в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 3.

прет на противоречивое поведение в процессе исполнения налогового обязательства. Например, если налогоплательщик исполнял налоговое обязательство в соответствии с полученными в установленном порядке разъяснениями финансового органа, то налоговый орган не может требовать другого исполнения. Запрет на взыскание пеней в таких случаях, предусмотренный в настоящее время налоговым законодательством (ст. 75 НК РФ), как уже отмечалось нами, не является достаточной гарантией прав налогоплательщика, который планирует свою экономическую деятельность исходя из полученных разъяснений компетентного государственного органа.

Таким образом, под налоговой девиацией налогового органа следует понимать действие или бездействие (деяние) указанного органа (его должностного лица), нарушающее нормы налогового законодательства и (или) его основные начала (принципы), влекущее причинение вреда налогоплательщику или иному налоговому должнику или способствующее причинению или увеличению такого вреда.

Библиографический список

Винницкий Д. В. Принцип добросовестности и злоупотребление правом в сфере налогообложения // *Право и экономика*. 2003. № 1. С. 59–67.

Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. 411 с.

Pahlsson R. Inledning till skatteratten. Andra upplagan. Uppsala : Iustus Forlag, 2001. 356 p.

References

Vinnitskiy D. V. The principle of good faith and abuse of the right in the field of taxation // *Pravo i economica*. 2003. № 1. P. 59–67.

Gribanov V. P. Exercise and protection of civil rights. M., 2000. 411 p.

Pahlsson R. Introduction to the tax wheel. Second edition. Uppsala : Iustus Forlag, 2001. 356 p.

Для цитирования:

Красюков А. В. Налоговая девиация фискальных органов // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 172–179. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9038>

Recommended citation:

Krasyukov A. V. Tax deviation of the fiscal authorities // *Proceedings of Voronezh State University*. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 172–179. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9038>

Воронежский государственный университет

Красюков А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: kav@law.vsu.ru

Voronezh State University

Krasyukov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: kav@law.vsu.ru

УДК 347.1

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3723>

СООТНОШЕНИЕ ИНСТИТУТОВ ЦИФРОВЫХ ПРАВ,
ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ И ЦИФРОВЫХ ВАЛЮТ

Н. В. Алексеев

*Брянский государственный университет
имени академика И. Г. Петровского*

Поступила в редакцию 6 июля 2021 г.

Аннотация: цифровизация общественных отношений ставит задачу правового осмысления изменений в социально-экономической сфере, носящих подчас стихийный характер. В качестве предмета работы выступают институты цифровых прав, цифровых финансовых активов и цифровой валюты. Эти явления долгое время существовали в правовом вакууме, однако, получив законодательное закрепление, по-прежнему остаются сложно понимаемыми. В статье автор делает сравнительный анализ указанных категорий, указывая особенности каждой из них. Основные результаты оформлены в виде тезисов.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая валюта, цифровые права, цифровые финансовые активы, информационная система.

Abstract: the object of this work is a digitalization of public relations as a global process. This process sets the task of legal understanding of the changes in socio-economic sphere, that are sometimes spontaneous. The subject of the work is the digital rights, digital financial assets and digital currency institutions. For a long time these phenomena have existed in a legal vacuum, however, after they have received a legal confirmation, they still remain difficult to understand. In the article, the author makes a comparative analysis of these categories, indicating the features of each of them. The main results are presented in the form of abstracts.

Key words: digitalization, digital currency, digital rights, digital financial assets, information system.

Классическая экономика, как известно, представляет собой совокупность отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Однако с некоторых пор стал часто употребляться термин «цифровая экономика», которая предполагает выполнение всех вышеуказанных процессов с использованием цифровых технологий и информационных систем. Параллельно становлению цифровой экономики мы узнали многие ее элементы: криптовалюту, токены, цифровые товары, большие данные и многие другие явления, породившие дискуссии в среде юридической общественности. Какое-то время государство не обращало внимания на все эти изменения, но довольно быстро пришло осознание их значимости, а следовательно, потребности их правового регулирования. Закрепление института цифровых прав, циф-

ровых финансовых активов и цифровой валюты стало первой попыткой законодателя по легализации и урегулированию новой формы инвестирования, характерной для информационного общества. Базовой характеристикой для цифровой экономики является увеличение доли благ, не имеющих материального воплощения, но которые нельзя от этого считать нематериальными. Все три указанные категории объединяет то, что они существуют в нематериальной форме, представляя собой цифровой код. Более того, они могут существовать лишь в особой среде, называемой информационной системой, под которой понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств¹. Рассмотрим каждую из категорий чуть подробнее.

Итак, дефиниция цифровых прав, содержащаяся в ст. 141.1 ГК РФ предлагает понимать под этим объектом обязательственные и иные права, названные в таком качестве в законе, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Говоря о данной формулировке несложно заметить, что законодатель пока достоверно не смог определить, какие именно права можно считать цифровыми, а используя термин «обязательственные и иные права», заложил пространство для маневра, который может быть как в сторону расширения перечня цифровых прав, так и в сторону ограничения. Неудивительно, что такая формулировка породила критику в научной среде, где указывалось на ее двусмысленность, а также то, что «иные» права включают в себя вообще все возможные имущественные права, в том числе абсолютные, а также обязательства из деликтов и кондикции и т.д.² Вместе с тем, по-видимому, с целью несколько сдержать доктринальные изыскания на этот счет, законодатель использовал прием бланкетного изложения нормы, указав, что перечень цифровых прав все-таки определяется законом. Подобная законодательная антитеза выглядит, по мнению автора, несколько странно, поскольку смешивает метод правового регулирования. Дело в том, что гражданское право, являясь частным правом, активнее всего использует метод правовой децентрализации, при котором правила создаются во множестве центров (в самом гражданском обороте). Использование обобщенных формулировок, таких как «иные права», говорит о децентрализации. В то же время словосочетание «названные в законе» указывают на централизацию и невозможность определения правил оборотом. Таким образом, дефиницию цифровых прав в этой части можно назвать неудачной, во всяком случае на текущий момент. Если законодатель хотел сохранять активную роль в определении перечня цифровых

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 09.03.2021) // Парламентская газета. 2006. 3 авг.

² См.: Цифровые права как новый объект гражданского права / Л. Новоселова [и др.] // Закон. 2019. № 5. С. 31–54.

прав, то следовало бы из дефиниции цифровых прав убрать формулировку «обязательственные и иные». Тем более, что единого понимания юридической сути и содержания этих прав в науке и практике не выработано. Вместе с тем характеристики цифровых прав, названные выше (нематериальный характер, существование в информационной системе в виде цифрового кода), были отражены в законопроекте № 424632-7³, где закреплялось, что права на объекты гражданских прав, за исключением нематериальных благ, могут быть удостоверены совокупностью электронных данных (цифровым кодом или обозначением), существующей в информационной системе. Указанные цифровой код или обозначение признаются цифровым правом. Такой подход видится наиболее верным, понятным и последовательным. Следует также отметить законопроект № 419090-7, где цифровые права также называются «токенами инвестиционного проекта» или просто «токенами». Заметим, термин «токен», являющийся синонимичным «цифровым правам», был позаимствован из западных правовых порядков, однако в дальнейшем законодатель от его использования отказался и в актуальном законодательстве такой термин не упоминается.

Как было отмечено, при формулировании дефиниции цифровых прав законодатель прибегнул к бланкетному изложению нормы, применив отсылку к другим нормативным актам. Речь идет о Федеральном законе «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ «О привлечении инвестиций»). Предлагаем остановиться на нем подробнее. Данный закон предусматривает возможность привлечения инвестиций при помощи предложения утилитарных цифровых прав, кроме того, устанавливает специальные признаки для информационной системы, называемой законом инвестиционной платформой, в которой осуществляется оборот следующих цифровых прав:

1) технические средства инвестиционной платформы, на которых хранится база данных инвестиционной платформы, физически отделены друг от друга и подключены к информационно-телекоммуникационной сети;

2) база данных инвестиционной платформы находится под управлением программ, установленных на узлах инвестиционной платформы;

3) информационные технологии инвестиционной платформы осуществляют в автоматическом режиме (без участия человека) поддержание тождественности информации, содержащейся в базах данных инвестиционной платформы, на всех узлах инвестиционной платформы.

³ О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации : проект федер. закона № 424632-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Рос. газета. 2019. 7 авг.

Таким образом, следует полагать, что инвестиционная платформа представляет собой реплицированную распределенную базу данных⁵, подключенную к сети «Интернет». Надлежит заметить, что ФЗ «О привлечении инвестиций» использует термин «утилитарные цифровые права», а ГК РФ – «цифровые права». Объяснить это можно тем, что термин «цифровые права» является родовым, а «утилитарные цифровые права» есть вид цифровых прав, например, наряду с дивидендными цифровыми правами, которые могут давать право на участие в распределении будущей прибыли компании. Закон выделяет три разновидности утилитарных цифровых прав:

- 1) право требовать передачи вещи (вещей);
- 2) право требовать передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности;
- 3) право требовать выполнения работ и (или) оказания услуг.

Из этого напрашивается вывод: если речь идет о субъективных правах, то выходит, что объектом цифрового права выступает само право как мера возможного поведения. Таким образом, смешивается субъективное право и объект права, а также возникает вопрос о «цифровых обязанностях». Тем не менее, это не совсем так. Принадлежность цифровых прав владельцу подтверждается цифровым свидетельством (ст. 9 ФЗ № 259), которое является неэмиссионной бездокументарной ценной бумагой, не имеющей номинальной стоимости. Цифровое свидетельство выдается депозитарием обладателю утилитарного цифрового права, учет которого осуществляется этим депозитарием. Если обладатель цифрового права (депонент) пожелает передать это право другому лицу, то депонент должен обратиться к депозитарию. Далее депозитарий обязан погасить цифровое свидетельство и зачислить утилитарное цифровое право, в отношении которого выдано такое цифровое свидетельство, на счет депо, указанный депонентом. На цифровые права может быть наложено обременение (залог), однако это будет означать и залог цифрового свидетельства. Наложение взысканий на цифровое свидетельство будет означать наложение взыскания на цифровое право. Стоит отметить, что участие депозитария в процедурах по осуществлению цифровых прав не является обязательным. Закон лишь упоминает о такой возможности и о том, что в этом случае депозитарий будет подчиняться специальному правовому регулированию⁶. Думается, что при отсутствии депозитария его функции будет выполнять оператор инвестиционной платформы. Эти замечания позволяют говорить о цифровых правах как о способе фиксации имущественных прав и применении к цифровым правам регулирования,

⁵ Речь идет о систематизированной базе цифровых транзакций, которые хранятся, одновременно создаются и обновляются на всех носителях у всех участников реестра на основе заданных алгоритмов, обеспечивающих ее тождественность у всех пользователей реестра.

⁶ О рынке ценных бумаг : федер. закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // Рос. газета. 1996. 25 апр.

посвященного бездокументарным ценным бумагам, которые также фиксируют имущественное право их владельца. Разница кроется в том, что для оборота бездокументарных ценных бумаг используется централизованная база данных, а для цифровых прав – децентрализованная (распределенная) база данных.

Каким же образом будет реализовываться привлечение инвестиций при помощи предложения утилитарных цифровых прав? Лицу, привлекающему инвестиции (далее реципиент) необходимо заключить с оператором инвестиционной платформы договор об оказании услуг по привлечению инвестиций. Далее реципиент получает возможность разместить свое инвестиционное предложение на инвестиционной платформе. В инвестиционном предложении, помимо всех существенных условий договора инвестирования, должны быть указаны срок действия такого инвестиционного предложения и минимальный объем денежных средств инвесторов, достижение которого является необходимым условием для заключения договора инвестирования. В инвестиционном предложении должен быть также указан максимальный объем денежных средств инвесторов, по достижении которого действие такого инвестиционного предложения прекращается. Инвестиционное предложение о заключении договора о приобретении утилитарных цифровых прав должно содержать условия их обращения и прекращения. Инвестор принимает инвестиционное предложение, выражая свою волю при помощи технических средств. После чего его денежные средства в безналичной форме поступают на счет, открытый оператору. Как только объем привлеченных средств достигает минимального объема средств, указанного в инвестиционном предложении, договор инвестирования считается заключенным. Если же минимальный объем средств набран не был, то договор инвестирования не заключается, о чем инвестор уведомляет оператор. После заключения договора инвестирования инвестор получает утилитарное цифровое право.

Исходя из разновидностей утилитарных цифровых прав, приведенных выше, можно понять, на какие цели могут привлекаться средства инвесторов: создание товаров, результатов интеллектуальной деятельности, создание проектов по выполнению работ или оказанию услуг. Соответственно утилитарное цифровое право будет удостоверяет возможность инвестора требовать передачи указанных объектов.

Таким образом, под цифровым правом с технической точки зрения понимается цифровой код или обозначение. С юридической точки зрения это способ удостоверения имущественных прав, указанных в законе, подобный бездокументарной ценной бумаге. Этот способ удостоверения фиксирует принадлежность имущественного права внутри особой информационной системы, представляющей собой децентрализованную базу данных, подключенную к сети «Интернет». Иными словами, цифровые права – это новая форма существования имущественных прав, присущая цифровой экономике.

Перейдем к категории «цифровые финансовые активы» (далее – ЦФА). Исходя из Федерального закона «О цифровых финансовых активах, циф-

ровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «О ЦФА»), под цифровыми финансовыми активами признаются цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов⁷. Следовательно, ЦФА – это вид цифровых прав. Из определения можно понять, что закон выделяет следующие виды цифровых прав, являющихся ЦФА:

- 1) цифровые права, включающие денежные требования;
- 2) цифровые права, включающие возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам;
- 3) цифровые права, предусматривающие возможность участия в капитале непубличного акционерного общества;
- 4) цифровые права, позволяющие требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов.

ЦФА могут приобретаться внутри информационной системы, отвечающей признакам, закрепленным ФЗ «О привлечении инвестиций». При этом ФЗ «О ЦФА» демонстрирует более централизованный подход к правилам информационной системы: их каждый раз должен утверждать Банк России.

Таким образом, законодательство закрепляет два вида цифровых прав: 1) утилитарные цифровые права; 2) цифровые права, являющиеся цифровыми финансовыми активами. Как видно, вторая группа отличается от первой тем, что предоставляет возможности получения дохода или управления организацией. Следует заметить, что ФЗ «О привлечении инвестиций» обособляет приобретение утилитарных цифровых прав от приобретения ЦФА, называя их способами инвестирования (ст. 5). В то же время выпуск, учет и обращение цифровых прав, включающих одновременно цифровые финансовые активы и иные цифровые права, осуществляются в соответствии с требованиями ФЗ «О ЦФА» к выпуску, учету и обращению цифровых финансовых активов.

ФЗ «О ЦФА» содержит определение понятия «цифровая валюта» (криптовалюта). Дефиниция вышла довольно объемная, поэтому выделим из нее главные признаки цифровых валют:

- 1) цифровая валюта представляет собой цифровой код в информационной системе;
- 2) цифровая валюта не является денежной единицей;
- 3) цифровая валюта может приниматься в качестве средства платежа или инвестиций;

⁷ О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ // Рос. газета. 2020. 6 авг.

4) в отношении цифровых валют отсутствует лицо, обязанное перед «обладателем» цифрового кода в информационной системе.

В законе деятельность по организации выпуска и обращению цифровых валют называется «услугой». Дело в том, что цифровые валюты не имеют эмитента, а обращение их происходит внутри децентрализованной системы, установить контроль оператора над которой не представляется возможным. Надо полагать, в силу этих причин законодатель подошел к регулированию этого объекта с предельной осторожностью, посвятив обороту цифровых валют всего одну статью в ФЗ «О ЦФА», которая идет как бы заодно после регулирования цифровых прав. Уже из названия закона можно догадаться, что законодатель решил разделить цифровые права и виртуальные валюты. Между тем в законопроекте «О цифровых финансовых активах»⁸, подготовленном Министерством финансов РФ (законопроект Минфина РФ) и не внесенном в Государственную Думу РФ, используется термин «криптовалюта», под которой понимается вид цифрового финансового актива, создаваемый и учитываемый в распределенном реестре цифровых транзакций участниками этого реестра в соответствии с правилами ведения реестра цифровых транзакций. Следует отметить, что этот законопроект демонстрировал широкий подход и к пониманию цифровых финансовых активов, под которыми предлагалось понимать имущество в электронной форме, созданное с использованием шифровальных (криптографических) средств. Логично задаться вопросом о причинах изменения направлений регулирования новых объектов и о том, почему законодатель решил вынести виртуальные валюты за рамки цифровых прав. Итак, несмотря на то что законопроект Минфина РФ предлагал стройную структуру, предлагавшую в качестве родового объекта цифровые финансовые активы, которые включали цифровые права (токены) и виртуальные валюты, законодатель был вынужден отказаться от этого подхода. По мнению автора статьи, этому можно выделить ряд причин.

Прежде всего, стало ясно, что, несмотря на сходство указанных объектов (существование в рамках информационной системы в виде цифрового кода), они предоставляют «владельцу» разные виды имущественных прав. Виртуальная валюта является совокупностью цифровых данных, в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед обладателем этих данных. Иначе говоря, в отношении криптовалюты у ее держателя возникает абсолютное право. В то время как владелец ЦФА реализует свои возможности путем обращения к обязанным лицам (относительное право).

Следует также помнить о технических отличиях исследуемых объектов. В частности, имеется в виду невозможность контролировать информационную систему, внутри которой происходит оборот виртуальных ва-

⁸ О цифровых финансовых активах : проект федерального закона (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.02.2018). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 16.02.2018.

лют. В связи с этим оператор данной системы имеет возможность только обеспечивать соответствие порядка выпуска и обращения виртуальных валют правилам информационной системы. Что же касается оператора информационной системы ЦФА, то он имеет больший объем полномочий в отношении цифровых записей. Например, закон вменяет в обязанность оператору информационной системы ЦФА обеспечить возможность восстановления доступа обладателя цифровых финансовых активов к записям информационной системы по требованию обладателя цифровых финансовых активов, если такой доступ был им утрачен. Отсюда можно полагать, что оператор здесь имеет прямой доступ к цифровым данным инвестора. Это позволяет вносить или изменять записи о ЦФА, когда это будет нужно, например для наложения взыскания по решению суда или для передачи ЦФА в порядке универсального правопреемства. В отношении же виртуальных валют действует иное правило, которое можно сформулировать следующим образом: утрата доступа (пароля) к специальной программе, отвечающей за хранение цифровой валюты, влечет утрату возможности распоряжения ею, а также невозможность восстановить этот доступ⁹. Следовательно, описанные операции с ЦФА будут невозможны с цифровыми валютами в случае потери пароля пользователем (или отказа в его сообщении).

Таким образом, обладание цифровым правом дает полномочие что-либо требовать от обязанного лица, следовательно, цифровые права должны иметь некое обеспечение. Виртуальные валюты, напротив, известны тем, что не имеют обеспечения. Можно сказать, что их обеспечение основывается на доверии к ним, т. е. соотношением предложения и спроса, а также стоимостью затрат на их «добычу». В этом состоит один из главных признаков виртуальных валют.

Описанные выше особенности становятся препятствиями для надлежащего правового регулирования такого объекта, как виртуальные валюты, и включение его в перечень цифровых финансовых активов. Причина, на наш взгляд, проста: существование и оборот виртуальных валют определяется в первую очередь правилами информационной системы. Преодолеть этот постулат, а следовательно, получить возможность правового регулирования этих объектов является неразрешимой задачей для регулятора. Тем не менее выход из этой ситуации давно известен: использование правовых фикций. Отнесение виртуальных валют к цифровым финансовым активам, как предлагал проект закона Министерства финансов РФ, позволило бы выстроить стройную систему цифровых финансовых активов, регулируемых специальным нормативным актом.

Дискуссия о введении в правовое поле института цифровых активов и регулирование отношений с ними велась до того, как получили легальное закрепление виртуальные валюты и цифровые права. Нельзя

⁹ См.: *Эльяс Касми*. Программист потерял пароль от флешки с биткоинами на сотни миллионов долларов // CNEWS.RU. 13.01.2021. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-01-13_amerikanskij_programmist (дата обращения: 30.04.2021).

не упомянуть в связи с этим работу Л. В. Санниковой и Ю. С. Харитоновой¹⁰. Авторы указывают, что признаками цифровых активов является нематериальный характер, цифровая форма существования (код), а также реальная или потенциальная стоимость. Кроме того, эти объекты могут быть воспроизведены специальным техническим устройством, т. е. они существуют в особой среде. При этом стоимостью обладает не сама запись кода, а удостоверенное ею право на зашифрованный в ней объект, включающее в себя правомочия на доступ к коду (логину, паролю, криптокошельку и т. п.) и на распоряжение цифровым активом. Авторы делают вывод, что правовому регулированию должны подвергаться не все цифровые активы, а лишь обладающие экономической ценностью и способные к обороту, к таковым авторы относят токены, криптовалюты, большие данные (Big Data), доменные имена, аккаунты. Надо полагать, что список подобных цифровых «товаров», существующих исключительно в сети «Интернет» следует оставить открытым. Так, в настоящее время переживает подъем новый вид цифровых прав, называемый прессой невзаимозаменяемыми токенами. Этот вид цифровых прав закрепляет права на предметы цифрового искусства¹¹ или виртуальное игровое имущество с помощью технологии распределенного реестра. Исходя из названия, эти цифровые права являются уникальными и не могут быть заменены.

Суммировав все вышесказанное, сформулируем основные тезисы:

– цифровые права и виртуальные валюты, являющиеся атрибутом цифровой экономики, существуют внутри особой среды в нематериальной форме, представляя собой цифровой код;

– цифровой код удостоверяет право его обладателя на какие-либо объекты гражданских прав;

– цифровые права есть способ фиксации имущественных прав;

– законодательство закрепляет родовую категорию цифровых прав, которая включает в себя две видовых: утилитарные цифровые права и цифровые права, являющиеся цифровыми финансовыми активами. При этом вторая группа отличается от первой тем, что предоставляет возможность получения дохода или управления организацией;

– в отношении виртуальных валют у их обладателя возникают абсолютные права, а в отношении цифровых прав относительные;

– утрата доступа (пароля) к специальной программе, отвечающей за хранение цифровой валюты, влечет утрату возможности распоряжения ею;

– частные отличия цифровых валют от цифровых прав перекрывают их принципиальные сходства: нематериальный характер, цифровая форма выражения, возможность воспроизведения с помощью специаль-

¹⁰ См.: Санникова Л. В., Харитонова Ю. С. Правовая сущность новых цифровых активов // Закон. 2018. № 9. С. 86–95.

¹¹ См.: Марина Дульнева. Эрмитаж проведет первую в России выставку NFT-искусства // Forbes. 26.03.2021. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/tehnologii/424633-ermitazh-provedet-pervuyu-v-rossii-vystavku-nft-iskusstva> (дата обращения: 05.05.2021).

ного технического устройства, а также наличие реальной или потенциальной стоимости;

– фактическая невозможность включения цифровых валют в систему цифровых финансовых активов решаема при помощи использования приема правовой фикции, что даст результат в виде упорядоченной системы новых объектов права, имеющих цифровую форму выражения.

Закрепление с недавнего времени в российском законодательстве цифровых прав и виртуальных валют является лишь первым шагом на пути легализации и дальнейшей легитимации новых объектов права, существующих в сети «Интернет». Насколько способствуют данные законодательные новации процессу общественного признания и эффективно использованию, по сути, новых объектов права, покажет время. Надо признать, что специфика этих объектов скорее всего не позволит в полной мере охватить их имеющимся гражданским законодательством. На наш взгляд, основной сложностью в регулировании институтов, ставших предметом работы, является тот факт, что они подчинены правилам информационной системы, которой присуще свойство наднациональности. Но это не означает потребность в новой правовой надстройке. Необходимо оценить возможность экстраполяции на эти институты существующих правовых институтов, а в той части, где это не представляется возможным, предусмотреть специальное регулирование. Законопроект Минфина РФ в связи с этим видится верной попыткой создания отдельного законодательного акта, устанавливающего систему новых объектов права, а также учитывающего их специфические черты.

Библиографический список

Марина Дутьнева. Эрмитаж проведет первую в России выставку NFT-искусства // Forbes. 26.03.2021. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/tehnologii/424633-ermitazh-provedet-pervuyu-v-rossii-vystavku-nft-iskusstva>

Санникова Л. В., Харитонова Ю. С. Правовая сущность новых цифровых активов // Закон. 2018. № 9. С. 86–95.

Цифровые права как новый объект гражданского права / Л. Новоселова [и др.] // Закон. 2019. № 5. С. 31–54.

Эльяс Касми. Программист потерял пароль от флешки с биткоинами на сотни миллионов долларов // CNEWS.RU. 13.01.2021. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-01-13_amerikanskij_programmist

References

Marina Dulneva. The Hermitage will hold the first NFT art exhibition in Russia // Forbes. 03/26/2021. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/tehnologii/424633-ermitazh-provedet-pervuyu-v-rossii-vystavku-nft-iskusstva>

Sannikova L. V., Kharitonova Yu. S. Legal essence of new digital assets // Law. 2018. № 9. P. 86–95.

Digital rights as a new object of civil law / L. Novoselova [et al.] // Zakon. 2019. № 5. P. 31–54.

Elyas Kasmí. The programmer has lost his password from a flash drive with hundreds of millions of dollars // CNEWS.RU. 13.01.2021. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-01-13_amerikanskij_programmist

Для цитирования:

Алексеев Н. В. Соотношение институтов цифровых прав, цифровых финансовых активов и цифровых валют // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 180–190. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3723>

Recommended citation:

Alekseev N. V. The correlation of digital rights, digital financial assets and digital currencies institutions // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 180–190. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3723>

Брянский государственный университет имени академика И. Г. Петровского

Алексеев Н. В., старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин

E-mail: alekseev271191@mail.ru

Bryansk State Academician I. G. Petrovski University

Alekseev N. V., Senior Lecturer of the Civil Law Disciplines Department

E-mail: alekseev271191@mail.ru

УДК 346.26:719:341.355.22

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3725>

**ПРАВОВЫЕ МЕРЫ НЕДОПУЩЕНИЯ
РЕАБИЛИТАЦИИ НАЦИЗМА:
ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

И. Э. Мартыненко

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *исследуются актуальные проблемы организации противодействия реабилитации нацизма. Цель данной статьи – ознакомление юридической общественности с новым законодательством союзного государства – Республики Беларусь, направленным на противодействие реабилитации нацизма, обобщение первого опыта его применения для разработки рекомендаций по квалификации преступлений и правонарушений в данной сфере. Сформулированы предложения по введению в учебный процесс курса лекций «Правовая защита военно-исторического наследия», изучение которого позволит овладеть правовым инструментарием защиты памяти о погибших в Великой Отечественной войне и недопущении различных форм реабилитации нацизма.*

Ключевые слова: *недопущение реабилитации нацизма, военно-историческое наследие, надругательство над памятниками защитникам Отечества, преступления против мира и безопасности человечества, экстремистская деятельность.*

Abstract: *the current problems of the organization of counteraction to the rehabilitation of Nazism are investigated. The purpose of this article is to familiarize the legal community with the new legislation of the Union state – the Republic of Belarus, aimed at countering the rehabilitation of Nazism, generalizing the first experience of its application for the development of recommendations for the qualification of crimes and offenses in this area. Based on the results of the study, proposals were formulated for the introduction of a course of lectures "Legal protection of military historical heritage" into the educational process, the study of which will allow you to master the legal tools for protecting the memory of those who died in the Great Patriotic War and preventing various forms of rehabilitation of Nazism.*

Key words: *prevention of the rehabilitation of Nazism, military-historical heritage, desecration of monuments to the defenders of the Fatherland, crimes against the peace and security of mankind, extremist activity.*

В Республике Беларусь уделяется приоритетное внимание недопущению реабилитации нацизма. С этой целью создана **система законодательства, учитывающего новые вызовы и угрозы военно-историческому наследию**. При подготовке данной статьи мы опирались

на исследования А. В. Андреевой¹, А. Ю. Иванова², А. Г. Кибальника³, М. Г. Левандовской⁴, которые анализировали проблему социальной обусловленности установления уголовной ответственности за реабилитацию нацизма, сохранение исторической памяти о погибших при защите Отечества. Однако указанные авторы не обращались к белорусскому опыту противодействия возрождению нацизма, что и обуславливает **актуальность** предложенной работы.

Правовую основу деятельности по недопущению реабилитации нацизма составляют:

Конституция Республики Беларусь, в соответствии с которой каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение (ч. 1 ст. 33); при этом запрещается пропаганда войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (ч. 3 ст. 5);

законы и иные акты законодательства. Так, 14 мая 2021 г. в Республике Беларусь принят Закон «О недопущении реабилитации нацизма»⁵;

на отношения, связанные с противодействием реабилитации нацизма, не урегулированные указанным выше законом, распространяется действие законодательства о противодействии экстремизму, в частности законы «О противодействии экстремизму» в редакции от 14 мая 2021 г. и «Об изменении законов по вопросам противодействия экстремизму» от 14 мая 2021 г. (оба закона вступили в силу с 16 июня 2021 г.), которыми определен срок рассмотрения дела в порядке гражданского судопроизводства о признании организации, в том числе иностранной или международной, экстремистской, запрещении ее деятельности на территории Республики Беларусь, ее ликвидации, запрещении использования ее символики и атрибутики, о признании символики и атрибутики, информационной продукции экстремистскими материалами;

международные договоры Республики Беларусь по вопросам защиты военно-исторического наследия, а также другие соглашения, которые устанавливают правовые основы обеспечения недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников. К числу таковых относятся: Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г., Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям

¹ См.: Андреева А. В. Социальная обусловленность установления уголовной ответственности за реабилитацию нацизма в РФ // Вестник Моск. ун-та МВД России. М., 2015. № 8. С. 112–114.

² См.: Иванов А. Ю. Уголовная ответственность за реабилитацию нацизма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2018.

³ См.: Иванов А., Кибальник А. Уголовная ответственность за реабилитацию нацизма (ч. 1, 2 ст. 354.1 УК РФ) // Уголовное право. М., 2015. № 4. С. 27–32

⁴ См.: Левандовская М. Г. Реабилитация нацизма как преступление // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 12. С. 155–162.

⁵ О недопущении реабилитации нацизма : закон Республики Беларусь от 14 мая 2021 г. № 103-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 15.05.2021, 2/2823.

и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. Указом Президента Республики Беларусь от 20 февраля 2012 г. № 104 утверждено Соглашение об увековечении памяти о мужестве и героизме народов государств – участников Содружества Независимых Государств в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.

Сущностную основу белорусского законодательства составил Модельный закон «О недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников», принятый 17 мая 2012 г. Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ⁶, принципиальные положения которого учтены в белорусском законодательстве.

Согласно ст. 3 Закона «О недопущении реабилитации нацизма» от 14 мая 2021 г. № 103-З определено, что недопущение реабилитации нацизма основывается на *принципах* законности; сохранения исторической памяти и недопущения фальсификации истории, в том числе искажения исторических фактов; признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов организаций; сочетания гласных и негласных методов недопущения реабилитации нацизма; приоритета обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь; сотрудничества государства с организациями и гражданами; приоритета мер профилактики правонарушений, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих реабилитации нацизма; неотвратимости наказания за реабилитацию нацизма.

В Республике Беларусь согласно новому законодательству **запрещается:**

реабилитация нацизма;

финансирование реабилитации нацизма (т. е. предоставление или сбор денежных средств, ценных бумаг либо иного имущества, в том числе имущественных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, любым способом для совершения действий, направленных на реабилитацию нацизма в любой форме, как отдельными лицами, так и экстремистскими организациями и формированиями);

деятельность организации, представительства международной или иностранной организации, индивидуального предпринимателя, направленная на реабилитацию нацизма;

пропаганда или публичное демонстрирование, в том числе с использованием глобальной компьютерной сети «Интернет» либо иной информационной сети.

Как показывает практика, глобальную сеть «Интернет» достаточно часто используют для выражения нацистских взглядов, уповая на обезличенность авторства, что является ошибочным представлением.

⁶ О недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников : модельный закон. Приложение к постановлению МПА СНГ от 17 мая 2012 г. № 37-18.

Так, на своей странице в одной из социальных сетей гр. А. разместил доступные для свободного просмотра и скачивания фото- и видеоматериалы, направленные на разжигание расовой, национальной и иной социальной вражды или розни. Этот житель Витебска активно пропагандировал свои взгляды, в том числе среди учащихся средних учебных заведений и в Интернете. К примеру, на одной из фотографий своего профиля «ВКонтакте» он запечатлен демонстрирующим нацистское приветствие на фоне Площади Победы и Мемориального комплекса в честь советских воинов, партизан и подпольщиков, которые признаны историко-культурной ценностью, т.е. памятником (объектом культурного наследия). По данному факту было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 346 УК Беларуси (надругательство над историко-культурными ценностями)⁷.

Законом «О недопущении реабилитации нацизма» от 14 мая 2021 г. № 103-З запрещается изготовление, распространение нацистской символики и атрибутики, а равно хранение или приобретение такой символики и атрибутики в целях распространения. К нацистской символике и атрибутике согласно Приложению 1 к постановлению Министерства внутренних дел Республики Беларусь «Об установлении перечней организаций и иных структур, их символики и атрибутики» от 27 декабря 2019 г. № 340⁸ относятся: свастика; гимн Национал-социалистской рабочей партии Германии – «Песнь Хорста Весселя»; нацистское партийное приветствие; эмблема Национал-социалистской рабочей партии Германии «Parteiadler»; флаг Третьего рейха «die Hakenkreuzflagge»; эмблема Национальной фашистской партии Италии – связка прутьев с вложенным в них топором; эмблема СС; атрибуты униформы членов СС и войск СС; атрибут униформы сотрудников СД; эмблема СА.

Исключение из указанного выше запрета составляют случаи публичного демонстрирования, изготовления, распространения нацистской символики и атрибутики, а равно хранения или приобретения такой символики и атрибутики в целях распространения *при осуществлении в соответствии с законодательством деятельности* в области театрального, музыкального, циркового и изобразительного искусства, библиотечного дела, кинематографической деятельности, музейного дела, организации и проведения культурно-зрелищных и иных культурных мероприятий (эта деятельность регламентирована Кодексом Республики Беларусь о культуре⁹), издательского дела, образовательной и научной деятельности, коллекционирования культурных ценностей, средств массовой информации. Обязательное условие – отсутствие признаков пропаганды нацистской символики и атрибутики.

⁷ СБ-Беларусь сегодня. 2019. 21 марта.

⁸ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 14.01.2020, 8/34989.

⁹ Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры от 20 июля 2016 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 02.08.2016, 2/2412.

Что же такое реабилитация нацизма? Ответ на этот вопрос дан в ст. 1 Закона «О недопущении реабилитации нацизма» от 14 мая 2021 г. № 103-З.

Реабилитация нацизма – это действия, совершенные публично либо с использованием публично демонстрируемого произведения или средств массовой информации, или глобальной компьютерной сети «Интернет», или иной информационной сети, выражающиеся:

в *оправдании идеологии (доктрины) и практики нацизма*, признании их правильными, нуждающимися в поддержке и достойными подражания, а также в распространении идеологии нацизма;

одобрении или отрицании преступлений против мира и безопасности человечества, военных и других преступлений, установленных приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала;

оправдании лиц и (или) структур либо организаций, признанных преступными либо виновными в совершении преступлений приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала, а равно сотрудничавших с такими лицами и (или) структурами либо организациями на оккупированной территории СССР в годы Второй мировой войны политических и военных организаций, а также лиц, участвовавших в деятельности таких политических и военных организаций и исполнявших либо умышленно содействовавших исполнению преступных приказов лиц и (или) структур либо организаций, указанных выше, в любой форме;

героизации нацистских преступников и их пособников – преднамеренном прославлении их, а также совершенных ими преступлений.

Говоря о правовых мерах, направленных на предотвращение реабилитации нацизма, то они должны осуществляться посредством: гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи, формирования у граждан духовно-нравственных ценностей, гражданственности и патриотизма; осуществления профилактических мер; предупреждения, выявления и пресечения реабилитации нацизма. Так, в рамках профилактики реабилитации нацизма проводится *мониторинг соблюдения законодательства в части недопущения реабилитации нацизма*; принимаются меры по формированию в обществе нетерпимости к нацизму и его реабилитации; разработана информационная продукция в целях недопущения реабилитации нацизма.

Важным является противодействие реабилитации нацизма при увековечении памяти погибших, имеющая цель исключить случаи (такие примеры, к сожалению, еще встречаются, например в Прибалтийских государствах – бывших союзных республиках¹⁰) мемориализации нациз-

¹⁰ См.: О ситуации с героизацией нацизма, распространении неонацизма и других видов практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости : доклад МИД России. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/humanitarian_

ма. Поэтому установка надгробий, памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших, не должна содержать признаков реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников. Создание мемориальных музеев, установление на местах боевых действий памятных знаков, организация выставок, охранение и обустройство отдельных территорий, связанных с историческими событиями Великой Отечественной войны, не должны быть направлены на формирование позитивного отношения к идеологии нацизма, героизацию нацистских преступников и их пособников.

К мерам противодействия реабилитации нацизма в соответствии со ст. 12 Закона Республики Беларусь «О недопущении реабилитации нацизма» от 14 мая 2021 г. № 103-З относятся: официальное предупреждение; предписание; приостановление деятельности, которая направлена на реабилитацию нацизма; признание организации, деятельность которой направлена на реабилитацию нацизма, экстремистской, запрещение ее деятельности и ликвидация такой организации; противодействие деятельности экстремистских формирований, которая направлена на реабилитацию нацизма; запрещение деятельности экстремистских иностранных и международных организаций, деятельность которых направлена на реабилитацию нацизма; противодействие финансированию реабилитации нацизма.

И такие примеры принципиального реагирования уже имеются.

Так, в апреле 2021 г. прокурор г. Гродно на основании Закона Республики Беларусь «О противодействии экстремизму» предъявил в экономический суд исковое заявление о ликвидации культурно-просветительского частного учреждения «ЦГЖ» в связи с грубым нарушением законодательства. Указанная организация в арендованном помещении в ходе организованной выставки организовала публичную демонстрацию художественной картины, выполненной художником П., с изображением бывшего полицейского с автоматом на плече. Экспертной комиссией сделан однозначный вывод о том, что представленные для исследования материалы (изображение портрета полицейского и комментарии художника к написанной им картине) содержат признаки реабилитации нацизма через героизацию конкретной личности, призыв к подражанию ему (указание на одобрения осуществленных им действий в годы Великой Отечественной войны и в поствоенное время), публичное одобрение личности коллаборациониста. На основании решения суда указанная организация ликвидирована¹¹.

Следует отметить, что на основе данного закона в стране создана эффективная **система органов противодействия реабилитации нацизма**. Согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь «О недопущении

cooperation/-/asset_publisher/bB3NYd16mBFC/content/id/3193903 (дата обращения: 13.07.2021).

¹¹ Архив экономического суда Гродненской области за май 2021 г.

реабилитации нацизма» от 14 мая 2021 г. № 103-З общее руководство деятельностью по противодействию реабилитации нацизма осуществляют Президент Республики Беларусь и Совет министров Республики Беларусь.

Установление уголовной ответственности за нарушения законодательства, направленного на недопущение реабилитации нацизма, и совершение преступлений

За реабилитацию нацизма, пропаганду или публичное демонстрационное, в том числе с использованием глобальной компьютерной сети «Интернет» либо иной информационной сети, изготовление, распространение нацистской символики и атрибутики, а равно хранение или приобретение такой символики и атрибутики в целях распространения *граждане несут ответственность в соответствии с законодательными актами.*

С учетом складывающейся общественно-политической обстановки 26 мая 2021 г. принят закон «Об изменении кодексов по вопросам уголовной ответственности»¹². В связи с этим для надлежащей уголовно-правовой охраны отношений, связанных с противодействием современным вызовам и угрозам, соответствующие дополнения внесены и в уголовный закон. Введена самостоятельная норма об уголовной ответственности за реабилитацию нацизма – ст. 130-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК).

При анализе данной нормы и прогнозировании сложностей в практике ее применения следует исходить из того, что нацизм по своей сути направлен сразу на несколько объектов уголовно-правовой охраны и затрагивает интересы личности, общества, государства. Основной объект данного преступления – это отношения по обеспечению мира и безопасности человечества, сохранению исторической памяти народов мира о фактах совершения в годы Второй мировой войны международно-правовых преступлений против мира и безопасности человечества нацистами, осужденных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, а также по сохранению исторической памяти о деятельности СССР в годы Второй мировой войны и его значительной и решающей роли в победе над фашизмом.

Факты, которые были установлены приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных преступников европейских стран оси, представляют собой итоговые решения Нюрнбергского военного трибунала, осудившего нацизм как преступную систему и идеологию¹³.

¹² Об изменении кодексов по вопросам уголовной ответственности : закон Республики Беларусь от 26 мая 2021 г. № 112-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 08.06.2021, 2/2832.

¹³ См.: Левандовская М. Г. Реабилитация нацизма как преступление // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 12. С. 158.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст.130-1 УК Беларуси, характеризуется альтернативными действиями, совершенными публично либо с использованием публично демонстрируемого произведения, или средств массовой информации, или глобальной компьютерной сети «Интернет» или иной информационной сети, выражающиеся в:

1) оправдании идеологии (доктрины) и практики нацизма, признании их правильными, нуждающимися в поддержке и достойными подражания, а также в распространении идеологии нацизма. Здесь уместно общепринятое доктринальное и нормативное определение: нацизм – это тоталитарная идеология (доктрина) и практика ее применения гитлеровской Германией, ее союзниками и сателлитами с 1933 по 1945 г., связанные с тоталитарными террористическими методами власти, официальной градацией всех наций по степени полноценности, пропагандой превосходства одних наций над другими, сопровождавшиеся преступлениями против мира и безопасности человечества, военными и другими преступлениями, установленными приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси;

2) одобрении или отрицании преступлений против мира и безопасности человечества, военных и других преступлений, установленных приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала. Под *одобрением преступлений*, установленных этим приговором, понимается заявление, сообщение неопределенному кругу лиц о признании допустимости совершенных нацистами международно-правовых преступлений в годы Второй мировой войны, об их оправдании, одобрении, правильности, заслуживающими поддержки и похвалы, и т. п. Под *отрицанием фактов*, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, понимается заявление, сообщение неопределенному кругу лиц о непризнании существования таких фактов, отречение от них, исключение наличия, опровержение решений международного Нюрнбергского военного трибунала;

3) оправдании лиц и (или) структур либо организаций, признанных преступными либо виновными в совершении преступлений приговором Международного военного трибунала либо приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, основанными на приговоре Международного военного трибунала, а равно сотрудничавших с такими лицами и (или) структурами либо организациями на оккупированной территории СССР в годы Второй мировой войны политических и военных организаций, а также лиц, участвовавших в деятельности таких политических и военных организаций и исполнявших либо умышленно содействовавших исполнению преступных приказов лиц и (или) структур либо организаций, указанных в настоящем абзаце, в любой форме.

Под названными выше структурами, признанными преступной организацией приговором Международного военного трибунала, в тексте

данной нормы понимаются: Национал-социалистская рабочая партия Германии; военизированные формирования Национал-социалистской рабочей партии Германии – СА; военизированные формирования Национал-социалистской рабочей партии Германии – СС; политическая полиция гитлеровской Германии – ГЕСТАПО; спецслужба Национал-социалистской рабочей партии Германии – СД; Национальная фашистская партия Италии; Служба охраны порядка как военизированная добровольческая коллаборационистская структура, включавшая территориальные управления и участки, полицейские комендатуры, полицейские гарнизоны, батальоны вспомогательной охранной полиции и отдельные отряды полиции, созданная немецкой оккупационной администрацией для осуществления карательно-полицейских функций на оккупированной территории СССР в годы Второй мировой войны и исполнявшая преступные приказы руководства СС и СД.

Именно такой список указан в *Перечне организаций и иных структур, указанных в ч. 7 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О противодействии экстремизму»*, утвержденный постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 27 декабря 2019 г. № 340¹⁴.

4) героизации нацистских преступников и их пособников – преднамеренном прославлении их, а также совершенных ими преступлений.

Способ совершения деяний указан в законе как публичный, такие деяния должны быть обращены к неопределенному кругу лиц. Как отмечает А.Ю. Иванов, признак публичности при совершении таких действий имеет место, если оно производится в отношении (в присутствии) двух и более лиц, причем использование СМИ сразу же переводит рассматриваемое преступление в разряд его квалифицированных видов¹⁵.

Состав данного преступления является формальным, в силу чего считается оконченным с момента совершения действий, составляющих объективную сторону, вне зависимости от последствий. Субъективная сторона выражается в прямом умысле. Субъект преступления – лицо, достигшее возраста 16 лет.

Согласно ст.130-1 УК Республики Беларусь умышленные действия по реабилитации нацизма наказываются штрафом или арестом, или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на тот же срок. Квалифицированный состав этого преступления (ч. 2 и 3 ст. 130-1 УК Республики Беларусь), т. е. если подобные действия соединены с насилием либо совершены должностным лицом с использованием своих служебных полномочий; совершены группой лиц либо повлекли по неосторожности смерть человека, либо иные тяжкие последствия, влечет

¹⁴ Об установлении перечней организаций и иных структур, их символики и атрибутики : постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 27 декабря 2019 г. № 340 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 14.01.2020, 8/34989.

¹⁵ См.: *Иванов А. Ю.* Уголовная ответственность за реабилитацию нацизма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2018. С. 8.

более строгую ответственность (предусматривается лишение свободы на срок от пяти до двенадцати лет).

Криминализованы также *пропаганда, публичное демонстрирование, изготовление и распространение нацистской символики и атрибутики* (ст. 341-1 УК Республики Беларусь), ответственности будут подлежать лица, совершившие такие деяния неоднократно. Деяние признается совершенным лицом неоднократно, если это лицо дважды в течение одного года подвергалось административному взысканию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) (новый КоАП вступил в силу в Беларуси 1 марта 2021 г. – И. М.), и в течение года после наложения второго административного взыскания за такие деяния вновь их совершило.

Административная практика по данной статье только формируется. Этой административно-правовой нормой установлена административная ответственность за пропаганду или публичное демонстрирование, в том числе с использованием глобальной компьютерной сети «Интернет» либо иной информационной сети, изготовление, распространение нацистской символики или атрибутики, а равно хранение или приобретение такой символики или атрибутики в целях распространения.

Кроме того, реабилитация нацизма, пропаганда или публичное демонстрирование, изготовление, распространение нацистской символики и атрибутики, а равно хранение или приобретение такой символики или атрибутики в целях распространения отнесены законом «О противодействии экстремизму», новая редакция которого принята 14 мая 2021 г.¹⁶, к *экстремистской деятельности*.

В Республике Беларусь установлена также ответственность за надругательство над историко-культурной ценностью (в законодательстве многих стран подобный состав преступления определяется как вандализм) по признаку совершения *надругательства над памятниками защитникам Отечества* (ч. 2 ст. 346 УК Республики Беларусь).

Для правильного применения данной уголовно-правовой нормы необходимо хорошо владеть понятийным аппаратом, а именно понимать, что памятники устанавливаются в честь увековечения погибших при защите Отечества, т. е. тех лиц, которые находились в составе вооруженных сил, других войск и воинских формирований, органов и организаций, погибших (умерших) или пропавших без вести в ходе войн и вооруженных конфликтов при исполнении воинского (гражданского) долга по защите Отечества и его интересов, при оказании вооруженного и иных форм сопротивления противнику, а также военнопленных, не утративших своей чести и достоинства, не изменивших Родине. Применительно к исследуемому периоду – это мемориальные и другие сооружения, памятники,

¹⁶ Об изменении законов по вопросам противодействия экстремизму : закон Республики Беларусь от 14 мая 2021 г. № 104-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 15.05.2021, 2/2824.

мемориалы, памятные места, территории и объекты, связанные с событиями Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., расположенные на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств.

В случае совершения надругательства над такими объектами на территории Беларуси наступает уголовная ответственность по ст. 346 УК. Следующий пример, оценка которого актуальна в годы 75-летия Победы и 80-летия начала Великой Ответственной войны, весьма показателен.

Гр. Н. изготовил графическое изображение, на котором публично демонстрируя нацистское приветствие, сфотографировался на фоне надписи: «Плошча перамогі» («площадь Победы». – *И. М.*) и мемориального комплекса в честь советских воинов, партизан и подпольщиков, являющейся историко-культурной ценностью, включенной в государственный список (г. е. охраняемого законом памятника. – *И. М.*). Затем, используя глобальную компьютерную сеть «Интернет», разместил указанное графическое изображение в открытом доступе. Согласно выводам эксперта, упомянутое выше фотоизображение содержит символ, который может отражать политические взгляды человека, разместившего его для всеобщего обозрения; фотоизображение молодого человека, одетого в одежду, присущую сторонникам неонацистского движения, содержит демонстрацию жеста, что являлось знаком приветствия у нацистов¹⁷.

Следует отметить, что ежегодно в стране выявляется 2–3 подобных факта¹⁸, которые решительно пресекаются как правоохранительными органами, так и гражданами.

Предложенный автором анализ законодательства Республики Беларусь о противодействии реабилитации нацизма может быть полезен и учтен при подготовке новых нормативных правовых актов Российской Федерации в этой сфере. Кроме того, по результатам исследования приходим к выводу о необходимости введения в учебный процесс учреждений образования юридического профиля дисциплины «Правовая охрана культурного (историко-культурного) наследия», содержащего положения об особенностях законодательства в области защиты памяти о Великой Отечественной войне и недопущении различных форм реабилитации нацизма, изучение которого позволит овладеть будущим юристам правовым инструментарием защиты военно-исторического наследия.

Библиографический список

Андреева А. В. Социальная обусловленность установления уголовной ответственности за реабилитацию нацизма в РФ // Вестник Моск. ун-та МВД России. М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России. 2015. № 8. С. 112–114.

¹⁷ Определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Беларусь от 14.01.2020 по делу № 02ау-3/2020 г.

¹⁸ Архив Информационного центра УВД Гродненского облисполкома за 2021 г. Дело № 54/4271 от 03.03.2021.

Иванов А., Кибальник А. Уголовная ответственность за реабилитацию нацизма (ч. 1, 2 ст. 354.1 УК РФ) // Уголовное право. М. : Юридические программы. 2015. № 4. С. 27–32

Иванов А. Ю. Уголовная ответственность за реабилитацию нацизма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2018. 28 с.

Левандовская М. Г. Реабилитация нацизма как преступление // Вестник ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 12. С. 155–162.

References

Andreeva A. V. Social conditionality of establishing criminal responsibility for the rehabilitation of Nazism in the Russian Federation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. M. : Publishing house of Moscow. un-ta of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. № 8. P. 112–114.

Ivanov A., Kibalnik A. Criminal responsibility for the rehabilitation of Nazism (Part 1, 2 of Article 354.1 of the Criminal Code of the Russian Federation) // Criminal law. M. : Legal programs. 2015. № 4. P. 27–32.

Ivanov A. Yu. Criminal responsibility for the rehabilitation of Nazism : abstract of the dissertation of the candidate of legal Sciences. Krasnodar, 2018. 28 p.

Levandovskaya M. G. Rehabilitation of Nazism as a crime // Bulletin of the O. E. Kutafin University. 2018. № 12. P. 155–162.

Для цитирования:

Мартыненко И. Э. Правовые меры недопущения реабилитации нацизма: опыт Республики Беларусь // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 191–202. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3725>

Recommended citation:

Martynenko I. E. Legal measures to prevent the rehabilitation of Nazism: the experience of the Republic of Belarus // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 191–202. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3725>

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

Мартыненко И. Э., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права и процесса
E-mail: i.martinenko@grsu.by

Grodno State University named after Yanka Kupala

Martynenko I. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Civil Law and Process Department
E-mail: i.martinenko@grsu.by

УДК 343.1

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3726>

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
И МИТИГИРОВАНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ
ПРИ УГОЛОВНОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

Р. О. Долотов, Г. А. Поросенков

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 11 февраля 2021 г.

Аннотация: рассматривается проблема ограниченности полномочий института бизнес-омбудсмана в России для результативной минимизации коррупционных рисков при необоснованном уголовном преследовании предпринимателей в условиях недостаточной независимости судебной системы. Исследование предполагает анализ ряда существующих коррупционных рисков, которые заключаются в некорректном применении ст. 159, 171, 198–199.2 УК РФ, ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ и др. Рассматриваются действующие функции уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, используя которые осуществляются попытки митигирования подобных рисков. С помощью формально-юридического и системного методов исследуется действующее законодательство, а также законопроекты на предмет расширения полномочий бизнес-омбудсмана для более эффективной минимизации возможности возникновения коррупционного давления на представителей российского бизнеса. На основании проведенного анализа авторами сформулированы рекомендации по внесению изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», УПК РФ и УИК РФ, которыми предлагается расширить возможности уполномоченного по защите предпринимателей от коррупционных практик. В исследовании учтен политический контекст деятельности бизнес-омбудсмана и даны рекомендации по трансформации его статуса.

Ключевые слова: уголовное преследование предпринимателей, коррупционные риски, уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, заключение под стражу.

Abstract: the article discusses the problem of the limited institution of the business ombudsman in Russia for the effective minimization of corruption risks in case of unjustified criminal prosecution of entrepreneurs in the conditions of insufficient independence of the judicial system. The study assumes an analysis of the use of corruption risks, which consist in the incorrect application of Art. 159, art. 171, art. 198-199.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, part 1.1 of Art. 108 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, etc. The current functions of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs are considered, using which attempts to mitigate such risks are carried out. With the help of formal legal and systemic methods, the current legislation is investigated, as well as draft laws with a view to expanding the capabilities of the business ombudsman to more minimize the possibility of corruption pressure on representatives

of Russian business. Based on the analysis carried out, the authors formulated recommendations for amending the Federal Law "On the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation", the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Penal Code of the Russian Federation, it is proposed to expand the capabilities of the Commissioners to protect entrepreneurs from corrupt practices. The study takes into account the political context of the business ombudsman's activities and provides recommendations for transforming his status.

Key words: *criminal prosecution of entrepreneurs, corruption risks, the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights, business ombudsman, detention.*

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей был создан в России в 2012 г. для минимизации нарушений прав и законных интересов бизнес-сообщества в России. Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 78 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» уполномоченный подотчетен Президенту РФ и ежегодно обязан предоставлять доклад о результатах своей работы¹. Доклад 2020 г. бизнес-омбудсмена указывает на существенный рост жалоб представителей предпринимательского сообщества на необоснованное уголовное преследование. Так, согласно докладу 2020 г. число обращений составило 10 243, что на 2163 больше, чем в предыдущем году².

Практика необоснованного уголовного преследования нередко предполагает существенные коррупционные риски³, так как цель такого преследования в большинстве случаев заключается в устранении конкурента по рынку, рейдерском захвате или ликвидации прибыльного бизнеса, в корректировке заведомо проигрышного положения при разрешении спора в гражданско-правовой плоскости. Так, более 80 % опрошенных в 2020 г. работниками Службы спецсвязи и информации Федеральной службы охраны предпринимателей отметили, что в результате уголовного преследования они лишились своего бизнеса, или он стал менее прибыльным⁴. Прямым доказательством существования данной проблемы является факт добавления в 2016 г. в Уголовный кодекс РФ нового состава (ч. 3 ст. 299), устанавливающего повышенную ответственность для должностных лиц за заведение уголовного дела в целях воспрепятство-

¹ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ – 2020. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 11.11.2020).

³ См.: Головин А. Ю. Задачи криминалистики в сфере защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования в современной России // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2016. № 3/2. С. 26–34.

⁴ Предприниматели рассказали о влиянии уголовного преследования на их бизнес – новости Право.ру. URL: <https://pravo.ru/news/222080/> (дата обращения: 17.11.2020).

вания предпринимательской деятельности⁵. Перечень № 23 указаний Генпрокуратуры от 24 января 2020 г. относит данный состав преступления к преступлениям коррупционной направленности⁶.

Как показывает практика работы уполномоченного по защите прав предпринимателей, вмешательство бизнес-омбудсмена в виде направления мотивированных обращений в правоохранительные органы и публичное озвучивание позиции об ошибочном применении закона, наличии признаков коррупции или рейдерства в итоге порой приводит к изменению меры пресечения для предпринимателей на более мягкую, к прекращению уголовного дела, вынесению оправдательного приговора⁷.

Наличие коррупционной составляющей при необоснованном уголовно-правовом давлении на предпринимателей крайне тяжело доказать. Экспертная оценка ситуации со стороны уполномоченного по защите прав предпринимателей в таких случаях не является основанием для привлечения к ответственности должностных лиц за коррупционные преступления, однако такие действия бизнес-омбудсмена вынуждают правоохранителей и государство в целом уделять более пристальное внимание к подобным уголовным делам.

Один из коррупционных рисков при уголовном преследовании заключается в необоснованном использовании «резиновой» ст. 159 «Мошенничество» УК РФ. Например:

В 2017 г. мне (Руслану Долотову) было поручено как эксперту при уполномоченном по защите прав предпринимателей при Президенте РФ проведение правовой экспертизы по уголовному делу в отношении предпринимателя Батракова Р. Э., привлекаемого к уголовной ответственности по ст. 159 УК РФ. В ходе экспертизы было установлено, что в рассматриваемом деле имеются признаки того, что уголовно-правовые претензии к Батракову Р. Э. используются для разрешения гражданско-правовых споров, существенно нарушены нормы уголовно-процессуального законодательства, уголовное дело расследуется без наличия достаточных на то правовых оснований. После этого от аппарата бизнес-омбудсмена были подготовлены мотивированные письма в компетентные государственные органы по вопросам законности и обоснованности уголовного преследования Батракова Р. Э. В итоге в 2020 г. Томский областной суд вынес оправдательный приговор в отношении предпринимателя⁸.

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности : указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24 января 2020 г. (в ред. от 13.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Год защиты прав предпринимателей. URL: <http://www.nocorruption.biz/> год-защиты-прав-предпринимателей (дата обращения: 17.11.2020).

⁸ Томский областной суд. URL: https://oblsud-tms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=6092035&case_uid=e973a8a4-11a6-496b-84e6-94c26b02f6cc&delo_id=4&new=4 (дата обращения: 09.01.2021).

Другой актуальной проблемой для предпринимателей является необоснованное избрание меры пресечения в виде заключения под стражу вопреки прямому запрету, установленному ст. 108 «Заключение под стражу» УПК РФ. О распространенности подобной ситуации можно судить в том числе исходя из межведомственного соглашения между пятью ключевыми силовыми ведомствами, в котором одним из пунктов указана необходимость минимизации случаев привлечения к уголовной ответственности с нарушением ст. 108 УПК РФ⁹.

Дополнительным механизмом возможного давления на предпринимателей с использованием уголовно-правового инструментария является использование ст. 171 «Незаконное предпринимательство» УК РФ без достаточных оснований, что также является коррупционным риском. При наличии противоречивых данных о необходимости получения лицензии или разрешения на осуществление того или иного вида деятельности в связи с недостаточной конкретностью Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и большим объемом подзаконных актов, в которых регламентируются конкретные способы получения лицензий (разрешений)¹⁰, существует возможность злоупотребления со стороны сотрудников правоохранительных органов и использования института уголовного преследования при отсутствии соответствующей общественной опасности.

Значительные коррупционные риски сосредоточены вокруг применения ст. 198–199.2 УК РФ. В частности, существует распространенная практика при осуществлении дробления бизнеса в деловых целях (в целях более эффективного управления, защиты от рейдерских захватов и др.), т. е. без умысла уклонения от уплаты налогов, привлечения к уголовной ответственности. При этом Налоговым кодексом, в частности ст. 54.1 НК РФ, не запрещается дробление бизнеса, произведенное не в целях занижения налоговой базы¹¹. Более того, как отмечал А. А. Рябов, руководитель экспертно-правового центра аппарата уполномоченного по защите прав предпринимателей, ряд региональных властей поощряли представителей предпринимательского сообщества на дробление собственного бизнеса в целях перехода на упрощенную систему налогообложения, так как данные денежные средства идут непосредственно в

⁹ Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности : указание Генпрокуратуры России № 387/49, МВД России № 1/7985, СК России № 1/218, ФСБ России № 23, ФТС России № 266-р от 23 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Незаконное предпринимательство : критические точки // zakon.ru. URL: https://zakon.ru/blog/2019/10/14/nezakonnoe_predprinimatelstvo_kriticheskie_tochki (дата обращения: 18.11.2020).

¹¹ Статья 54.1 «Пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов» НК РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

бюджет региона¹². Несмотря на постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 48, в котором указывается на то, что уклонение от уплаты налогов обязательно предполагает умысел¹³, искаженная правоприменительная практика остается. Так, отмечались случаи осуществления выездных налоговых проверок с участием сотрудников органов следствия с целью давления на предпринимателя¹⁴.

Перечисленные проблемы – это лишь часть потенциальных коррупционных рисков, с которыми приходится сталкиваться российским предпринимателям.

На основании действующего законодательства можно обозначить основные полномочия бизнес-омбудсмена в России, имеющиеся в настоящее время в сфере уголовного преследования, с помощью которых он частично может митигировать указанные выше коррупционные риски при уголовном преследовании предпринимателей.

Непосредственные полномочия омбудсмена в уголовном процессе зафиксированы в п. 3 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Согласно указанному пункту у уполномоченного есть право посещать предпринимателей, находящихся под стражей (по определенному закрытому перечню составов преступлений), без специального разрешения¹⁵. Данная норма отражена также в п. «ж» ч. 1 ст. 24 «Посещение учреждений и органов, исполняющих наказания» УИК РФ.

Статья 4 рассматриваемого закона позволяет уполномоченному по результатам рассмотрения жалобы предпринимателей проконсультировать их по защите законных прав и интересов, направить жалобу в компетентный орган государственной власти; способствовать проведению служебной проверки вышестоящим государственным органом или прокуратурой; направлять заявление в суд в связи с необходимостью признания недействительным противоречащих законодательству решений и действий, ненормативных актов, а также подавать иск о защите прав и законных интересов предпринимателей; ходатайствовать о привлечении к юридической ответственности лиц, нарушивших законные права и интересы предпринимателей.

¹² URL: https://www.youtube.com/watch?v=KmW8361XeUw&feature=emb_logo (дата обращения: 26.11.2020).

¹³ О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 48. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: *Иванов А. А., Пепеляев С. Г.* Налоговые преступления. Умысел // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hXBBSsDPsiU> (дата обращения: 26.11.2020).

¹⁵ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Помимо указанных полномочий в уголовном процессе, ст. 5 Федерального закона № 78-ФЗ дает право бизнес-омбудсмену запрашивать у органов власти различные материалы. Однако закон не наделяет бизнес-омбудсмена правом запрашивать материалы уголовного дела. Законом предусмотрена лишь возможность инициировать рабочие группы с государственными органами власти по рассмотрению обращений уполномоченного.

На данный момент уполномоченный по защите прав предпринимателей фигурирует в УПК только в ст. 28.1 «Прекращение уголовного преследования в связи с возмещением ущерба». Согласно ч. 3.2 рассматриваемой статьи при несогласии руководителя следственного органа в прекращении уголовного преследования по ст. 193, ч. 1 и 2 ст. 194, 198–199.2 УК РФ при полном возмещении вреда должен быть мотивированный отказ с уведомлением уполномоченного по защите прав предпринимателей. Однако ч. 3.2 ст. 28 УПК РФ требует наличия оснований, указанных в ч. 3 ст. 76.1 «Освобождение от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба» УК РФ, которая являлась временной правовой нормой: лицо могло быть освобождено от уголовной ответственности при совершении преступления до 1 января 2019 г.¹⁶ Данная норма применялась в рамках так называемой «амнистии капиталов»¹⁷. Таким образом, в настоящее время деятельность уполномоченного фактически не регламентируется УПК РФ.

Частью 1 ст. 10 «Недопустимость вмешательства в действительность судьи» Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-129 «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁸, ч. 3 ст. 8.1 «Независимость судей» УПК РФ допускается возможность подачи внепроцессуальных обращений в суд, которую может использовать в том числе уполномоченный по защите прав предпринимателей. Так, в 2017 г. бизнес-омбудсмен Б. Ю. Титов подал три внепроцессуальных обращения по поводу необоснованного уголовного преследования в адрес председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева¹⁹.

К сожалению, ситуация с необоснованным уголовным преследованием предпринимателей в России, сопряженная с существенными коррупционными рисками, кардинально не улучшается. Судебный контроль далеко не всегда способен купировать эти риски. Судебная система на данном этапе развития России является недостаточно независимой. Согласно

¹⁶ Статья 28.1 «Прекращение уголовного преследования в связи с возмещением ущерба» УПК РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Крохина Ю. А. Амнистия капиталов : понятие, правовые основы и гарантии реализации // Академический юрид. журнал. 2015. № 3 (61). С. 24.

¹⁸ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 31.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Титов попросил председателя ВС Лебедева вступить за предпринимателей // ПРАВО.Ru. URL: <https://pravo.ru/news/view/145236/> (дата обращения: 20.11.2020).

данным доклада Титова, свыше 70 % опрошенных предпринимателей не считают правосудие в России независимым и объективным²⁰. В индексе Rule of Law за 2020 г. международной организации World Justice Project Россия заняла 94-е место из 128 по верховенству права, включающее в себя параметр уголовного правосудия²¹. Неправительственная организация Freedom House оценила уровень независимости судов в России в 2020 г. на 1 балл из 4, указав на существенное влияние на судебную систему со стороны исполнительной власти. Такое же количество баллов было присвоено надлежащей правовой процедуре в гражданских и уголовных делах²². В подобных условиях в качестве противовеса и конкуренции силовым структурам должна возрасти роль уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Таким образом, существует проблема *недостаточности полномочий* уполномоченного по защите прав предпринимателей РФ в части защиты предпринимателей от коррупционных рисков при уголовном преследовании. В данном исследовании авторами на основе формально-юридического и системного методов анализа действующего законодательства, законопроектов предпринята попытка сформулировать предложения, каким образом можно трансформировать полномочия бизнес-омбудсмена для существенного митигирования коррупционных рисков необоснованного уголовного преследования.

В первую очередь изменения логично внести в Федеральный закон № 78 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». В частности, с точки зрения авторов настоящей статьи, необходимо добавить возможность уполномоченного по защите прав предпринимателей оспаривать в суде решения Следственного комитета РФ.

Согласно п. 4 ч. 5 ст. 4 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» уполномоченный может оспорить в суде правовые акты, решения органов государственной власти за исключением прокуратуры, органов судебной власти и Следственного комитета РФ. Вызывает удивление несистемный подход законодателя: действия и решения сотрудников МВД России (в частности, следователей) оспаривать можно, а Следственного комитета РФ – нельзя.

Предлагаем исключить фразу «за исключением Следственного комитета РФ» из п. 4 ч. 5 ст. 4 рассматриваемого закона.

Для расширения полномочий уполномоченного по защите прав предпринимателей в уголовных делах представляется целесообразным вклю-

²⁰ URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 11.11.2020).

²¹ WJP Rule of Law Index 2020 | World Justice Project. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020> (дата обращения: 21.11.2020).

²² Russia | Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/country/russia/freedom-world/2020> (дата обращения: 25.11.2020).

чить уполномоченного по защите прав предпринимателей официально в круг участников уголовного судопроизводства путем добавления соответствующей статьи, например ст. 60.1 «Уполномоченный по защите прав предпринимателей», в главу 8 «Иные участники уголовного судопроизводства» УПК РФ.

Так, в 2016 г. в Государственной Думе РФ рассматривался законопроект № 1018456-6, которым предлагалось внести изменения в ст. 45, 55 УПК РФ, предоставляющие бизнес-омбудсмену право представлять предпринимателя в суде. Одна из причин, по которым данный проект был отклонен заключалась в противоречии главам 6–7 УПК РФ, согласно которым непосредственно с материалами доследственной проверки и уголовного дела в целом могут знакомиться только субъекты уголовного процесса²³.

Предлагаемая новая норма УПК РФ ст. 60.1 «Уполномоченный по защите прав предпринимателей» позволит сделать бизнес-омбудсмена полноценным участником уголовного процесса и даст ему возможность знакомиться со всеми материалами уголовного дела и более эффективно выявлять нарушения прав предпринимателей, имеющие признаки коррупционного давления в форме необоснованного уголовного преследования.

Кроме того, предлагается дополнить ст. 108 УПК РФ положением о невозможности избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, при наличии заключения уполномоченного по защите прав предпринимателей об осуществлении обвиняемым предпринимательской деятельности, если обвинение предъявлено по статьям, указанным в ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ. Соответствующие разъяснения необходимо внести также в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 (в ред. от 11.06.2020) «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий».

Как было отмечено ранее, согласно п. «ж» ч. 1 ст. 24 УИК РФ, уполномоченный имеет право без специальных разрешений посещать места заключения предпринимателей по регламентированному перечню статей. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предполагает расширение перечня статей, по которым уполномоченный может посещать предпринимателей в СИЗО, в частности добавляется ст. 201 «Злоупотребление полномочиями» УК РФ²⁴. Однако перечень статей не включает ст. 210 УК РФ, которая стала необоснованно вменяться предпринимателям²⁵; таким образом, законопроект, с точки зрения ав-

²³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1018456-6> (дата обращения: 21.11.2020).

²⁴ URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/841093-7#bh_histras (дата обращения: 07.11.2020).

²⁵ URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 11.11.2020).

торов настоящего исследования, не предоставляет достаточных процессуальных гарантий защиты законных прав и интересов представителей предпринимательского сообщества. В связи с этим предлагается внесение изменений в УИК в части расширения перечня статей, по которым уполномоченный может посещать предпринимателей без специальных разрешений.

Законопроектом № 1018453-6 предлагалось разрешить уполномоченному по защите прав предпринимателей посещать места содержания под стражей в сопровождении сотрудников своего аппарата в целях более детального рассмотрения существенного количества материалов жалобы. Однако предложение было отвергнуто в связи с тем, что сотрудники не обладают статусом уполномоченного, а также не определено, на каких условиях они могут посещать предпринимателей, находящихся под стражей²⁶. Стоит добавить в ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 78, а также в п. «ж» ч. 1 ст. 24 УИК РФ положение о том, что сотрудники рабочего аппарата могут сопровождать уполномоченного по защите прав предпринимателей на основании письменного поручения, при этом должна допускаться их консультативная поддержка.

Докладом бизнес-омбудсмена 2020 г. Президенту предлагалось наделение уполномоченного по защите прав предпринимателей свидетельским иммунитетом с целью недопущения его допроса как свидетеля²⁷. В российском уголовном праве уже есть подобная практика. Так, Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ «О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»²⁸ ст. 56 УПК РФ дополнена п. 8 ч. 3, согласно которому уполномоченный по правам человека не может быть допрошен в качестве свидетеля. С точки зрения авторов настоящего исследования, стоит дополнить данный пункт бизнес-омбудсменом для предоставления дополнительных гарантий независимости его деятельности.

Б. Ю. Титов заявлял о необходимости придания уполномоченному по защите прав предпринимателей неприкосновенности в связи с тем, что заказчиками необоснованного уголовного преследования часто являются представители крупного бизнеса, которые могут создать существенные правовые риски для бизнес-омбудсмена²⁹. Законопроектом № 509712-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» уже предлагалась подоб-

²⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1018453-6> (дата обращения: 26.11.2020).

²⁷ URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 11.11.2020).

²⁸ О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Бизнес-омбудсмен Титов хочет неприкосновенности : с ним судится «юридически подготовленная» компания // ПРАВО.Ru. URL: <https://pravo.ru/news/view/106268/> (дата обращения: 23.11.2020).

ная инициатива, однако данная норма не была принята со ссылкой на постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П³⁰, в абзаце втором ч. 4.2 которого указано, что право неприкосновенности должно исходить из Конституции РФ³¹. В настоящей редакции Конституции РФ предусмотрена неприкосновенность только для Президента, сенаторов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей³². Согласно ст. 12 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020) «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» уполномоченному по правам человека предоставлен подобный статус, а п. 7 ч. 1 ст. 488 «Возбуждение уголовного дела» УПК РФ устанавливает, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении его принимает только Председатель СК РФ. В юридической науке высказывалось мнение о необходимости регламентировать положение о неприкосновенности уполномоченного по правам человека на уровне Основного закона государства, а также подробно регламентировать процедуру снятия неприкосновенности³³, что являлось еще одной из претензий заключения на законопроект № 509712-6.

В связи с этим видится целесообразным включить в УПК РФ п. 7.1 ч. 1 ст. 488, в котором будет прописано, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении уполномоченного по защите прав предпринимателей принимается Председателем Следственного комитета по аналогии с уполномоченным по правам человека.

Статьей 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» после внесения изменений 9 ноября 2020 г. устанавливается право уполномоченного по правам человека и другим уполномоченным по правам в отдельных сферах обращаться в Конституционный Суд РФ по поводу нарушения конституционных прав и свобод в интересах физических и юридических лиц³⁴. В связи с тем что в настоящее время в России существует всего лишь несколько уполномоченных, недостаточно очевидно, почему они не были указаны в статье индивидуально. В зависимости от последующей правоприменительной практики может потре-

2022. № 1

³⁰ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/509712-6> (дата обращения: 25.11.2020).

³¹ По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной...»: постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения: 26.11.2020).

³³ См.: *Феоктистов Д. Е.* Неприкосновенность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : вопросы правовой регламентации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 1 (21). С. 11–17.

³⁴ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

боваться корректировка рассматриваемого закона с указанием конкретного наименования должностей для гарантированной реализации ими своих полномочий.

Наряду с предлагаемыми нормами необходимо подчеркнуть важность мер, связанных с неформальными взаимодействиями. Ряд исследователей сходится во мнении, что в России существенную роль играет неформальная практика взаимодействия во власти³⁵. Можно предположить, что по этой причине в 2018 г. было подано обращение к Президенту по поводу гарантий справедливого суда под его слово для членов «Лондонского списка» Б. Ю. Титова³⁶. В данном контексте уполномоченному по защите прав предпринимателей должна быть предоставлена высокая политическая роль как институту, действующему при Президенте, чтобы бизнес-омбудсмен мог выступить полноценной гарантией при отстаивании законных прав и интересов предпринимателей и митигировании коррупционных рисков при уголовном преследовании.

Считаем, что при реализации обозначенных мер уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей может более эффективно осуществлять свою деятельность. Отмеченные выше и другие коррупционные риски, связанные с необоснованным уголовным преследованием, могут быть в значительной степени минимизированы, что положительно отразится на бизнес-климате и инвестиционной привлекательности России.

Библиографический список

Головин А. Ю. Задачи криминалистики в сфере защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования в современной России // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2016. № 3–2. С. 26–34.

Иванов А. А., Пепеляев С. Г. Налоговые преступления. Умысел // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hXBBSsDPsiU>

Крохина Ю. А. Амнистия капиталов : понятие, правовые основы и гарантии реализации // Академический юрид. журнал. 2015. № 3 (61) С. 24.

Феоктистов Д. Е. Неприкосновенность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : вопросы правовой регламентации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 1 (21). С. 11–17.

Ledeneva A. V. Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption // Social Research: An International Quarterly. 2013. Vol. 80, № 4. P. 1135–1162.

³⁵ См.: Ledeneva A. V. Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption. Social Research: An International Quarterly, 2013. Vol. 80, № 4. P. 1135–1162 ; Marten K. Informal Political Networks and Putin's Foreign Policy: The Examples of Iran and Syria // Problems of Post-Communism. 2015. № 2 (62). P. 71–87.

³⁶ Кремль не счел список Титова прерогативой президента. URL: <https://www.interfax.ru/russia/598535> (дата обращения: 23.11.2020).

Marten K. Informal Political Networks and Putin's Foreign Policy: The Examples of Iran and Syria // *Problems of Post-Communism*. 2015. № 2 (62). P. 71–87.

References

Golovin A. Yu. Tasks of criminalistics in the sphere of protection of businessmen from illegal criminal prosecution in modern Russia // *Proceedings of Tula State University. Economic and legal sciences*. 2016. № 3–2. P. 26–34.

Ivanov A. A., Pepelyaev S. G. Tax crimes. Intent // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hXBBSsDPsiU>

Krokhina Yu. A. Amnesty of capitals: concept, legal basis and guarantees of implementation // *Academic Law Journal*. 2015. № 3 (61) P. 24.

Feoktistov D. E. Immunity of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: issues of legal regulation // *Proceedings of higher educational institutions. Volga region. Social Sciences*. 2012. № 1 (21). P. 11–17.

Ledeneva A. V. Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption // *Social Research: An International Quarterly*. Vol. 80, № 4, 2013. P. 1135–1162.

Marten K. Informal Political Networks and Putin's Foreign Policy: The Examples of Iran and Syria // *Problems of Post-Communism*. 2015. № 2 (62). P. 71–87.

Для цитирования:

Долотов Р. О., Поросенков Г. А. Институт уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и митигирование коррупционных рисков при уголовном преследовании предпринимателей // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2022. № 1 (48). С. 203–214. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3726>

Recommended citation:

Dolotov R. O., Porosenkov G. A. Institute of the commissioner under the president of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs and mitigation of corruption risks in the criminal prosecution of entrepreneurs // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2022. № 1 (48). P. 203–214. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3726>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

National Research University «Higher School of Economics»

214

Долотов Р. О., кандидат юридических наук, доцент факультета права, эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики

Dolotov R. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Faculty of Law, Expert of Laboratory for Anti-Corruption Policy

E-mail: rdolotov@hse.ru

E-mail: rdolotov@hse.ru

Поросенков Г. А., эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики

Porosenkov G. A., Expert of Laboratory for Anti-Corruption Policy

E-mail: gporosenkov@hse.ru

E-mail: gporosenkov@hse.ru

УДК 343.3/7

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3727>

**ЭКОЛОГОЗАЩИТНЫЕ НОРМЫ В СВЕТЕ ТЕОРИИ
КРИМИНАЛИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ ПООЩРИТЕЛЬНОГО
МЕХАНИЗМА УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

А. Г. Авдей

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

Т. Г. Хатеневич

БИП – Университет права и социально-информационных технологий

Поступила в редакцию 22 апреля 2021 г.

Аннотация: анализируются нормы, предусмотренные в главе 26 «Преступления против экологической безопасности и природной среды» УК Республики Беларусь и устанавливающие уголовную ответственность за экологические преступления. Раскрываются объективные и субъективные критерии криминализованных в экологозащитных нормах деяний. Это такие критерии, которые отражают в концентрированном виде общественную опасность рассматриваемых деяний и свидетельствуют о необходимости запретительного уголовно-правового воздействия. Определено, что эффективность предупредительной, регулятивной и охранительной функций права для обеспечения экологической безопасности может быть обеспечена сбалансированным сочетанием принудительных осуждающе-штрафных санкций уголовного закона и средств поощрительного уголовно-правового воздействия.

Ключевые слова: уголовно-правовое регулирование, экологическая безопасность, природная среда, уголовно-правовой запрет, правовая охрана общественных отношений, поощрительные нормы.

Abstract: the article analyzes the norms provided for in Chapter 26 “Crimes against Ecological Safety and the Environment” of the Criminal Code of the Republic of Belarus and establishing criminal liability for environmental crimes. Objective and subjective criteria of acts criminalized in environmental protection standards are revealed. These are the criteria that reflect in concentrated form the social danger of the act in question and indicate the need for a restraining criminal law. It is determined that the effectiveness of warning, regulatory and enforcement functions of the law in the environmental safety may be provided by balanced combination of forced sanctions of criminal law and legal incentive measures.

Key words: criminal law regulation, environmental safety, natural environment, criminal law prohibition, legal protection of public relations, incentive standards.

В уголовно-правовой науке к числу малоизученных предметов относится такой объект уголовно-правовой охраны, как экологическая безопасность и природная среда. В то же время проблемные вопросы экологической безопасности, которая является составной частью националь-

ной и коллективной безопасности, являются междисциплинарными и остро дискуссионными.

В разделе уголовного закона, посвященного преступлениям против общественной безопасности, отдельно выделяется глава, объединяющая нормы, предусматривающая меры уголовной ответственности за нарушение уголовно-правовых запретов в сфере экологической безопасности и природной среды (т. е. так называемых экологических преступлений). В действующем Уголовном кодексе (далее – УК) Республики Беларусь глава, предусматривающая меры уголовной ответственности за экологические преступления, включает 23 статьи, при этом характеризуется значительным динамизмом вносимых изменений. Так, за время функционирования УК Республики Беларусь претерпели изменения 20 статей главы, в некоторые статьи изменения вносились неоднократно.

Целостная характеристика всех норм главы, объединяющей уголовно-правовые запреты на совершение экологических преступлений, осуществлена в комментарии к Уголовному кодексу¹, проведен анализ-комментарий нормативных положений с точки зрения теории квалификации преступлений, сделаны разъяснения относительно сложных вопросов применения уголовно-правовых норм. Одновременно отдельные проблемы квалификации преступлений против экологической безопасности были выявлены и разрешены в научных работах В. В. Марчука². Касались вопросов специфики мер уголовно-правового воздействия при нарушении эколого-правовых норм как российские (М. А. Артамонова, А. А. Гареев, Э. Н. Жевлаков, Н. С. Клишкин, Н. А. Лопашенко)³, так и белорусские (С. А. Балашенко, Н. П. Ермолинский, В. А. Кашевский, А. В. Сальникова, В. А. Куряков)⁴ авторы. Однако нормы главы еще не

¹ См.: *Марчук В. В.* Общая характеристика-комментарий к главе 26 УК // Уголовный кодекс Республики Беларусь : науч.-практ. коммент. / под ред. В. М. Хомича, А. В. Баркова, В. В. Марчука. Минск, 2019. С. 580–584.

² См.: *Марчук В.* Квалификация преступлений против экологической безопасности и природной среды при конкуренции уголовно-правовых норм // Юстыця Беларусі. 2010. № 3. С. 35–38 ; *Его же.* Посягательство на экологическую безопасность и природную среду, требующее квалификации по идеальной совокупности преступлений // Там же. № 5. С. 36–38 ; *Его же.* Смежные преступления, связанные с причинением экологического вреда: квалификационно-разграничительный аспект // Там же. № 6. С. 30–34.

³ См.: *Артамонова М. А.* Соотношение экологических преступлений и административных правонарушений в области охраны окружающей среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2013 ; *Гареев А. А.* Экологические преступления : уголовно-правовое противодействие : автореф. канд. юрид. наук. СПб., 2006 ; *Жевлаков Э. Н.* Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации. М., 2002 ; *Клишкин Н. С.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Пенза, 2013 ; *Лопашенко Н. А.* Экологические преступления : комментарий к главе 26 УК РФ. СПб., 2002.

⁴ См.: *Балашенко С.* Отдельные особенности уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства // Юстыця Беларусі. 2003. № 6. С. 52–

рассматривались целостно в свете теории криминализации. Теория криминализации дает возможность описать и объяснить способы и методы обнаружения тех негативных явлений, с которыми надо бороться средствами уголовного права, а также способы и методы обоснования установления мер уголовной ответственности за них. Доктриной уголовного права разработаны критерии установления преступности деяния и определены правила конструирования уголовно-правовых норм. Эти критерии и правила составляют теоретические основы криминализации. Данные знания можно и нужно использовать как для решения вопросов о соответствии составов преступлений тем целям и задачам, которые призвано решать уголовное право, так и для определения границ использования метода запрета в уголовном праве и возможности его сочетания с методом поощрения.

В связи с вышеизложенным актуальным представляется научное исследование, которое направлено на поиск новых правовых решений, способных уменьшить риски обострения экологической ситуации. Средства уголовного права не задействованы в полной мере в этом направлении. В частности, не использован потенциал специальных поощрительных уголовно-правовых мер, которые могут быть сориентированы на заглаживание причиняемого преступными действиями вреда и являются альтернативой применения санкций запретительных средств уголовно-правового регулирующего воздействия. Поэтому в данном исследовании акцент будет поставлен на использовании возможностей теории криминализации для повышения эффективности функционирования норм, предусматривающих пределы уголовно-правового воздействия при нарушении уголовно-правовых запретов в эколого-правовой сфере.

При криминализации преступлений важно понимать, что является ее основанием, причинами, принципами и критериями. Для того чтобы признать наличие основания криминализации общественно опасных деяний, которые объединены в главе, устанавливающей наказуемость в сфере экологической безопасности, необходимо выявить достаточную их общественную опасность, под которой понимается объективное свойство общественно опасного деяния быть вредоносным для общественных отношений или создавать угрозу причинения такого вреда. При этом общественная опасность тех деяний, которые должны быть подвергнуты криминализации и посягают на экологическую безопасность человеческой жизнедеятельности, должна быть настолько существенной и достаточной, чтобы деяние могло быть признано преступным.

55 ; Ермолинский П. К вопросу об объекте преступления при загрязнении леса и других элементов окружающей среды // Там же. 2010. № 9. С. 30–32 ; Кашевский В. А., Сальникова А. В. Анализ системы преступлений против экологической безопасности и природной среды // Право в современном белорусском обществе. Минск, 2015. С. 599–605 ; Курыков В. А. Проблемы юридической техники изложения бланкетных норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления // Вестник Полоцкого гос. ун-та. 2012. № 6. С. 214–219.

Во многих государствах (это характерно и для Республики Беларусь, и для Российской Федерации) право на благоприятную окружающую среду постулируется в конституционных нормах. В Беларуси конституционная норма также определяет право на возмещение вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду. Тем самым государство обозначает контуры контролирующей функции при рациональном использовании природных ресурсов, охране и повышении качества жизни, а также защиты объектов природной среды. Указанные правила, закрепленные в Основном законе государства, составляют конституционно-правовое основание конструирования механизма действующих уголовно-правовых запретов общественно опасных деяний в сфере экологической безопасности. Осуществляя свою внутреннюю экологическую функцию, государство определяет систему норм, запрещающих под угрозой наказания и уголовной ответственности те деяния, которые являются вредоносными для окружающей среды и нарушают право человека на благоприятную окружающую среду. При этом в сферу уголовно-правового регулирования попадают деяния, обладающие наибольшей степенью общественной опасности.

Преступные деяния, направленные на нарушение уголовно-правовых запретов в эколого-правовой сфере, представлены широким перечнем в структуре уголовного закона. В науке уголовного права разработаны критерии классификации таких преступлений в целях упорядочения изучения их признаков и дальнейшего совершенствования норм, их устанавливающих. Например, российский исследователь Э. Н. Жевлаков предлагает подразделять экологические преступления на две группы: экологические преступления общего характера и экологические преступления специального характера⁵. В белорусской доктрине уголовного права также разработаны классификации преступлений, нарушающих эколого-правовые нормы. А. И. Лукашов представил систему уголовно-правовых запретов в эколого-правовой сфере в виде трех групп преступлений⁶. Во-первых, это преступные деяния против порядка, обеспечивающего экологическую безопасность окружающей среды. Вторая группа объединяет общественно опасные деяния против порядка деятельности, осуществляемой в связи с загрязнением окружающей среды. В третьей группе объединяются преступления против экологической безопасности особо охраняемых природных объектов. Сюда же включаются преступления против экологической безопасности иных природных объектов: растительного мира, животного мира, земель, недр, вод, атмосферы. Другой исследователь В. В. Марчук разделяет экологические преступления по непосредственному объекту на преступления против экологической безопасности, преступления против неживой природы,

⁵ См.: Жевлаков Э. Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации. М., 2002. С. 64.

⁶ См.: Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть / под общ. ред. А. И. Лукашова. Минск, 2009. С. 408.

преступления против растительного мира, преступления против животного мира⁷.

На наш взгляд, все преступления против экологической безопасности и природной среды можно классифицировать на преступления, посягающие на экологическую безопасность в целом как состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия жизнедеятельности человека, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также преступления, посягающие на отдельные составляющие элементы природной среды или природные объекты.

Экологические преступления отнесены законодателем к преступлениям, не представляющим большой общественной опасности или менее тяжким. Категории тяжких и особо тяжких преступлений не представлены экологическими преступлениями. Тем не менее за ряд преступлений, совершенных по неосторожности и причисляемых к категории менее тяжких преступлений, максимальный предел наказания в виде лишения свободы установлен сроком до семи лет, что является достаточно строгой мерой ответственности. Это, например, такие преступления, как нарушение требований экологической безопасности, прием в эксплуатацию экологически опасных объектов, непринятие мер по ликвидации последствий нарушений экологического законодательства. Такие составы преступлений включают общественно опасные последствия в виде наступления по неосторожности смерти человека либо заболевания людей, возникновение эпидемий или эпизоотий, причинение ущерба в особо крупном размере.

Таким образом, высочайшая вредоносность преступлений против охраны и рационального использования природных объектов, характер общественной опасности последствий совершаемых деяний, одновременно их латентность, которая считается одной из самых высоких в системе уголовно наказуемых деяний, являются свидетельством существенной социальной опасности посягательств на окружающую среду. Это выступает основанием криминализации деяний в сфере обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности человека.

Криминализация должна проводиться с учетом ее прикладных принципов, в соответствии с которыми устанавливается необходимый и эффективный уголовно-правовой запрет⁸. Единства в науке уголовного права относительно принципов криминализации нет. Но ряд принципов называется неизменно в различных авторских системах. Это принцип достаточности общественной опасности, принцип относительной распро-

⁷ См.: Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть / под ред. Н. А. Бабя и И. О. Грунтова. Минск, 2002. С. 454–455.

⁸ См.: Хатеневич Т. Г. Уголовно-правовой запрет общественно опасных деяний против экологической безопасности и природной среды : основание, причины установления и критерии классификации // Устойчивое развитие : состояние, проблемы, перспективы : материалы Междунар. симпозиума. 2020. С. 195.

страненности криминализируемых деяний, принцип возможности позитивного воздействия уголовно-правовой нормы на общественно-опасное поведение, принцип преобладания позитивных последствий в криминализации, принцип избыточности уголовно-правового запрета, принцип своевременности криминализации⁹. С учетом указанных принципов в 2014 г. в механизм уголовно-правового регулирования был включен уголовно-правовой запрет незаконного перемещения (транспортировки) или разделки диких животных. Новая норма была направлена на предотвращение угрозы безопасному состоянию животного мира, распространению заразных заболеваний животных, неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки.

Общим критерием криминализации всех общественно опасных деяний, объединенных в главе о преступлениях, совершаемых в экологической сфере, выступает родовой объект – экологическая безопасность или общественные отношения, обеспечивающие экологическую безопасность человеческого обитания, а также сохранность и рациональное использование природных ресурсов. Следует отметить, что экологическая безопасность, а также природная среда находятся под защитой запретительных уголовно-правовых норм, включенных в различные главы уголовного закона, когда основными выступают объекты уголовно-правовой охраны, отличные от экологической сферы. В частности, экоцид посягает на общественные отношения, обеспечивающие безопасность природы как среды проживания человечества, безопасность существования человечества. Поэтому экоцид запрещен нормой, размещенной в главе, предусматривающей ответственность за преступления против мира и безопасности человечества. В числе квалифицирующих признаков таких преступлений, как несанкционированный доступ к компьютерной информации либо самовольного пользования электронной вычислительной техникой, средствами связи компьютеризированной системы, компьютерной сети, модификации компьютерной информации, предусмотрен вред в виде отрицательных изменений в окружающей среде. Указанные преступления посягают в качестве основного объекта на информационную безопасность. Однако последствия данных преступлений могут выражаться в загрязнении, деградации, истощении, повреждении, уничтожении, незаконном изъятии и (или) ином ухудшении состояния окружающей среды или отдельных компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, тем самым угрожая также экологической безопасности, а также природной среде как единому объекту уголовно-правовой охраны.

Критерием криминализации многих экологических преступлений является предмет преступления, которым выступают природные богатства в целом или отдельные их виды, конструктивные элементы такого объ-

⁹ См.: Хатеневич Т. Г. Причины, основание, принципы и критерии криминализации в уголовно-правовой науке // Веснік ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. 2012. № 4 (134). С. 96.

екта, как окружающая природная среда (животные, растения), продукты человеческой жизнедеятельности, оказывающие общественно опасное воздействие на состояние окружающей среды и ее компонентов (отходы, экологически вредные вещества и материалы, биологические агенты и токсины).

Проблемные вопросы криминализации и декриминализации общественно опасных деяний в сфере экологической безопасности непосредственно связаны с необходимостью совершенствования эколого-правовых норм другой отраслевой принадлежности. Это связано с бланкетностью уголовно-правовых запретов посягательств на безопасность в экологической сфере. Такая специфика эколого-правовых норм, устанавливающих уголовную ответственность, порождает проблемы квалификации и правоприменения. Например, а в научной литературе обращается внимание на вопрос о действии положений уголовного закона во времени. Кроме того, возникает ряд вопросов, связанных с процедурами криминализации. В частности, в определенных случаях в связи с изменением и дополнением нормативных правовых актов, к которым отсылает уголовный закон (например, могут изменяться перечни особо охраняемых природных территорий, основания отнесения их к таковым, условия проектирования, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию промышленных, научных или иных объектов), может преобразовываться объем криминализируемого деяния. Из этого следует, что при изменении экологического законодательства может одновременно происходить скрытая декриминализация. Поэтому реализация рассматриваемой группы норм должна сопровождаться тщательным анализом нормативных положений экологического законодательства, являющегося достаточно обширным. Оно представлено, например, законодательством об охране окружающей среды, об особо охраняемых природных территориях, о государственной экологической экспертизе, гидрометеорологической деятельности, об охране озонового слоя, об обращении с отходами и иных актов законодательства Республики Беларусь, содержащих нормы, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Пределы криминализации большинства экологических преступлений предопределены наличием признаков наступления общественно опасных последствий, а также причинной связи между деянием и последствиями, т. е. конструкцией материального состава преступления. В связи с этим по делам о преступлениях в сфере экологической безопасности необходимо всесторонне исследовать вопрос о причинной связи между деянием, выраженным в действии или бездействии, а также наступившими последствиями. Это в большинстве случаев требует специальных знаний в области экологии, охраны природы, что предполагает при установлении преступного круга проведение соответствующей экспертизы с привлечением специалистов. К таким преступлениям относятся, например, умышленное уничтожение или повреждение природных комплексов или объектов особо охраняемых природных объектов (ст. 263 УК), нарушение режима охраны и использования особо охраняемых природных терри-

торий (ст. 264 УК), нарушение требований экологической безопасности (ч. 1 ст. 265 УК). Из 47 составов экологических преступлений 33 являются материальными. С точки зрения законодательной техники отметим, что некоторые конструкции статей отличает формулирование признаков материального состава в части первой, в части второй – деликтов опасности. Уголовно-правовые запреты, сконструированные таким образом, предусматривают ответственность за нарушение требований экологической безопасности (ст. 265 УК), прием в эксплуатацию экологически опасных объектов (ст. 266 УК). Состав посягательства в опасность сформулирован также в ч. 1 ст. 278 «Нарушение правил безопасности при обращении с генно-инженерными организмами, экологически опасными веществами и отходами» УК. Одиннадцать составов являются формальными.

Конститутивными признаками материальных составов, признаки которых закреплены в главе об экологических преступлениях, являются общественно опасные последствия, выраженные в различных формах вреда. Физический вред (в виде смерти человека или заболевания, возникновения эпидемий и эпизоотий) сопровождается, например, нарушением требований экологической безопасности (ч. 1 ст. 265 УК), преступный прием в эксплуатацию экологически опасных объектов (ст. 266 УК). Иной материальный ущерб либо прямо называется в статье, либо подразумевается. В частности, для его обозначения применяются такие термины, как ущерб в крупном (особо крупном) размере, уничтожение или повреждение природного объекта, иные тяжкие последствия. Экологический вред определяется следующим образом: загрязнение или засорение источников питьевого водоснабжения (ст. 272 УК), истощение водного объекта (ст. 273 УК), уничтожение или повреждение леса, древесно-кустарниковой растительности (ст. 276 УК), гибель рыбы или водных животных (ст. 283 УК). При этом, как отмечает В. В. Марчук, «экологический вред непосредственно связан с экономическим вредом»¹⁰.

Средством криминализации и декриминализации в уголовном праве является административная преюдиция. Прием административной преюдиции применен в восьми составах преступлений в сфере нарушения нормальных экологических правоотношений. Это такие составы преступлений, как порча земель (ч. 1 ст. 269 УК), нарушение правил охраны недр (ч. 1 ст. 271 УК), загрязнение или засорение вод (ч. 1 ст. 272), загрязнение атмосферного воздуха (ч. 1 ст. 274 УК) и др.

С одной стороны, в научной литературе обращалось внимание на проблему бланкетности норм уголовного закона с административной преюдицией¹¹. С другой стороны, такой метод охраны общественных от-

¹⁰ Марчук В. В. Экологический вред, как следствие преступления против экологической безопасности и природной среды // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. Минск, 2010. С. 17.

¹¹ См.: Кураков В. А. Проблемы юридической техники изложения бланкетных норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления // Вестник Полоцкого гос. ун-та. 2012. № 6. С. 218.

ношений обогащает общую теорию криминализации деяний. Правовое воздействие на правонарушителя вначале средствами административного и лишь после этого при необходимости мерами уголовного права обеспечивает эффективность правового регулирования общественных отношений. Информирование лица о возможности привлечения его к уголовной ответственности при повторном совершении деяния оказывает сдерживающее воздействие, является своеобразным средством убеждения лица о недопустимости впредь такого поведения. Если же лицо совершает новое аналогичное деяние, то это свидетельствует о том, что его исправление и перевоспитание путем применения к нему административного принуждения и убеждения не было достигнуто.

Ряд общественно опасных деяний примыкает к границе между административными правонарушениями и преступлениями. За совершение подобных деяний законодатель может применять меры административной либо уголовной ответственности. Поэтому с учетом общих правил криминализации и декриминализации деяний в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (ст. 16.9, 16.11, 16.15, 16.22, 16.31, 16.34–16.35, 16.42 и др.) установлена ответственность за такие административные деликты как, например, порча земель или загрязнение либо засорение вод. Подобные правонарушения вызывают проблему установления критериев их отграничения от уголовно наказуемых деяний в сфере экологической безопасности.

В ряде преступлений криминализующими признаками выступают место совершения преступления, время, орудия и способ совершения преступления, например запретное время как при рыбной ловле или незаконной охоте

Одной из характерных особенностей процесса криминализации на современном этапе является расширение уголовно-правового регулирования отношений, возникающих в связи с совершением неосторожных деяний. Так, неосторожная вина характеризует экологические преступления, предусмотренные в ст. 265–267, 270, 276, 279–280, 284 УК. В целом вина является проблемным вопросом криминализации рассматриваемой группы преступлений. Вопрос о субъективной стороне некоторых экологических преступлений решается очень сложно, является спорным в уголовно-правовой науке¹². Например, составы преступлений, предусмотренные ст. 264, 271–275, 278, 283 УК, сконструированы таким образом, что вина может быть как умышленной, так и неосторожной. Умышленная вина характеризует преступления, признаки которых предусмотрены в ст. 263, 268, 269, 277, 281, 282, 282-1 УК.

Еще одним критерием криминализации преступлений против экологической безопасности и природной среды является субъект общественно опасного деяния. Для ряда экологических преступлений (ст. 265–268) ха-

¹² См.: Артамонова Н. А. К вопросу о форме вины в экологических преступлениях // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2014. № 1(15). С. 45–50.

рактен специальный субъект, в то время как его признаки не называются, но следуют из текста диспозиции статьи. Границы ответственности должностных лиц за экологические преступления определены положениями примечания к главе 35 «Преступления против интересов служб» УК о правилах квалификации по совокупности преступлений.

Как отмечалось выше, преступные деяния в сфере нарушения экологической безопасности обладают высокой степенью вредоносности. Но причиненный экологический вред, который непосредственно связан с экономическим вредом, может быть заглажен при условии создания для этого соответствующих законодательных условий. Уголовный закон содержит ряд поощрительных норм, направленных на формирование у лиц, совершивших преступление, стремления к возмещению причиненного преступлением вреда (например, п. 4 ч. 1 ст. 63, ч. 3 ст. 66, ч. 2 ст. 77, ст. 86, 88, п. 8 ч. 5 ст. 90 УК). Поощрительные нормы отличает способ воздействия на волевое поведение отдельных лиц. Поощрительные нормы не принуждают и не обязывают к совершению определенных действий, а одобряют их, побуждают лицо к достижению полезного для общества результата. Добиваться или нет указанного в норме результата, а значит, и государственного поощрения – добровольное дело субъекта. Правоотношение, для которого поощрительная норма является правовой формой, имеет особое содержание. Поощрительная норма определяет характер и объем устраняемого или смягчаемого уголовно-правового обременения. Основанием для уголовно-правового поощрения является юридический факт, выражающийся в совершении субъектом позитивных поступков. Правовое поощрение есть специфический способ убеждения в праве, и в этом состоит его отличие от метода уголовно-правового запрета, в основе которого – принуждение. Применение поощрения выступает средством экономии уголовно-правовой репрессии, что представляется привлекательным в деле устранения последствий преступного деяния. В отношении многих преступлений законодатель предусмотрел в специальных нормах поощрение в виде освобождения от уголовной ответственности в обмен на совершение позитивных посткриминальных действий, в том числе выраженных в заглаживании причиненного вреда различными способами. Например, за совершение ряда преступлений против собственности в ч. 5 примечаний к главе 24 УК предусмотрено освобождение от уголовной ответственности, если лицо явилось с повинной, активно способствовало выявлению преступления и полностью возместило причиненный ущерб.

Относительно противодействия вредоносности экологических преступлений поощрительными средствами уголовно-правового регулирования отметим следующее. В соответствии с ч. 2 ст. 99 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» привлечение лиц к ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды не освобождает их от возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и выполнения мероприятий по ее охране. В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь «О применении судами законода-

тельства об ответственности за правонарушения против экологической безопасности и природной среды» рекомендовано не допускать необоснованного освобождения виновных от ответственности, а также от возмещения ущерба, причиненного вредным воздействием на окружающую природную среду. В п. 24 постановления отмечено, что «по общим правилам вред, причиненный правонарушениями против экологической безопасности и природной среды, подлежит возмещению в полном объеме лицом, виновным в его причинении». В настоящее время, как представляется, заглаживание, возмещение вреда, причиненного преступлением, реализуется преимущественно вне уголовно-правовых отношений. Привлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не является основанием для освобождения лица от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный им вред.

Между тем может быть создан механизм, поощряющий в обмен на освобождение от ответственности, быстрое и в полном объеме добровольное возмещение вреда, причиненного окружающей среде правонарушителем. Учитывая характер и степень общественной опасности экологических преступлений, выраженных в размерах санкций, предполагается возможным применение многих норм, направленных на досудебное регулирование конфликта. В частности, освобождение от уголовной ответственности виновного возможно с привлечением лица к административной ответственности (ст. 86 УК), в связи с деятельным раскаянием (ст. 88 УК). Например, в соответствии со ст. 88 УК лицо для освобождения от уголовной ответственности обязано явиться с повинной, активно способствовать выявлению и (или) раскрытию преступления, возместить причиненный преступлением ущерб (вред), возратить неосновательное обогащение и (или) уплатить доход, полученный преступным путем, и внести на депозитный счет органа, ведущего уголовный процесс, уголовно-правовую компенсацию в размере 50 процентов причиненного преступлением ущерба (вреда), но не менее 30 базовых величин. Однако, как указано в абз. 2 п. 5 указанного выше постановления, «устранение виновными лицами последствий нарушения и приведение природного объекта в первоначальное состояние не является основанием для освобождения их от ответственности за допущенное нарушение. Если причиненный вред не был устранен или возмещен до рассмотрения дела, суд должен принять меры по его возмещению». Такая ситуация не представляется приемлемой. Возмещение причиненного вреда должно стать основанием освобождения виновного от уголовной ответственности по делам о преступлениях против экологической безопасности и природной среды. Возможно, для этого потребуются моделирование специальных поощрительных норм в уголовном законе. Так, для освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием по ст. 88 УК необходима целая совокупность вышеперечисленных условий, что затрудняет приведение в действие поощрительного механизма уголовно-правового регулирования. Поэтому считаем, что следовало бы расширить возможности применения поощрительного метода в уголовном праве, в частно-

сти в целях возмещения вреда, причиняемого преступлениями против экологической безопасности и природной среды вредным воздействием на окружающую природную среду. Потенциал данного метода по отношению к рассматриваемой группе преступлений велик. Например, могут быть сконструированы нормы, предусматривающие освобождение от уголовной ответственности за экологические преступления по специальным основаниям. Возможно предусмотреть такие основания при совершении преступлений, предусмотренных ст. 269 «Порча земель», 270 «Уничтожение либо повреждение торфяников», 272 «Загрязнение либо засорение вод», 274 «Загрязнение атмосферного воздуха», 275 «Загрязнение леса, среды произрастания древесно-кустарниковой растительности», 276 «Уничтожение либо повреждение леса, древесно-кустарниковой растительности по неосторожности», 277 «Незаконная рубка, незаконное уничтожение, удаление, изъятие или повреждение древесно-кустарниковой растительности» УК.

Применение поощрительного метода позволит на условиях экономии уголовной репрессии обеспечивать возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в полном объеме и своевременно. При этом для определения размера причиненного и подлежащего возмещению вреда следует руководствоваться таксами. При отсутствии такс для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, размер вреда должен устанавливаться по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Таким образом, необходимым условием обеспечения экологической безопасности является установление охранительных уголовно-правовых норм, обеспеченных принудительной силой государства и реализацией мер уголовной ответственности и наказания. Проблемными вопросами конкретизации пределов запретительного воздействия уголовно-правовых норм на обязанных субъектов общественных отношений являются следующие: установление общественной опасности, существенной для криминализации деяний, посягающих на экологическую безопасность; отграничение в процессе правоприменения экологических преступлений от других экологических правонарушений, например от экологических проступков, наказываемых в административном порядке; разрешение сложных вопросов квалификации экологических преступлений и преступлений против интересов службы. Необходимо точно устанавливать все признаки общественно опасного деяния и соотносить их с криминализационными критериями (признаками), закрепленными в уголовном законе, что на практике затрудняется отсылочным и бланкетным характером диспозиций экологических запретительных норм, сложностью оценки размера нанесенного вреда и причиненного ущерба.

Перспективным направлением изучения предупредительных свойств воздействующего на вредоносность экологических правонарушений закона является разработка правового механизма восстановления

нарушенных общественных отношений, сочетающего принудительные и поощрительные меры. Меры, поощряющие освобождением от уголовной ответственности правонарушителя к возмещению ущерба, причиненного вредным воздействием на окружающую природную среду, являются более действенным средством восстановления нарушенных совершенным преступлением общественных отношений, чем принуждение уголовным наказанием. Они позволяют в более сжатые сроки и в полном объеме привести нарушенные блага в состояние, близкое к тому, в котором пребывали компоненты природной среды или природные объекты до совершения преступного деяния. Нормы Общей части уголовного закона (ст. 86, 88 УК) позволяют осуществить стимулирование правонарушителя к совершению позитивных посткриминальных действий. Однако их применение затруднено тем, что выдвигаются разнообразные условия, необходимые для освобождения правонарушителя от уголовной ответственности, включая явку с повинной, а само освобождение от уголовной ответственности носит факультативный характер. Более действенно стимулировать лицо, причинившее вред окружающей природной среде, к возмещению причиненного вреда можно было бы, закрепив в примечаниях к главе, предусматривающей ответственность за экологические преступления, специальное основание освобождения от уголовной ответственности за отдельные преступления против экологической безопасности и природной среды, отказавшись от его факультативного характера, как это сделано в примечании к главе 24 «Преступления против собственности» УК. Такая мера будет также способствовать более быстрому ознакомлению граждан, ставших участниками конфликтных уголовно-правовых отношений в связи с нарушением уголовно-правового запрета, предусмотренного в главе уголовного закона, предусматривающей ответственность за экологические преступления, с нормами, изложенными в примечании к данной главе.

А. Г. Авдей, Т. Г. Хатеневич. Экологозащитные нормы в свете теории...

Библиографический список

Артамонова М. А. К вопросу о форме вины в экологических преступлениях // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2014. № 1(15). С. 45–50.

Артамонова М. А. Соотношение экологических преступлений и административных правонарушений в области охраны окружающей среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2013. 30 с.

Балашенко С. Отдельные особенности уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства // Юстыця Беларусі. 2003. № 6. С. 52–55.

Гареев А. А. Экологические преступления : уголовно-правовое противодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 22 с.

Ермолинский П. К вопросу об объекте преступления при загрязнении леса и других элементов окружающей среды // Юстыця Беларусі. 2010. № 9. С. 30–32.

Жевлаков Э. Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации. М., 2002. 118 с.

Кашиевский В. А., Сальникова А. В. Анализ системы преступлений против экологической безопасности и природной среды // Право в современном белорусском обществе. Минск : Бизнесофсет, 2015. С. 599–605.

Климкин Н. С. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Пенза : Изд-во Пензенского филиала НОУ ВПО «Академия МНЭПУ», 2013. 190 с.

Лопашенко Н. А. Экологические преступления : комментарий к главе 26 УК РФ. СПб., 2002. 802 с.

Марчук В. Квалификация преступлений против экологической безопасности и природной среды при конкуренции уголовно-правовых норм // Юстыця Беларусі. 2010. № 3. С. 35–38.

Марчук В. В. Общая характеристика-комментарий к главе 26 УК // Уголовный кодекс Республики Беларусь : науч.-практ. коммент. / под ред. В. М. Хомича, А. В. Баркова, В. В. Марчука. Минск : Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь, 2019. С. 580–584.

Марчук В. Посягательство на экологическую безопасность и природную среду, требующее квалификации по идеальной совокупности преступлений // Юстыця Беларусі. 2010. № 5. С. 36–38.

Марчук В. Смежные преступления, связанные с причинением экологического вреда : квалификационно-разграничительный аспект // Юстыця Беларусі. 2010. № 6. С. 30–34.

Марчук В. В. Экологический вред как последствие преступления против экологической безопасности и природной среды // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. Минск : Право и экономика. 2010. С. 17–26.

Куряков В. А. Проблемы юридической техники изложения бланкетных норм, предусматривающих ответственность за экологические преступления // Вестник Полоцкого гос. ун-та. 2012. № 6. С. 214–219.

Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть / под общ. ред. А. И. Лукашова. Минск : Изд-во Гревцова, 2009. 960 с.

Уголовное право Республики Беларусь. Особенная часть / под ред. Н. А. Бабия и И. О. Грунтова. Минск : Новое знание, 2002. 912 с.

Хатеневич Т. Г. Причины, основание, принципы и критерии криминализации в уголовно-правовой науке // Веснік ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. 2012. № 4 (134). С. 90–96.

Хатеневич Т. Г. Уголовно-правовой запрет общественно опасных деяний против экологической безопасности и природной среды : основание, причины установления и критерии классификации // Устойчивое развитие : состояние, проблемы, перспективы : материалы Междунар. симпозиума. 2020. С. 190–195.

References

Artamonova M. A. On the question of the form of guilt in environmental crimes // Bulletin of the Samara Humanitarian Academy. Seria «Right». 2014. № 1 (15). P. 45–50.

Artamonova M. A. Correlation of environmental crimes and administrative offenses in the field of environmental protection : abstract diss. ... cand. jurid. sciences. Krasnodar, 2013. 30 p.

Balashenko S. Separate features of criminal liability for violation of environmental legislation // *Justytsya Belarusi*. 2003. № 6. P. 52–55.

Gareev A. A. Ecological crimes: criminal law counteraction : abstract cand. jurid. sciences. SPb., 2006. 22 p.

Ermolinsky P. On the question of the object of the crime in the pollution of forests and other elements of the environment // *Justytsya Belarusi*. 2010. № 9. P. 30–32.

Zhevlakov E. N. Criminal legal protection of the environment in the Russian Federation. M., 2002. 118 p.

Kashevsky V. A. Salnikova A. V. Analysis of the system of crimes against ecological safety and natural environment // *Law in the modern Belarusian society*. Minsk : Businessofset, 2015. S. 599–605.

Klimkin N. S. Legal responsibility for environmental offenses. Penza, 2013. 190 p.

Lopashenko N. A. Environmental crimes: Commentary to chapter 26 of the Criminal Code of the Russian Federation. SPb., 2002. 802 p.

Marchuk V. Qualification of crimes against ecological safety and natural environment in the competition of criminal law norms // *Justytsya Belarusi*. 2010. № 3. P. 35–38.

Marchuk V. V. General characteristics-commentary to chapter 26 of the Criminal Code // *Criminal Code of the Republic of Belarus: scientific-practical. comment / Ed. V. M. Khomich, A. V. Barkov, V. V. Marchuk*. Minsk : Nat. center of legal inform. Rep. Belarus, 2019. P. 580–584.

Marchuk V. Encroachment on ecological safety and the natural environment, requiring qualifications for the ideal set of crimes // *Justytsya Belarusi*. 2010. № 5. P. 36–38.

Marchuk V. Adjacent crimes related to causing environmental harm: qualification and demarcation aspect // *Justice of Belarus*. 2010. № 6. P. 30–34.

Marchuk V. V. Environmental harm as a consequence of a crime against environmental safety and natural environment // *Issues of criminology, criminalistics and forensic expertise*. Minsk : Law and Economics. 2010. P. 17–26.

Kuryakov V. A. Problems of legal technique of presentation of blanket norms providing for responsibility for environmental crimes // *Bulletin of Polotsk State University*. 2012. № 6. P. 214–219.

Criminal law of the Republic of Belarus. Special part / Under total. ed. A. I. Lukashova. Minsk : Grevtsov Publishing House, 2009. 960 p.

Criminal law of the Republic of Belarus. Special part / Ed. N. A. Babiya and I. O. Gruntova. Minsk : New knowledge, 2002. 912 p.

Khatenevich T. G. Reasons, grounds, principles and criteria for criminalization in criminal law science // *Vesnik GSU named Yanka Kupala. Ser. 4, Law*. 2012. № 4 (134). P. 90–96.

Khatenevich T. G. Criminal law prohibition of socially dangerous acts against environmental safety and the natural environment: the basis, reasons for estab-

lishing and classification criteria // Sustainable development: state, problems, prospects: materials of the International Symposium. 2020. P. 190–195.

Для цитирования:

Авдей А. Г., Хатеневич Т. Г. Экологозащитные нормы в свете теории криминализации и расширения поощрительного механизма уголовно-правового регулирования общественных отношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 215–230. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3727>

Recommended citation:

Avdey A. G., Khatsianevich T. G. Environmental protection standards in the light of the theory of criminalization and the expansion of the incentive mechanism of criminal law regulation of public relations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 215–230. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3727>

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

Авдей А. Г., кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой современных технологий образования взрослых Института повышения квалификации и переподготовки кадров

БИП – Университет права и социально-информационных технологий

Хатеневич Т. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры специальных юридических дисциплин учреждения образования

E-mail: tx16101979@gmail.com

Yanka Kupala State University of Grodno

Avdey A. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Modern Technologies of Adult Education, Institute for Advanced Studies and Retraining

E-mail: avdejgr@mail.ru

BIP – University of law and social-information technologies

Khatenevich T. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Special Legal Disciplines

E-mail: tx16101979@gmail.com

УДК 343.8

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3728>

**ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ И ДУХОВНО-ПРОСВЕТИТЕЛЬНАЯ РАБОТА
С ОСУЖДЕННЫМИ, ИСПОВЕДУЮЩИМИ ИСЛАМ,
КАК СРЕДСТВО ПРОФИЛАКТИКИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА
В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ**

Ю. К. Владимирова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 19 апреля 2021 г.

Аннотация: рассматриваются особенности воспитательной работы с осужденными, исповедующими ислам, основные направления профилактики терроризма и экстремизма среди осужденных исламского вероисповедания, а также проблемные вопросы профилактической работы по предотвращению терроризма и экстремизма.

Ключевые слова: осужденные, воспитательная работа, терроризм.

Abstract: *the article deals with educational work as a precaution taken against terrorism in correctional institutions, where Muslims retain in custody. Author formulates main aspects of terrorism's prevention in prisons, and also reveals problems with preventive maintenance's realization.*

Key words: *convicted person, educational work, terrorism.*

С каждым годом в исправительных учреждениях растет число осужденных, исповедующих ислам. Как следствие, администрация исправительных учреждений (ИУ) обязана корректировать свой подход к воспитательной работе, проводимой с этой категорией лиц, и осужденными в целом. Традиции, национальные особенности являются теми факторами, которые необходимо учитывать воспитателям и психологам, стоит обращать внимание и на вероисповедание и религиозные особенности конфессий, к которым принадлежат осужденные.

При работе с разными этническими группами, особенно с религиозно настроенными осужденными, сотрудники ИУ должны минимизировать возможные конфликты, для чего им необходимо знать суть религиозных верований, а также взаимодействовать с представителями тех или иных конфессий.

Современному воспитателю, работающему в УИС, недостаточно только знания инструкций, методических рекомендаций и приказов. Он должен ориентироваться как в вопросах религии и этносоциологии, так и других сферах человеческой жизни.

Осуществляя свои служебные обязанности в отрядах, где содержатся осужденные различных национальностей, сотруднику воспитательной службы необходимо самому исполнять требования УИК РФ, Правил внутреннего распорядка исправительного учреждения, а также требовать

соблюдать их от осужденных, не делая никаких отступлений, зависящих от национальной или религиозной принадлежности лица, отбывающего наказание, поскольку правила поведения едины для всех.

Однако воспитатель должен знать особенности вероисповедания осужденных, принадлежащих к разным конфессиям и уважать догмы этих религий, а также учитывать специфику проведения различных ритуалов и особенности религиозного поведения последователей разных вероисповеданий¹.

Особенности осужденных, представляющих разные этнические группы, необходимо учитывать по возможности уже на стадии приема и распределения осужденных по отрядам, блокам, камерам².

Пока осужденный находится в карантинном отделении, у сотрудников исправительного учреждения (ИУ) есть возможность изучить и оценить его способности к дальнейшей адаптации и общению с другими осужденными. Следует выяснить, как он настроен по отношению к лицам иной национальности, другого вероисповедания, принадлежит ли к какой-либо конфессии. Внимание и уважение к личности осужденного, а также к его религиозным и национальным особенностям может вызвать доверие к администрации ИУ уже на начальном этапе его нахождения в исправительном учреждении. Полученная информация в дальнейшем может продуктивно использоваться для решения различных вопросов, например о наиболее оптимальном варианте размещения осужденных.

При этом следует учитывать, что «значительная концентрация представителей одного или нескольких близкородственных малых этносов в одном месте, особенно отличающихся негативными чертами характера и высокой криминогенностью, нежелательна»³.

В связи с этим, сотрудникам учреждений УИС, в том числе сотрудникам СИЗО (следственных изоляторов), стоит ознакомиться с особенностями различных конфессий, правил которых придерживаются осужденные, для возможности дальнейшего использования религиозного фактора в исправительно-воспитательном воздействии на лиц, заключенных под стражу и отбывающих лишение свободы.

Глубокое знание религиозных верований позволит не только свободно ориентироваться в их особенностях, используя это знание в работе со спецконтингентом, но и выявлять неблагоприятные поступки или противоправные намерения (действия) осужденных под ложным прикрытием

¹ Румянцев Н. В. Противодействие деятельности экстремистских и террористических организаций в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Пенитенциарная наука. 2019. № 2 (20). С. 115.

² См.: Там же.

³ Дитковский А. Ю. Сотрудничество с мусульманскими организациями по выработке тактики поведения с осужденными, исповедующими ислам, в исправительных учреждениях преимущественно православного вероисповедования // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Воспитательная, социальная и психологическая работа в уголовно-исполнительной системе». Рязань, 2017. Т. 4, ч. 2. С. 155.

порядка отправления религиозных обрядов⁴. Если, например, осужденные не встают и не представляются представителям администрации при обходе камер, ссылаясь на время очередного намаза (ежедневной пятиразовой молитвы мусульман), то неосведомленные сотрудники могут оказаться в неловком положении, не зная точного времени молитвы; знание же периодичности и продолжительности намаза позволит установить взаимоприемлемое время обхода камер и исключить спекуляции на незнании особенностей религиозного обряда, когда недобросовестные верующие под предлогом его отправления выражают скрытое неуважение к Правилам внутреннего распорядка учреждения и представителям его администрации⁵.

Воспитателю не стоит вступать в религиозные диспуты с часто более осведомленными в этих вопросах осужденными, тем более, читать им «проповеди» на религиозные темы или пытаться убедить в неправильности его верований, т. е. выходить за рамки своих служебных обязанностей. Необходимо лишь посеять сомнение в том, чему учили до осуждения, стимулировать желание разобраться в самом себе и мучающих вопросах, обеспечить возможность встречи с духовным наставником, поговорить с представителем соответствующей конфессии о проблемах, беспокоящих осужденного.

В чем заключается задача сотрудников ИУ? В первую очередь, разобщить осужденных, принадлежащих к нетрадиционным течениям религий. Далее необходимо поддерживать процесс появления традиционных религиозных общин, создание и контроль за которыми должны осуществлять духовные наставники – представители конфессий, которые заключают соглашения о сотрудничестве с УФСИН России.

Важную роль в процессе исправления осужденных играют представители общественных и религиозных объединений и организаций. Духовное управление мусульман и Общественный совет при УФСИН России по Воронежской области принимают активное участие в воспитательной работе и проведении профилактических мероприятий.

Данная деятельность организуется помощником начальника УФСИН по работе с верующими осужденными и контролируется отделом воспитательной и социальной работы УФСИН.

В исправительных учреждениях Воронежской области на начало 2021 г. содержалось свыше 300 осужденных, исповедующих ислам. Это составляет примерно 6 % от общего числа лиц, содержащихся в ИК, СИЗО. Причем данный показатель увеличивается ежегодно на 1,5–2,0 %. Как правило, это уроженцы северокавказских республик Российской Федерации, стран СНГ, а также некоторых стран дальнего зарубежья (Пакистан, Афганистан)⁶.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: *Литвинов Н. Д., Суровцев И. С.* Экстремизм – угроза национальной безопасности России. Воронеж, 2011.

⁶ Материалы работы ОВСРО УФСИН России по Воронежской области за 2018–2021 гг.

Воспитательная и духовно-просветительская работа проводится дифференцированно, с учетом конфессиональных особенностей отдельных групп верующих (сунниты, шииты). Причем такой подход исключил конфликтные ситуации на межрелигиозной и межнациональной почве между указанными группами осужденных.

Данные виды воспитательной работы проводятся во всех без исключения исправительных учреждениях Воронежской области.

Действующее уголовно-исполнительное законодательство позволяет охватить воспитательной профилактической работой 100 % осужденных, исповедующих ислам (глава 15 УИК РФ). В связи с этим очень важным является организация взаимодействия воспитательного аппарата УИС и представителей общественных мусульманских организаций, зарегистрированных в установленном законом порядке в органах Минюста России в субъектах РФ.

По мнению сотрудников воспитательного и психологического аппарата УИС, осужденные, состоящие на профилактическом учете в отделе безопасности по признакам экстремизма и терроризма, авторитетом и уважением в среде осужденных (в локальных секторах, отрядах колонии) не пользуются и влиянием не обладают⁷.

Основными направлениями профилактики терроризма и экстремизма среди осужденных исламского вероисповедания являются:

– формирование библиотек разрешенной духовной литературы по тематике традиционного ислама;

– организация коллективных богослужений осужденных-мусульман с участием имамов и разъяснением на проповедях опасности радикального ислама;

– индивидуальная работа с осужденными-мусульманами, состоящими на профилактическом учете в отделе безопасности колонии (как склонные к проявлению экстремизма и исламского радикализма);

– исключение использования изданий, пропагандирующих межрелигиозную и межнациональную рознь;

– привлечение близких родственников осужденных-мусульман к воспитательной работе;

– распространение среди осужденных, исповедующих ислам брошюр и буклетов, направленных против исламского радикализма.

Статистические данные воспитательной службы УФСИН России по Воронежской области за 2018–2020 гг. свидетельствуют о снижении количества случаев нарушений установленного порядка отбывания наказания со стороны осужденных-мусульман, что позволяет сделать выводы об эффективности проводимых профилактических мероприятий.

Среди проблемных и нерешенных в настоящее время вопросов профилактической работы по предотвращению терроризма и экстремизма необходимо выделить следующие:

⁷ См.: Осторожно! Псевдоисламский экстремизм / под ред. В. В. Вальнкина, Э. Садыгова. Воронеж, 2017.

- 1) недостаточное информирование сотрудников УИС об обычаях и традициях ислама;
- 2) отсутствие условий для приготовления и употребления халяльной пищи в повседневном рационе осужденных-мусульман;
- 3) невозможность соблюдения мусульманских постов ввиду требований правил распорядка дня в исправительном учреждении;
- 4) отсутствие моельных комнат для мусульман в небольших колониях и СИЗО;
- 5) сложности проведения работы с пенитенциарным психологом из-за плохого знания русского языка и перевода психологических терминов.

Администрация исправительных учреждений Воронежской области констатирует, что привлечение к профилактической работе с осужденными, исповедующими ислам, в течение 2015–2021 гг. общественных религиозных организаций традиционного ислама стало способствовать формированию законопослушного поведения данной категории лиц, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы в исправительных учреждениях Воронежской области⁸.

Таким образом, действующее уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации позволяет администрации исправительных учреждений эффективно проводить воспитательные и профилактические мероприятия по предотвращению экстремизма и терроризма среди осужденных, исповедующих ислам.

Библиографический список

Дитковский А. Ю. Сотрудничество с мусульманскими организациями по выработке тактики поведения с осужденными, исповедующими ислам, в исправительных учреждениях преимущественно православного вероисповедования // *Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Воспитательная, социальная и психологическая работа в уголовно-исполнительной системе»*. Рязань, 2017. Т. 4, ч. 2. С. 154–160.

Литвинов Н. Д., Суровцев И. С. Экстремизм – угроза национальной безопасности России. Воронеж, 2011. 607 с.

Осторожно! Псевдоисламский экстремизм / под ред. В. В. Валынкина, Э. Садыгова. Воронеж, 2017. 53 с.

Румянцев Н. В. Противодействие деятельности экстремистских и террористических организаций в учреждениях уголовно-исполнительной системы // *Пенитенциарная наука*. 2019. № 2 (20). С. 111–116.

References

Ditkovskij A. Yu. Cooperation with Muslim organizations in the development of tactical appeals professing Islam in correctional facilities exclusively of the Orthodox faith // *Proceedings of the international scientific-practical conference "Educational, social and psychological work in a penitentiary organization"*. Ryzan, 2017. Vol. 4, p. 2. P. 154–160.

⁸ Материалы работы ОВСПО УФСИН России по Воронежской области за 2018–2021 гг.

Litvinov N. D., Surovcev I. S. Ultraism menace to the Homeland Security. Voronezh, 2011. 607 p.

Danger! Mock-Muslim ultraism / V. V. Valynkyn, E. Sadygov. Voronezh, 2017. 53 p.

Rumyantsev N. V. Countering the activities of extremist and terrorist organizations in the institutions of the penitentiary system // Penitentiary science. 2019. № 2 (20). P. 111–116.

Для цитирования:

Владимирова Ю. В. Воспитательная и духовно-просветительная работа с осужденными, исповедующими ислам, как средство профилактики и предупреждения экстремизма и терроризма в исправительных учреждениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 231–236. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3728>

Recommended citation:

Vladimirova Yu. K. Educational work with muslim convicted persons as a precaution taken against terrorism in correctional institutions // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 231–236. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3728>

Воронежский государственный университет

Владимирова Ю. К., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права

E-mail: rusgirl-s15@yandex.ru

Voronezh State University

Vladimirova Yu. K., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Law Department

E-mail: rusgirl-s15@yandex.ru

УДК 343.85

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9039>

**ЛАТЕНТНАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ:
ПОНЯТИЕ, НЕГОМОГЕННАЯ ПРИРОДА, ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ**

В. Ю. Арзамасов

Российский университет кооперации

Поступила в редакцию 14 октября 2021 г.

Аннотация: *раскрывается природа латентных преступлений, рассматриваются их виды, на основе чего сделан вывод об их негомогенности (неоднородности). Определена роль кадровой политики правоохранительных органов в предотвращении латентных преступлений. Осуществлен статистический анализ состояния преступности в правоохранительных органах власти. На основе проведенного статистического анализа автор пришел к выводу об увеличении латентной преступности в России. Указаны особенности выявления отдельных видов латентных преступлений. Определены основные превентивные меры, направленные на предотвращение латентной преступности в России.*

Ключевые слова: *латентная преступность, правоохранительная система, криминология, зарегистрированные преступления, статистика преступлений, недоверие граждан, домашнее насилие.*

Abstract: *the article reveals the nature of latent crimes, considers their types, on the basis of which a conclusion is made about their inhomogeneity (heterogeneity). The role of the personnel policy of law enforcement agencies in the prevention of latent crimes is defined. A statistical analysis of the state of crime in law enforcement authorities has been carried out. On the basis of the statistical analysis carried out, the author came to the conclusion that there is an increase in latent crime in Russia. The features of identifying certain types of latent crimes are indicated. The main preventive measures aimed at preventing latent crime in Russia have been identified.*

Key words: *latent crime, law enforcement, criminology, registered crimes, crime statistics, distrust of citizens, domestic violence.*

В современных реалиях понятие «латентная преступность» уже прочно вошло как в научный оборот юристов, так и в обиходную речь граждан. В криминологии, в уголовном праве, а затем и в теории государства и права давно уже закрепилось за ней понятие как определенной части преступлений, которые не учитываются правоохранительными органами, поэтому они и не доходят до необходимого судебного решения в уголовном судопроизводстве и которые в свою очередь не получают соответствующего отражения в уголовно-правовой статистике. Такая преступность носит не просто асоциальный характер, она является одним из главных «больных» мест в социуме, поскольку государство никак не реагирует на невыявленные и неучтенные преступления.

Западными коллегами уже разработаны соответствующие методики определения латентной преступности, что позволяет им делать вполне адекватные прогнозы. Так, для контроля за преступностью в США Министерством юстиции реализуются две программы, посредством которых определяется величина, характер и влияние преступности в обществе – это программа единого отчета о преступности (the Uniform Crime Reporting – UCR) и национальный обзор уголовной виктимизации (the National Crime Victimization Survey – NCVS). Эти программы предоставляют «ценную информацию об аспектах национальной проблемы преступности. Поскольку программы UCR и NCVS имеют разные цели, используют разные методы и фокусируются на несколько разных аспектах преступности, дополнительная информация, которую они производят вместе, обеспечивает более полное понимание проблемы преступности в стране, чем любая из них в одиночку»¹.

Несмотря на то что вопросами исследования латентной преступности в России занимались такие известные ученые, как Б. Я. Гаврилов², К. К. Горяинов³, С. М. Иншаков⁴, А. А. Конев⁵, В. В. Лунеев⁶, В. Н. Шиханов⁷, Р. В. Скоморохов⁸ и другие, в отечественной юридической науке есть определенные отставания в этом вопросе. Как справедливо подметила М. А. Крупина, «вопрос о понятии латентной преступности относится к числу дискуссионных и наименее разработанных в криминологии»⁹.

От чего это зависит?

Дать однозначный ответ на данный вопрос сложно, поскольку наличествуют различные причины. Это происходит из-за того, что одни авторы исследуют отдельные виды латентных преступлений, другие исследователи изучают данное явление в целом. Более того, данная проблема

¹ The Nation's Two Crime Measures. URL: <http://www2.fbi.gov> (дата обращения: 15.09.2021).

² См.: *Гаврилов Б. Я.* Способна ли российская статистика о преступности стать реальной // Государство и право. 2001. № 1. С. 47–62; *Его же.* Латентная преступность : понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики. М., 2007.

³ См.: *Горяинов К. К., Исиченко А. П., Кондралюк Л. В.* Латентная преступность. М., 1994. С. 30–49.

⁴ См.: Латентная преступность в РФ в 2001–2006 / под ред. С. М. Иншакова. М., 2007.

⁵ См.: *Конев А. А.* Преступность в России и ее реальное состояние. Н. Новгород, 1993.

⁶ См.: *Лунеев В. В.* Контроль над преступностью : надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 89–102.

⁷ См.: *Шиханов В. Н.* Достоверность уголовной статистики в системе контроля преступности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

⁸ См.: *Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н.* Уголовная статистика : обеспечение достоверности. М., 2006.

⁹ *Крупина М. А.* Исторические аспекты становления понятия латентной преступности // Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2011. № 1 (20). С. 40–43.

исследуется также с точки зрения проявления «теневого права», а также «теневой экономики»¹⁰.

Кто прав? Какой подход к решению данной проблемы является оптимальным? Попробует ответить на поставленные вопросы.

Очевидно, что дать современное полноценное понятие латентной преступности без исследования различных ее видов практически невозможно.

Другой момент. Без специального исследования различных видов латентных преступлений невозможно также ее четкое классифицирование. Более того, это в дальнейшем отражается на практической деятельности правоохранительных органов власти. Поэтому, несмотря на многочисленные попытки, остается не решенной проблема разработки превентивных мер, направленных на минимизацию латентной преступности.

Латентная преступность – это не однородное явление, она весьма разнообразна, поскольку ее виды можно различать, а в дальнейшем и классифицировать по различным критериям. При этом одним из распространенных в криминологии является такой критерий, как механизм образования преступлений, на основании которого выделяют естественно-латентные и искусственно-латентные преступления. По мнению А. А. Амутинова, «естественно-латентная преступность – это совокупность не выявленных (не установленных) и не учтенных уголовной статистикой преступлений»¹¹. Искусственно-латентная преступность имеет иную природу происхождения, другой механизм образования. Как пишет В. Н. Шиханов, искусственная латентность – это «когда сведения о совершенном уголовно наказуемом деянии отсутствуют в статистической отчетности, что вызвано нарушением правоохранительными органами установленных правил регистрации и учета преступлений»¹².

А. М. Алексеев и А. Н. Роша, помимо указанных выше двух видов, выделили также «пограничные ситуации» латентной преступности. Латентность «пограничных ситуаций», по их мнению, «имеет место, когда преступление становится известным правоохранительным органам, но не ставится на учет из-за добросовестного заблуждения при его фактической оценке»¹³.

На основании указанного выше критерия, т. е. механизма образования преступлений выделяют также незаявленные преступления, которые

¹⁰ См.: Акутаев Р. М., Акутаева И. Р. Некоторые вопросы взаимосвязи теневой экономики и латентной преступности (региональный аспект) // Государство и право. 2013. № 6. С. 52–59.

¹¹ Амутинов А. А. Проблемы естественно-латентной преступности (по материалам Республики Дагестан) : дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004. С. 10.

¹² Шиханов В. Н. Достоверность уголовной статистики в системе контроля преступности (по материалам Иркутской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 57.

¹³ Алексеев А. М., Роша А. Н. Латентная преступность и эффективность деятельности правоохранительных органов // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1973. Вып. 19. С. 31.

криминологи часто называют естественно-латентными преступлениями, незарегистрированные (неучтенные) преступления и неустановленные латентные преступления.

К. К. Горяинов под латентными преступлениями предложил понимать «деяния, содержащие запрещенные уголовным законом элементы, о которых не сообщалось в правоохранительные органы (незаявленные или неизвестные правонарушения) либо сообщалось, но они не получили должной правовой оценки и реагирования в правоохранительных органах (скрытые)»¹⁴. Из анализа данного определения следует, что автор указал на существование и других детерминантов латентной преступности.

По мнению С. М. Иншакова, «незарегистрированная государственными органами часть фактической преступности (незарегистрированная часть всей совокупности преступлений, совершаемых в обществе)», а также имеющаяся информация не получила должного отражения и реакции со стороны правоохранительных органов¹⁵.

Исследовав данную проблему, специалист в области экономических преступлений профессор В. Е. Эминов делает вывод, что «латентная часть организованной преступности в сфере экономики может более чем в 300 раз превышать зарегистрированную»¹⁶.

При этом следует заметить, что проблема латентности преступлений – это не чисто российский вопрос, так как она носит и межнациональный характер, поскольку сейчас имеет отражение в преступлениях и международного характера. В современных условиях цифровизации под данный перечень подпадает и преступность в информационно-телекоммуникационной сфере, которая «включает в себя различные противоправные посягательства: мошенничество с использованием платежных карт и в сфере компьютерной информации, незаконные организация и проведение азартных игр, публичные призывы к осуществлению террористической и экстремистской деятельности, незаконный сбыт наркотиков, распространение порнографических материалов, неправомерный доступ к компьютерной информации, создание и распространение вредоносных компьютерных программ и др.»¹⁷.

С данным утверждением нельзя не согласиться, поскольку официальная статистика МВД России в очередной раз подтверждает отмеченную ранее глобальную проблему. Так, в 2020 г. «число преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных

¹⁴ Горяинов К. К. Латентная преступность в России : результаты исследования и меры борьбы // Латентная преступность : познание, политика, стратегия : сб. материалов Междунар. семинара. М., 1993. С. 19–38.

¹⁵ См.: Иншаков С. М. Латентная преступность как объект исследования // Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2009. № 16. С. 108–110.

¹⁶ Эминов В. Е. Концепция борьбы с организованной преступностью в России. М., 2007. С. 23.

¹⁷ Бойко О. А., Унукович А. С. Детерминанты латентных преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий // Юрид. вестник Самарского ун-та. 2020. Т. 6, № 3. С. 53–59.

технологий, возросло на 73,4 %, в том числе с использованием сети «Интернет» – на 91,3 %, при помощи средств мобильной связи – на 88,3 %»¹⁸.

А сколько преступлений не зарегистрировано органами внутренних дел в информационной сфере? Вопрос остается открытым!

Что касается исследований зарубежных авторов, то согласно отдельным исследованиям, число незаявленных преступлений составляет около 50 % и более от фактически совершенных¹⁹.

Данное явление изучают ученые юристы разных стран. При этом наибольшего успеха, на наш взгляд, удалось добиться тем исследователям, которые используют такие социологические методы, как наблюдение, опрос, экспертные оценки, анализ материалов, опубликованных в региональных и центральных СМИ и др. В данной методологической палитре большую популярность приобретают среди зарубежных исследователей регулярно проводимые социальные опросы населения, которые позволяют охарактеризовать картину в целом. Например, особый интерес представляет английский опыт определения латентной преступности, где широко используется метод виктимологических опросов населения страны. Данный метод «заключается в опросе населения с целью выявления лиц, пострадавших от преступлений, а также уточнения числа фактически совершенных преступлений. В результате первого такого исследования было выявлено, что число фактически совершенных преступлений в 3,5 раза превышает данные официальной уголовной статистики»²⁰.

Как видим, за рубежом, как и в России, существуют одни и те же проблемы, связанные с регистрацией преступлений. Как отмечает профессор В. В. Лунеев, «в России реально совершается около 15 млн преступлений (с такими оценками согласны и руководители правоохранительных органов), но при этом регистрируется около 2,5–3,0 млн с выявлением около 1,5 млн правонарушителей, из этого следует, что около 8–10 млн лиц, фактически совершивших преступления, не привлекаются к уголовной ответственности и примерно 7–8 млн граждан, реально пострадавших от преступлений, не получают от государства необходимой правовой помощи и защиты»²¹.

Таким образом, проблемы раскрытия и противодействия преступности остаются одними из главных в современной России. Например, по данным МВД России, с января по декабрь 2020 г. один лишь материальный ущерб от преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 339,5 млрд руб. В 2021 г. было зарегистрировано 2044,2 тыс. преступлений, что на 1,0 % больше, чем за аналогичный пе-

¹⁸ URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/mvd-rossii-publikuet-informatsiyu-o-sostoyanii-prestupnosti-za-2020-god/>

¹⁹ Understanding Crime Experiences of Crime and Crime Control. Acts of the International Conference. Rome, 18–20 Nov. 1992. UNICRI. Rome, 1993.

²⁰ Кривенцов П. А. Латентная преступность в России : криминологическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 60.

²¹ Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии. М., 2020. Т. 1 : Общая часть, кн. 2. С. 94.

риод предыдущего года. При этом увеличился рост регистрируемых преступлений в 50 субъектах РФ, а снижение преступности отмечается в 35 субъектах²².

В связи с этим возникает ряд важных вопросов. В чем причины криминализации общества? Какие есть пути решения данной проблемы у правоохранительных органов, у государства?

Причин здесь много. Если рассматривать данную проблему с точки зрения эффективности правоохранительной системы, то следует заметить, что несмотря на принятые различные межведомственные планы и соглашения, до сих пор нет согласованности в стратегии и во взаимодействии между различными субъектами правоохранительной системы. Вместе с тем распространено мнение, что с преступностью нельзя бороться, ее можно только контролировать. Есть ряд и других детерминантов, о которых будет сказано в данной статье.

Рассмотрев различные виды латентных преступлений, можно сделать вывод, что они, по существу, являются определенными структурными элементами латентной преступности, под которой следует понимать обусловленное современной криминологической обстановкой, уровнем правового сознания и правовой культуры состояние незаявленной, незарегистрированной и неустановленной преступности в конкретном регионе за определенный срок.

Таким образом, можно констатировать, что для полноценного исследования латентной преступности следует рассматривать разные ее виды, поскольку изучение только отдельных видов будет неконкретным исследованием и не связанным с его видовым многообразием и не позволит раскрыть различные особенности данного явления.

По нашему мнению, первым логичным действием в предотвращении латентных преступлений мог бы стать мониторинг действующего кадрового состава правоохранительных служб, проверка его компетентности, опытности, умения решать проблемы недостатка профессионального кадрового состава и т. д.

Между тем современная практика показывает, что начиная с принятия Федерального закона «О полиции», в современной России продолжается сокращение кадрового состава органов внутренних дел, несмотря на увеличение уровня преступности в стране. В настоящее время политика изменения действующего состава правоохранительных органов такова: «Уменьшение количества сотрудников МВД будет проводиться в течение 3 месяцев – до апреля 2021 года. Предпринимаемые меры позволят увеличить зарплату оставшемуся составу. ...Согласно утвержденному графику численность территориальных органов должна уменьшиться на 10 %, центральных – на 5 %»²³.

К чему же ведет подобная политика в постоянно ухудшающейся криминогенной ситуации в стране? Конечно, к увеличению латентной

²² URL: <https://мвд.пф/reports/item/22678184/> (дата обращения: 16.08.2021).

²³ URL: <https://1maps.ru/reforma-mvd-rossii-v-2021-godu-sokrashhenie-sotrudnikov/>

преступности, а умело проводимая кадровая политика, наоборот, играет значительную роль в предотвращении латентных преступлений. Чем больше полицейских на улице, тем меньше преступников и невыявленных преступлений!

Безусловно, существующие проблемы не ограничиваются исключительно деятельностью органов внутренних дел. Проводимая политика по «ужатию» бюджета путем сокращения численности правоохранительных служащих ведет не просто к увеличению заработной платы оставшихся «в строю» сотрудников ОВД, но и к проблемам, которые в дальнейшем, несомненно, скажутся на работе действующих структур правоохранительных органов, поскольку многие преступления попросту не устанавливаются правоохранительными органами, то среди латентных преступлений можно выделить так называемые «неустановленные» преступления. Такая кадровая политика будет приводить ко всё более развивающейся за последние годы фальсификации данных учета, т. е. полиция и другие правоохранительные органы будут вводить в заблуждение своей способностью контролировать преступность, а неспособность правоохранительных органов справиться с растущей преступностью будет только прогрессировать.

В свою очередь, преступники приобретают всё более современные средства борьбы и противодействия полиции, что позволяет им оставаться безнаказанными, а иногда побуждает правоохранителей уходить от расследования трудно раскрываемых уголовных дел. Проблема кадровой неукомплектованности правоохранительной системы только ухудшает проблемы, связанные с латентными преступлениями, а слабая профессиональная подготовка молодых сотрудников (оперативников, дознавателей, следователей), несомненно, замедляет работу правоохранительной системы, где завершающим аккордом является расширение распространения злоупотреблений и коррупции в правоохранительной системе.

Своеобразно и справедливо о соотношении кадровой политики в правоохранительных органах с латентной преступностью высказалась А. И. Долгова: «Латентная часть преступности – это такой «черный ящик», из которого может быть извлечено очень многое уже только при увеличении численности сотрудников правоохранительных органов и оптимизации деятельности правоохранительной системы»²⁴.

Выведенную нами гипотезу, что кадровая политика играет значительную роль в предотвращении латентных преступлений, подтверждают авторитетные криминологи. Так, А. И. Долгова не поддерживала идею сокращения сотрудников ОВД, а наоборот, говорила о необходимости увеличения не только сотрудников МВД, а всего корпуса сотрудников правоохранительных органов.

На практике мы видим совсем иную ситуацию. Согласно информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состояние пре-

²⁴ Долгова А. И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003. С. 51.

ступности в правоохранительных органах в 2018 г. выглядит следующим образом. Сотрудниками органов внутренних дел совершено 3819 преступлений, что на 10 % больше по сравнению с 2017 г. Причем здесь не учтены преступления, совершенные сотрудниками ГУ МВД по контролю за оборотом наркотиков и ГУ МВД по вопросам миграции. В ФСИН России в 2018 г. было совершено 1018 преступлений, что на 2 % больше по сравнению с 2017 г.; в ФСБ – 178 (+70 % за год). Сотрудниками судебных органов совершено 88 (+119 %) преступлений; Следственного комитета – 110 (+53 %) преступлений; Росгвардии – 83 (+277 %); прокуратуры – 38 (-5 %) ²⁵.

Как видим, в 2018 г. число преступлений, совершенных в правоохранительных органах достигло небывалых масштабов, где лидером являются органы внутренних дел. Наблюдается также увеличение преступлений, совершенных сотрудниками Росгвардии, на 277 %, по сравнению с 2017 г. и судебных органов, где наблюдается увеличение преступлений на 119 %. Фактически только прокуратура выглядит должным образом по сравнению с другими «силовыми» структурами.

Анализ статистических данных Генпрокуратуры показывает, что только за 2020 г. в России было привлечено к ответственности более чем 1400 сотрудников правоохранительных органов. Это на 5183 преступлений меньше, чем в 2018 г. и, на первый взгляд, показывает важные результаты проведенной воспитательной работы с сотрудниками правоохранительных органов, вместе с тем это лишний раз свидетельствует о латентности служебных преступлений и подтверждает тот факт, что процент лиц, осужденных за взяточничество, увеличился на 5 %, а само число преступлений, связанных с коррупционной составляющей, увеличилось с 28,3 до 29,4 тыс.

По этим причинам не удивляет возросший уровень недоверия населения к правоохранительным органам. Так, согласно опросу Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), «определенно доверяют полиции» 13 % респондентов и «скорее доверяют» – 41 %, при этом «скорее не доверяю» ответили 21 % россиян, а «определенно не доверяют» – 18 % респондентов. Опрос также показал, что в целом «хорошо работу полиции» оценивают 36 % россиян («очень хорошо» – 4 % и «хорошо» – 32 %), «средне оценили» ее работу 47 % респондентов, а «плохо» и «очень плохо» – 9 и 4 % россиян ²⁶.

Однако если провести адекватную экспертную оценку, то можно сделать совершенно иной вывод, отличающийся от этих статистических данных. Это объясняется следующим. Во-первых, данный опрос проводился точно, т. е. не охватывал большой круг респондентов. Во-вторых, выстроенные вопросы носили общий характер и не требовали детального разъяснения со стороны опрашиваемых. В-третьих, данная статистика имеет слишком краткий временной промежуток, поскольку дать полно-

²⁵ URL: <https://genproc.gov.ru/>

²⁶ URL: <https://ria.ru/20191106/1560637541.html>

ценную оценку существующей ситуации можно только за период как минимум в 5 лет, чтобы проследить необходимую ее динамику.

Обнародование таких статистических данных об увеличении преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, не только позволяет ученым проводить статистический анализ состояния преступности, но и порождает нигилизм в форме от скептического отношения до ярко выраженного недоверия населения к данным структурам и как результат – возрастают незаявленные латентные преступления.

Рассматривая проблемы латентной преступности, можно точно утверждать, что данная часть криминологии остается по сей день до конца не исследованной, дающей правильные направления для работы и развития правоохранительной системы государства. Как отмечала в своих научных трудах М. А. Крупина «актуальность темы состоит в том, что латентную преступность можно отнести к числу приоритетных проблем криминологии. Несмотря на то что проблема эта постоянно находится в поле зрения криминологов, она еще далека от своего решения»²⁷.

Тем не менее благодаря полученным статистическим данным, можно выявить существующие проблемы и определить тенденции развития путем осуществления различных видов анализа и правового мониторинга не только правоохранительной системы, но и законодательного процесса.

Стоит согласиться с мнением П. А. Кривенцова, что «анализируемые данные подтверждают крепнувшее в обществе утверждение о том, что правоохранительные органы контролируют преступность в значительной мере лишь на бумаге»²⁸, поскольку реальная картина сейчас такова, что число существующих преступлений не имеет равенства с числом зарегистрированных, и данные приоритетные задачи для государства остаются не решенными.

Следует также отметить, что не все преступления обладают на данный период гомогенной природой, т. е. одинаковой степенью латентности, даже невзирая на появления новых технологий (аудио- и видеосъемки) и широкого их распространения в нашей жизни, тем не менее ситуация такова, что за пределами небольших городов и мегаполисов не всё так безоблачно, и современные технологии там не существуют в тех объемах, каких бы хотелось. В противовес этому, в г. Москве после внедрения системы видеонаблюдения с функцией распознавания лиц (задействовано почти 5 тыс. камер с базами данных МВД, ФСБ и Московского метрополитена)²⁹ правоохранительные органы смогли выявить и арестовать более чем «900 преступников»³⁰.

²⁷ Крупина М. А. Исторические аспекты становления понятия латентной преступности // Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2011. № 20. С. 40.

²⁸ Кривенцов П. А. Латентная преступность в России : криминологическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. URL.: http://msal.ru/common/upload/Kriventsov_P.A._Disertatsiya.pdf (дата обращения: 06.02.2016).

²⁹ URL: <https://mskgazeta.ru/obshchestvo/v-moskve-prezentovali-sistemu-raspoznavaniya-lic-v-metro-5877.html>

³⁰ URL: <https://tass.ru/proisshestiya/10811989>

Однако аудио- и видеосъемки редко помогают в выявлении таких тяжких преступлений, как изнасилование, и таких должностных преступлений, как взяточничество и мошенничество. Именно эти преступления чаще всего попадают в разряд латентных. Как справедливо отмечал И. С. Чернов, «наименьшую латентность имеют убийства и причинение тяжкого вреда здоровью, а наибольшую – изнасилование, мошенничество, взяточничество, причинение легкого вреда здоровью»³¹.

К большому сожалению, внедрение цифровых технологий не решает всех проблем криминализации социума, а порой даже создает новые проблемные вопросы, связанные с развитием латентной преступности, а именно преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Как отмечают А. Н. Гуцин, Н. А. Громов и Н. П. Царева, «важной стороной современной преступности являются ее организованность, вооруженность, техническая оснащенность, информированность, тщательность подготовки преступлений, целенаправленное уничтожение доказательственной информации и активное противодействие правоохранительным органам, что делает ее все более труднодоступной для традиционных уголовно-процессуальных форм борьбы с нею»³².

Огромный пласт латентных преступлений занимают бытовые преступления и преступления против половой свободы и личной неприкосновенности.

В настоящее время существуют серьезные проблемы, связанные с фиксацией и расследованием таких преступлений, поскольку потерпевшие подвергаются сильнейшему эмоциональному потрясению и по этим или иным причинам (страх, нежелание строгого наказания преступника и т. п.) не сообщают в правоохранительные органы о совершенных действиях в отношении их или близких им людей, тем самым утаивая важную информации, чем только дополняют статистику латентной преступности, поскольку проводимые социологические опросы граждан о том, что «были ли в отношении вас совершены действия, связанные с бытовыми преступлениями, преступлениями против половой свободы и личной неприкосновенности?» часто остаются без искренних ответов.

К примеру, кризисный центр «Верба», в который граждане обращаются за юридической и психологической помощью, провел опрос среди 1600 респондентов по всей России. Статистика в очередной раз подтверждает полное недоверие граждан к правоохранительной системе. Так, на вопрос «куда вы обращались, после совершенного над вами насилия?» были получены следующие ответы: никуда – 53,3 %; к родственникам – 22,2 %; к подруге – 13,3 %; в полицию – 4,4 %; кризисный центр – 4,4 %.

³¹ Чернов И. С. Латентная преступность в России // Южно-Уральские научные чтения. 2015. № 1 (1). С. 104.

³² Гуцин А. Н., Громов Н. А., Царева Н. П. Оперативно-розыскная деятельность : совершенствование форм вхождения ее результатов в уголовный процесс : учеб.-практ. пособие. М., 2003. С. 3.

При этом самый распространенный ответ был «я никуда не буду обращаться». Это в очередной раз подтверждает полученные с помощью опроса данные, что граждане не хотят или боятся поднимать проблему на общее обозрение, либо будут стараться решать ее сами, в результате чего это может привести к новым преступлениям.

Таким образом, латентные преступления – это большой, малоисследованный блок преступлений, что позволяет сделать вывод об их неомогенной (неоднородной) природе. Взяв за основу такой критерий классификации латентных преступлений, как механизм их образования, можно утвердительно сказать, что виды латентной преступности являются определенными ее структурными элементами. При этом существуют три основных вида латентных преступлений: 1) когда жертвы преступных деяний, по различным субъективным причинам, не обращаются в правоохранительные органы; 2) неучтенные преступления, связанные с халатностью, злоупотреблением должностным положением, коррупционными интересами должностных лиц и т. д.; 3) неустановленные преступления, связанные также с халатностью либо загруженностью, непрофессионализмом или попустительством должностных лиц правоохранительных органов.

Латентные преступления являются угрозой общественной безопасности, поэтому проблема их минимизации должна решаться при непосредственном участии граждан и институтов гражданского общества (муниципалитетов, охранных структур, правозащитных организаций, центров реабилитации жертв насилия и т. п.), но под руководством и при непосредственном участии органов публичной власти государства.

Латентная преступность проецируется на многие проблемы социума, поскольку нереагирование сотрудников правоохранительной системы на сигналы о совершенных преступлениях и отказ в регистрации преступлений, во-первых, формирует у них поведенческие модели нереагирования на противоправные действия и просьбы граждан о помощи, а во-вторых, порождает у граждан правовой нигилизм в форме их недоверия к правоохранительным органам. В связи с этим превентивными мерами латентной преступности должны быть:

- адекватная кадровая политика, осуществляемая правоохранительными органами, связанная с мониторингом действующего кадрового состава правоохранительных служб, проверкой его компетентности, опытности, возможностью решения проблемы увеличения кадрового состава сотрудников правоохранительной системы;

- разработка программ и планов взаимодействия по выявлению и предотвращению латентной преступности правоохранительными органами;

- для понимания состояния латентной преступности в стране необходимо осуществлять взаимодействие в виде сверки статистических данных о состоянии преступности таких правоохранительных органов, как Генеральная прокуратура, МВД России, Судебный департамент при

Верховном Суде РФ, и обмен современными методиками выявления латентной преступности;

– ужесточение наказания за служебные преступления;

– цифровизация деятельности работы правоохранительных органов.

Аудио- и видеосъемка реально помогает как в раскрытии, так и в предотвращении целого ряда преступлений, поскольку «отпугивает» потенциальных преступников;

– внутренний мониторинг деятельности следственных и судебных органов;

– постоянный государственный и общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов. Важное значение здесь имеет подготовка проекта федерального закона, регламентирующего формы контроля населения за деятельностью правоохранительных органов, акта, определяющего задачи, принципы и формы участия граждан в этом процессе, а также объединяющего усилия сотрудников правоохранительных органов и гражданского общества по предотвращению преступности.

Библиографический список

Акутаев Р. М., Акутаева И. Р. Некоторые вопросы взаимосвязи теневой экономики и латентной преступности (региональный аспект) // Государство и право. 2013. № 6. С. 52–59.

Алексеев А. М., Роша А. Н. Латентная преступность и эффективность деятельности правоохранительных органов // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1973. Вып. 19. С. 30–45.

Амутинов А. А. Проблемы естественно-латентной преступности (по материалам Республики Дагестан) : дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004.

Бойко О. А., Унукович А. С. Детерминанты латентных преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий // Юридический вестник Самарского ун-та. 2020. Т. 6, № 3. С. 53–59.

Гаврилов Б. Я. Латентная преступность : понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики. М., 2007.

Гаврилов Б. Я. Способна ли российская статистика о преступности стать реальной // Государство и право. 2001. № 1. С. 47–62.

Горяинов К. К., Исиченко А. П., Кондралюк Л. В. Латентная преступность. М., 1994. С. 30–49.

Гуцин А. Н., Громов Н. А., Царева Н. П. Оперативно-розыскная деятельность : совершенствование форм вхождения ее результатов в уголовный процесс : учеб.-практ. пособие. М., 2003.

Долгова А. И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003.

Ефименко М. О., Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Криминологическая теория и практика в организации ведомственного контроля за достоверностью уголовной статистики. М., 2010.

Иншаков С. М. Латентная преступность как объект исследования // Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2009. № 16. С. 108–110.

Конеv А. А. Преступность в России и ее реальное состояние. Н. Новгород, 1993.

Кривенцов П. А. Латентная преступность в России : криминологическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Крупина М. А. Исторические аспекты становления понятия латентной преступности // Криминология : вчера, сегодня, завтра. 2011. № 1. (20). С. 40–43.

Латентная преступность в РФ в 2001–2006 / под ред. С. М. Иншакова. М., 2007.

Лунеев В. В. Контроль над преступностью : надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 89–102.

Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии. Т. 1 : Общая часть, кн. 2. М., 2020.

Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Уголовная статистика : обеспечение достоверности. М., 2006.

Чернов И. С. Латентная преступность в России // Южно-Уральские научные чтения. 2015. № 1 (1). С. 103–106.

Шиханов В. Н. Достоверность уголовной статистики в системе контроля преступности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Эминов В. Е. Концепция борьбы с организованной преступностью в России. М., 2007.

References

Akutaev R. M., Akutaeva I. R. Some issues of the relationship between the shadow economy and latent crime (regional aspect) // State and law. 2013. № 6. P. 52–59.

Alekseev A. M., Rosha A. N. Latent crime and the effectiveness of law enforcement agencies // Questions of combating crime. Issue 19. М., 1973. P. 30–45.

Amutinov A. A. Problems of natural latent crime (based on the materials of the Republic of Dagestan) : dis. ... cand. jurid. sciences. Makhachkala, 2004.

Boyko O. A., Unukovich A. S. Determinants of latent crimes committed with the use of information and communication technologies // Legal Bulletin of Samara University. 2020. Vol. 6, № 3. P. 53–59.

Gavrilov B. Ya. Latent crime: the concept of structure, latency factors and measures to ensure the reliability of criminal statistics. М., 2007.

Gavrilov B. Ya. Is the Russian crime statistics capable of becoming real // State and Law. 2001. № 1. P. 47–62.

Goryainov K. K., Isichenko A. P., Kondraluk L. V. Latent crime. М., 1994. P. 30–49.

Gushchin A. N., Gromov N. A., Tsareva N. P. Operational-search activity: improving the forms of entering its results into the criminal process: textbook.-practical. allowance. М., 2003.

Dolgova A. I. Crime, its organization and criminal society. М., 2003.

Efimenko M. O., Skomorokhov R. V., Shikhanov V. N. Criminological theory and practice in the organization of departmental control over the worthiness of criminal statistics. М., 2010.

Inshakov S. M. Latent crime as an object of research // Criminology: yesterday, today, tomorrow. 2009. № 16. P. 108–10.

Konev A. A. Crime in Russia and its real state. N. Novgorod, 1993.

Kriventsov P. A. Latent crime in Russia: criminological research : dis. ... cand. jurid. sciences. M., 2014.

Krupina M. A. Historical aspects of the formation of the concept of latent crime // *Criminology : yesterday, today, tomorrow*. 2011. № 1. (20). P. 40–43.

Latent crime in the Russian Federation in 2001–2006 / ed. S. M. Inshakova. M., 2007.

Luneev V. V. Control over crime: are indicators reliable? // *State and law*. 1995. № 7. P. 89–102.

Luneev V. V. Course of World and Russian Criminology Vol. 1: General part, Book 2. M., 2020.

Skomorokhov R. V., Shikhanov V. N. Criminal statistics : ensuring reliability. M., 2006.

Chernov I. S. Latent Crime in Russia // *South Ural Scientific Readings*. 2015. № 1 (1). P. 103–106.

Shikhanov V. N. Reliability of criminal statistics in the crime control system: author. dis. ... cand. jurid. sciences. M., 2006.

Eminov V. E. The concept of combating organized crime in Russia. M., 2007.

Для цитирования:

Арзамасов В. Ю. Латентная преступность: понятие, негомогенная природа, превентивные меры // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2022. № 1 (48). С. 237–250. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9039>

Recommended citation:

Arzamasov V. Yu. Latent crime: concept, non-homogeneous nature, preventive measures // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2022. № 1 (48). P. 237–250. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9039>

Российский университет кооперации
Арзамасов В. Ю., преподаватель кафедры правоведения
E-mail: arzamasov.vladislav@gmail.com

Russian University of Cooperation
Arzamasov V. Yu., Lecturer of the Law Department
E-mail: arzamasov.vladislav@gmail.com

УДК 343

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9040>

НРАВСТВЕННЫЙ АСПЕКТ «ТАЙНЫ СЛЕДСТВИЯ»

О. Л. Васильев

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: статья посвящена одному из основополагающих начал континентального уголовного судопроизводства смешанного типа, известному как «тайна следствия». Анализируется нравственная основа этого принципа и доказывается необходимость неукоснительного соблюдения принципов уголовного процесса во избежание разрушительных последствий.

Ключевые слова: тайна следствия, принципы, досудебное производство, нравственные начала.

Abstract: the report is devoted to one of the fundamental principles of the continental mixed-type criminal procedure, known as the “secrecy of the investigation”. The moral basis of this principle is analyzed and the necessity of strict observance of the principles of the criminal procedure in order to avoid destructive consequences is proved.

Key words: secrecy of the investigation, principles, preliminary investigation, moral principles.

Для человека, под светлым именем которого на юридическом факультете Воронежского государственного университета проходят традиционные Кокоревские чтения, было «несомненно, что большинство процессуальных норм, определяющих задачи, сущность, принципы уголовного процесса и отношения его участников, отражает нравственные начала, соответствует принципам морали. Это прежде всего касается норм, в которых закреплены принципы уголовного процесса»¹. Действительно, принципы как начала, идеи, от которых не столько в силу государственного принуждения, сколько по их природе нельзя отступать, безусловно, имеют нравственную основу. Ведь принципы вообще, будучи воплощением объективных начал, закономерностей, в своей системной взаимосвязанности, вплоть до взаимопроникновенности, гармонизируют бытие, составляют основу мироздания. Именно поэтому «нарушение» принципа, как любое посягательство на объективно существующую закономерность, неизбежно приводит к определенным негативным последствиям, а в итоге – к разрушению бытия или какой-то его сферы. Следовательно, из принципов уголовного процесса не может быть исключений, а если таковые мы видим в законе, то либо речь идет не о принципах, а о чем-то другом, например о правилах, нормах, правах и т. п., либо имеет место

¹ Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 51.

недопустимое законодательное посягательство на принцип, приводящее к разрушению уголовно-процессуальной части нашего бытия.

В системе принципов уголовного процесса, помимо бесспорно признаваемых таковыми, имеются начала, которые не всеми воспринимаются как принципы. В данном случае речь идет о так называемых стадийных принципах, характеризующих смешанную форму процесса. Среди черт современного досудебного производства, оставшихся нам в наследие от инквизиционного типа, выделяется начало тайности, негласности расследования или, как его стало привычно называть, «тайны следствия». И если мы говорим о «тайне следствия» как о принципе, нужно, во-первых, раскрыть его нравственный аспект; во-вторых, доказать недопустимость исключения из него.

Как известно, согласно ст. 161 УПК РФ данные предварительного расследования не подлежат разглашению под страхом уголовной ответственности (ст. 310 УК РФ), о чем основные участники уголовного судопроизводства предупреждаются следователем и дознавателем под расписку. И лишь с разрешения следователя или дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это допустимым, данные предварительного расследования могут быть преданы гласности, однако если такое разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Именно с такими ограничениями должна пониматься и норма, содержащаяся в ч. 4 данной статьи, т. е. следователь, дознаватель или прокурор в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным публичным способом могут распространить эти сведения исключительно в интересах расследования и без нарушения прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

На первый взгляд такое ограничение не имеет нравственной подоплеки, а носит технический характер – для исключения возможностей препятствовать расследованию. Более того, упомянутые нормы вообще могут восприниматься как условия производства предварительного расследования, а не как принцип – ведь из принципа не может быть исключений, а приведенные нормы УПК исключения содержат. Однако критический анализ может привести к иным выводам.

Во-первых, о нравственной основе «тайны следствия» писалось давно и многократно. Вот лишь несколько примеров из разных этапов истории отечественного уголовного судопроизводства. Я. И. Баршев еще до Великой русской Судебной реформы XIX в. писал: «Необходимость отделения следствия предварительного от формального открывается... чтобы следствие не пало на безвинного и честь граждан не страдала от слишком поспешного производства его над ними»². Вот цитата из пореформенных научных источников – М. В. Духовской писал: «Появление публично на

² Баршев Я. И. Основания уголовного судопроизводства с применением к российскому уголовному судопроизводству. М., 2001. С. 74–75.

суде в качестве обвиняемого само по себе (независимо от того, будет ли обвинен) нелегко; оно причиняет нравственные страдания, может доставить и материальный вред, может повлиять на репутацию, отозваться во всю жизнь. Еще тяжелее, конечно, такое привлечение для невинного. Выставление человека на позорище публичного обвинения... наносят его честному имени такой тяжкий удар, которого следы не всегда изглаживаются и оправданием на суде...»³. А вот слова из уже цитированной книги уважаемых воронежских апологетов нравственности: «Конечно, вступивший в законную силу обвинительный приговор суда так или иначе подрывает честь осужденного. Но до момента вступления такого приговора в законную силу никто не может покушаться на честь обвиняемого или подозреваемого»⁴.

То есть «тайна следствия» несет в себе безусловный положительный заряд добра, бесспорное благо, а значит, абсолютно нравственна – ведь, по словам В. И. Даля, именно нравственное как часть духовного в человеке отвечает за различение добра и зла⁵. Объективность же категории добра доказывается, как это не парадоксально, через субъективное восприятие действительности – «поступай с другими так, как хочешь, чтобы поступали с тобой» (золотое правило нравственности). Ведь очевидно, что никто из нормальных людей не хочет, попав в орбиту уголовного преследования, чтобы об имеющихся в отношении его подозрениях стало известно всем, поскольку информация о начале преследования какого-либо человека неизбежно, ввиду презумпции отсутствия *dolus malus* (злого умысла) у правоохранительных органов, воспринимается людьми как установленный факт преступления и обнаружения преступника. Разглашение таких данных увеличивает нравственные страдания не только самого заподозренного, но и его родных.

Нравственное значение рассматриваемого начала усиливается его системной связанностью с другими принципами уголовного судопроизводства: здесь и принцип презумпции невиновности, требующий при доказывании видеть в любом подозреваемом и обвиняемом честного человека до момента вступления в силу обвинительного приговора; это и принцип человечности (сейчас он в ст. 9 УПК РФ назван принципом уважения чести и достоинства личности); это и принцип публичности, который требует в интересах общества (*pro bono publico*) производить расследование полно, объективно и всесторонне. Но есть еще одно замечательное основополагающее начало, тесно связанное с «тайной следствия», – принцип независимости, который обеспечивается гарантией невмешательства в работу судебных органов (в широком смысле судеб-

³ *Духовской М. В.* Русский уголовный процесс. М., 1905. Цит. по: Хрестоматия по уголовному процессу России : учеб. пособие / авт.-сост. Э. Ф. Куцова. М., 1999. С. 233.

⁴ *Кокорев Л. Д., Котов Д. П.* Указ. соч. С. 33.

⁵ См.: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. СПб., 1998. Т. 3 : П.

ных, т. е. в том числе и субъектов расследования, которые по классической модели уголовного судопроизводства относятся к власти судебной). Недаром И. Я. Фойницкий в своем Курсе уголовного судопроизводства в 1912 г. писал: «...для авторитетного применения закона судебной власти необходимо положение независимое, самостоятельное, одному лишь закону подчиненное и свободное от подчинения представителям интересов, ожидающим судебного разрешения, будут ли то интересы частные или публичные. Такое положение... образует самостоятельность судебной власти. Оно распадается на внешнюю и внутреннюю»⁶. А. Ф. Кони писал: «Есть, однако, другой вид давления на судью, от которого его должна ограждать не одна несменяемость, но и другие, нравственные условия исполнения долга. Это давление окружающей среды, выражающееся весьма многообразно, чувствительно и вместе неуловимо, создающее около судьи, в его общественной жизни ту атмосферу, которая стремится властно повлиять на исход его работы по тому или другому отдельному делу или ряду дел. Под видом «общественного мнения» судье указывается иногда лишь на голос «общественной страсти», следовать которому в судебном деле всегда опасно и нередко недостойно. Судья должен стоять выше этого в выполнении своей высокой задачи, основанной не на временных и преходящих впечатлениях, а на вечных и неизменных началах правосудия. Забывая мудрый совет глубокого мыслителя и юриста Бентама, указывающего, что, исполняя свой долг, судья должен иногда идти против вожелений толпы, говоря себе: «sibilat, at ego mihi plado»⁷, судья, боясь общего неудовольствия, утраты популярности и трудной аналитической работы ума, может пожелать во мнении пестрого и волнующегося большинства найти легкий и успешный исход для своей заглушенной на время совести и умыть себе руки. Такие судьи бывали, и имена некоторых приобрели себе бессмертие. В одной старой и чудной книге, пережившей века, рассказан процесс, произведенный таким судьей и под влиянием таких указаний. Это было 1872 года назад. Судью звали Понтий Пилат»⁸.

По этому же поводу Л. Д. Кокорев писал: «Для судьи, прокурора, следователя недостойно и недопустимо следовать «общественным страстям» или, говоря иначе, ложному общественному мнению, интересам отдельных лиц, не выражающих общественного мнения. Противодействовать «общественным страстям», которые нередко разжигаются вокруг уголовного дела, необходимо всеми дозволенными средствами и способами и именно потому, что они не выражают общественного мнения»⁹.

⁶ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. Т. 1. Цит. по: Хрестоматия по уголовному процессу России : учеб. пособие / авт.-сост. Э. Ф. Куцова. М., 1999. С. 122.

⁷ Народ меня осмеивает, но я себе рукоплещу (лат.).

⁸ Кони А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Кони А. Ф. Избранные труды и речи / сост. И. В. Потапчук. Тула, 2000. С. 85.

⁹ Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Указ. соч. С. 59.

Исходя же из общей природы деятельности судьи и следователя, можно утверждать, что «тайна следствия» является в определенной степени гарантией независимости и самих следователей.

Таким образом, мы выявили нравственную основу начала «тайны следствия», которая многократно усиливается нравственной составляющей других взаимодействующих с ней принципов уголовного судопроизводства.

Чтобы доказать принципиальную сущность этого начала, посмотрим, к чему на практике приводит нарушение «тайны следствия» – ведет ли к разрушению системы уголовного процесса законодательное посягательство на него, «благословившее» применение исключений из этого начала. Примеров тому множество – зачем органы расследования разглашали сами или позволяли разглашать средствам массовой информации материалы расследования (иногда в самом начале такового) в отношении известных бывших министров, причем расследование в отношении одного из них закончилось ничем, и он снова был назначен на одну из руководящих должностей? Зачем нужно было позволять распространять информацию о задержании журналиста, о результатах обыска его жилища? Чтобы под воздействием общественного мнения заставить прокуратуру извиняться, а сотрудников правоохранительных органов обвинить в злоупотреблениях? Зачем нужно было подробно раскрывать ход расследования и собираемые доказательства публики по ДТП со смертельным исходом, совершенное известным артистом? С тем, чтобы адвокаты могли устроить шоу, суд жестко наказать запутавшегося человека, а в кассации прокуратура могла заявить о бессмысленности сокращения ему срока лишения свободы, поскольку ухудшившееся состояние его здоровья не позволит ему больше приносить пользу обществу? В результате такой огласки процессы выглядят искореженными, приговоры – искаженными, и как следствие этого, обвиняемые опозоренными, униженными и уже нездоровыми, а общество – непросвещенным и неудовлетворенным судебной системой и судебной властью в широком смысле. Ведь из-за нарушения «тайны следствия» пострадало Правосудие, посягательство на нравственность обеспечило победу злу под прикрытием ложно понимаемых прав на свободу слова, печати, информации. Незыблемость же принципов уголовного судопроизводства создает фундаментальную основу нравственности всего уголовного процесса.

Библиографический список

Баршев Я. И. Основания уголовного судопроизводства с применением к российскому уголовному судопроизводству. М. : ЛексЭст, 2001. 240 с.

Головки Л. В. Участие государства в уголовном судопроизводстве : от «равенства оружия» к реалистичным концепциям // Государство и право. 2020. № 6. С. 107–118.

Духовской М. В. Русский уголовный процесс. М., 1905. 448 с.

Кокорев Л. Д., Котов Д. П. Этика уголовного процесса : учеб. пособие. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1993. 224 с.

Кони А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Кони А. Ф. Избранные труды и речи / сост. И. В. Потапчук. Тула : Автограф, 2000. 640 с.

Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. Т. 1. 579 с.

Хрестоматия по уголовному процессу России : учеб. пособие / авт.-сост. Э. Ф. Куцова. М. : Городец, 1999. 272 с.

References

Barshev Ya. I. Grounds of criminal proceedings with application to Russian criminal proceedings. M. : Lexest, 2001. 240 p.

Golovko L. V. State participation in criminal proceedings: from «equality of arms» to realistic concepts // State and law. 2020. № 6. P. 107–118.

Dukhovskoy M. V. Russian criminal process. M., 1905. 448 p.

Kokorev L. D., Kotov D. P. Ethics of criminal process. Study guide. Voronezh : University Publishing House, 1993. 224 p.

Koni A. F. Moral principles in criminal proceedings // Koni A. F. Selected works and speeches/ Comp. I. V. Potapchuk. Tula : Autograph, 2000. 640 p.

Foynitsky I. Ya. Course of criminal proceedings. St. Petersburg, 1912. Vol. 1. 579 p.

Textbook on the criminal procedure of Russia: Textbook / Author-comp. E. F. Kutsova. M. : Gorodets, 1999. 272 p.

Для цитирования:

Васильев О. Л. Нравственный аспект «тайны следствия» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 251–256. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9040>

Recommended citation:

Vasilyev O. L. The moral aspect of the «secrecy of the investigation» // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 251–256. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9040>

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Васильев О. Л., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора

E-mail: olegleva@yandex.ru

Lomonosov Moscow State University

Vasilyev O. L., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Criminal Process, Justice and Prosecutor's Supervision Department
E-mail: olegleva@yandex.ru

УДК 243.14

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9041>

ОСОБЕННОСТИ ДОПРОСА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЛИЦ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Н. И. Долженко, Е. А. Купряшина

НИУ «БелГУ»

Поступила в редакцию 22 октября 2021 г.

Аннотация: в статье уделено внимание тактическим особенностям проведения допроса несовершеннолетних, проанализированы индивидуальные особенности возрастных групп несовершеннолетних, определены психологические особенности проведения указанного следственного действия, рассмотрены этапы подготовки и проведения допроса несовершеннолетних, определены направления совершенствования тактики допроса несовершеннолетних.

Ключевые слова: допрос несовершеннолетних, тактические особенности допроса, тактика допроса, тактические приемы, следственное действие, психологический контакт.

Abstract: the article pays attention to the tactical features of the interrogation of minors; analyzed the individual characteristics of the age groups of minors; the psychological characteristics of the specified investigative action have been determined; the stages of preparation and conduct of interrogation of minors were considered; the directions of improving the tactics of interrogation of minors have been determined.

Key words: interrogation of minors, tactical features of interrogation, interrogation tactics, tactical techniques, investigative action, psychological contact.

Допрос представляет собой распространенное следственное действие, используя которое уполномоченное лицо получает и проверяет имеющую значение для дела информацию. Допрос отдельных участников уголовного судопроизводства имеет свою специфику, обусловленную психологическими особенностями личности допрашиваемого, а также его ролью в процессе расследования. Особое внимание уделяется допросу несовершеннолетних участников уголовного процесса.

Актуальность темы данной статьи обусловлена тем, что несмотря на снижение уровня преступности среди несовершеннолетних в Российской Федерации, число уголовно наказуемых деяний, совершаемых с их участием, остается достаточно высоким (по данным МВД России, это количество с января по сентябрь 2020 г. снизилось на 7,4 %¹, ежегодно же в Российской Федерации несовершеннолетними совершается свыше 40 тыс.

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – октябрь 2020 года. URL: <https://мвд.рф/reports/item/21933965/> (дата обращения: 20.10.2021).

преступлений²). В связи с этим в ходе расследования преступлений проводится немало следственных действий, в том числе и допросов, с участием несовершеннолетних. Ввиду этого необходимо обратить внимание на тактические особенности допроса несовершеннолетних, чтобы убедиться в наличии разницы между допросом детей и взрослых лиц.

Следует подчеркнуть, что ч. 1 ст. 38 Конституции РФ³ гласит о том, что детство находится под защитой государства. Данная гарантия прав несовершеннолетних в России обеспечивает надежность правовой защиты несовершеннолетних, в том числе и при проведении допроса.

В большинстве случаев несовершеннолетние в сравнении со взрослыми обладают ограниченным кругозором, скудным жизненным опытом, повышенной внушаемостью, эмоциональностью. У них отсутствуют профессиональные знания, критическое отношение к происходящему, а также умение правильно оценивать свои поступки. Ввиду этого эффективность установления всех необходимых обстоятельств во время допроса зависит от грамотного проведения рассматриваемого следственного действия, в том числе путем выбора правильной тактики допроса. Так, по мнению В. Л. Васильева, следователь должен хорошо знать психологические особенности личности несовершеннолетних и учитывать их при выборе тактических приемов проведения с ними того или иного следственного действия⁴.

Вопрос, с какого возраста целесообразно допрашивать несовершеннолетнего, является достаточно сложным и не имеющим однозначного ответа среди ученых и практиков. Одни ученые считают, что допрос несовершеннолетних возможно осуществлять уже в 1 год и 7 месяцев⁵. Следует отметить, что данная позиция является спорной ввиду того, что в указанном возрасте дети еще не могут нормально излагать свои мысли, а значит, и проведение допроса лишено всякого смысла. Другая группа ученых полагает, что проведение допроса несовершеннолетних становится возможным по достижении ими 6–7 лет⁶. Вместе с тем некоторые ученые, к числу которых относятся О. Липман и В. Лобзин, считают показания детей абсолютно недостоверными⁷. Существует и противоположное мнение по данному вопросу, сторонники которого говорят, что дети в возрасте от 7 до 9 лет являются самыми правдивыми свидетелями, которым

² Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1828306/> (дата обращения: 20.10.2021).

³ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

⁴ См.: *Васильев В. Л.* Юридическая психология : учеб. для вузов. 6-е изд. СПб., 2009. С. 413.

⁵ См.: *Кузнецова С. В., Кобцова Т. С.* Тактика допроса несовершеннолетних : практ. пособие. М., 2004. С. 34.

⁶ См.: *Сафин Н. Ш.* Допрос несовершеннолетнего подозреваемого в советском уголовном процессе. Процессуальные и криминалистические аспекты проблемы / науч. ред. В. П. Малков. Казань, 1990. С. 20.

⁷ См.: *Лобзин В.* Допрос несовершеннолетних дошкольного возраста. М., 1912.

не свойственны ненависть, честолюбие, коварство, вероисповедание, социальное положение в обществе и богатство⁸. Н. И. Порубов считает, что ребенка возможно допросить вне зависимости от возраста, при условии, что предмет допроса ему понятен⁹. Мы разделяем позицию Н. И. Порубова по данному вопросу, так как некоторые когнитивные функции, имеющие значение при допросе и выражающиеся в умении запоминать определенные события, формулировать и последовательно выражать свои мысли, формируются у каждого ребенка индивидуально. Следовательно, в данном вопросе необходимо руководствоваться уровнем интеллектуального развития, эмоциональным состоянием ребенка, а не исключительно его возрастом.

При подготовке к допросу несовершеннолетнего следователю необходимо: учесть половозрастные особенности допрашиваемого, тщательно продумать место, время проведения следственного действия, подробно изучить информацию о личности несовершеннолетнего, продумать необходимые вопросы, определить круг лиц, участвующих в допросе.

В науке различают следующие группы несовершеннолетних в зависимости от их возраста и психического развития: младенцы (от рождения до 1 года), раннее детство (от 1 года до 3 лет), дошкольный возраст (от 3 до 7 лет), младший школьный возраст (от 7 до 11 лет), подростки (от 11 до 14–15 лет), старший школьный возраст (от 14–15 до 17–18 лет)¹⁰.

Такая классификация возрастных периодов позволяет выделить и использовать определенные тактические приемы получения информации.

Так, несовершеннолетним в раннем детстве, а также в дошкольном и младшем школьном возрасте присуща склонность к фантазированию. Кроме того, дети являются очень внушаемыми. Вместе с тем они весьма любознательны и наблюдательны, ввиду чего способны заметить важные для следствия детали. Однако для того чтобы получить необходимую информацию, допрашивающему необходимо очень деликатно и аккуратно проводить данное следственное действие.

Подростковый возраст является самым трудным для проведения допроса. В этот период дети отличаются импульсивностью, протестным настроением, нежеланием идти на контакт. У несовершеннолетних данной возрастной категории уже достаточно большой словарный запас, поэтому они достаточно подробно могут описать происходившее. Но для этого следователю необходимо найти с ними общий язык, например путем беседы на нейтральную тему.

Между допросом несовершеннолетних старшего школьного возраста и допросом взрослых мало отличий, следовательно, при их допросе могут применяться тактические приемы, используемые при проведении данного следственного действия в отношении совершеннолетних лиц.

⁸ См.: Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики. Репринтное издание 1908 года / науч. ред. В. В. Крылов. М., 2002. С. 76.

⁹ См.: Порубов Н. И. Допрос в советском уголовном судопроизводстве. 2-е изд., перераб. и доп. Минск, 1973. С. 36.

¹⁰ См.: Васильев В. Л. Указ. соч. С. 598.

При допросе несовершеннолетних следует учитывать также их половые различия, которые взаимосвязаны с другими особенностями лиц указанного возраста. И. Е. Реуцкая и О. И. Бродченко установили некоторые психологические особенности несовершеннолетних, которые проявляются исходя из их гендерной принадлежности¹¹. Учеными установлено, что ребята предпочитают говорить «по существу» и давать более точные показания. Данный факт свидетельствует о том, что во время допроса мальчиков будет правильным говорить коротко, прямо, раскрывая при этом суть дела. Юноши при оценивании ситуации опираются на реальные факты, их показания более точны, что говорит об их большей объективности. Девочкам же свойственна повышенная субъективность. Они предпочитают излагать информацию более красочно и бегло. Вместо того чтобы говорить прямо, они могут высказывать свои мысли в косвенной форме.

Безусловно, создание подходящей обстановки – необходимый элемент успешной подготовки к допросу. Для того чтобы несовершеннолетний чувствовал себя более комфортно, важно обеспечить ему внешние условия, которые способствовали бы налаживанию взаимоотношений между следователем и допрашиваемым. Так, если следователь принимает решение проводить допрос в своем кабинете, то он должен позаботиться о том, чтобы в момент проведения следственного действия отсутствовали посторонние лица. Несовершеннолетнему можно также предложить занять удобную для него позу. Несовершеннолетний может быть допрошен по месту учебы или проживания. Создание правильной обстановки приведет к устранению отрицательных факторов, которые могут возникнуть во время общения, например страха, скованности.

Важным является также выбор даты и времени допроса. Рекомендуется допрашивать несовершеннолетних как можно раньше после совершенного преступления, пока в их памяти еще свежи воспоминания о случившемся. Однако если событие сильно отразилось на психоэмоциональном состоянии ребенка, лучше выждать время, достаточное для восстановления его психики. Следователю необходимо соблюдать указания ч. 1 ст. 191 УПК РФ¹², касающиеся продолжительности допроса несовершеннолетних. Согласно данной статье допрос с участием несовершеннолетнего в возрасте до 7 лет в общей сложности не может продолжаться более 1 часа, без перерыва – более 30 минут; в возрасте от 7 до 14 лет – более 2 часов, без перерыва – более 1 часа; в возрасте старше 14 лет – более 4 часов в день, без перерыва – более 2 часов.

Необходимо отметить, что при подготовке к допросу следователю нужно изучить условия жизни и воспитания ребенка, состав его семьи, окружение, успеваемость, интересы, увлечения, поведение, особенности

¹¹ Цит. по: *Михальчук Ю. П.* Допрос несовершеннолетнего обвиняемого на предварительном следствии. Краснодар, 2007. С. 57–58.

¹² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

характера, уровень развития. Для этих целей следователь может встретиться со знакомыми несовершеннолетнего.

Важным вопросом для проведения рассматриваемого следственного действия является определение круга лиц, присутствующих при проведении допроса. Для этого следователю необходимо обратить внимание на взаимоотношения этих людей с несовершеннолетним, чтобы не получить их негативного влияния на допрашиваемого в процессе проведения следственного действия. Законом определен круг лиц, участие которых является обязательным в рассматриваемой ситуации. Так, ч. 1 ст. 191 УПК РФ гласит, что при проведении допроса с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не достигшего возраста 16 лет или же достигшего указанного возраста, однако страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии, является обязательным участие педагога или психолога. При производстве указанного следственного действия с участием несовершеннолетнего, который достиг возраста 16 лет, педагог или психолог приглашается по усмотрению следователя. При производстве допроса вправе присутствовать законный представитель несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля.

При помощи проверенных методик практикующий психолог способен расположить несовершеннолетнего ребенка к себе и следователю. Педагог же будет полезен для установления быстрого психологического контакта.

Перед проведением указанного следственного действия целесообразно выяснить у несовершеннолетнего, в присутствии кого он хотел бы быть допрошен. Если участие законного представителя и (или) представителя будет противоречить законным интересам несовершеннолетнего, следователь, руководствуясь ч. 3 ст. 191 УПК РФ, вправе не допустить это лицо к участию в допросе и обеспечить присутствие другого законного представителя при проведении данного следственного действия.

Пункт 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» гласит о том, что к действиям законных представителей, которые наносят ущерб несовершеннолетнему, относятся: невыполнение обязанностей законного представителя (например, по его воспитанию), уклонение от участия в деле в соответствующем статусе, злоупотребление своими процессуальными и иными правами, отрицательное влияние на несовершеннолетнего, а также создание препятствий для выяснения обстоятельств, имеющих значение для дела¹³.

Так, суд признал обоснованным отстранение законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего дознавателем, который в соответствии с ч. 3 ст. 41 УПК РФ вправе самостоятельно производить следственные действия, за исключением случаев, когда для этого требуются

¹³ Рос. газета. 2011. 11 февр.

согласие начальника органа дознания, согласие прокурора и (или) судебное решение. Такое отстранение было продиктовано тем, что законный представитель занял сторону защиты от обвинения, утверждая, что ребенок самостоятельно причинил себе телесные повреждения, без применения к нему физической силы со стороны сожительницы законного представителя. Подобное поведение противоречит интересам потерпевшего, который поддается влиянию отца, признавая его авторитет. Постановлением дознавателя в качестве законного представителя несовершеннолетнего был привлечен представитель Управления по делам семьи и детей МО города-курорта Анапа, что является обоснованной мерой, направленной на защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего¹⁴.

Важно отметить, что проведение допроса несовершеннолетнего должно начинаться с установления психологического контакта следователя с ребенком. Чаще всего при проведении данного следственного действия дети испытывают напряжение. Для преодоления этого барьера допрашивающему следует проявлять дружелюбие и искреннюю заинтересованность, создать комфортную обстановку и расположить несовершеннолетнего к разговору.

На первом этапе общения следователю можно осуществить вовлечение в беседу, тема которой интересна и допрашиваемому, и допрашивающему. Общая тематика разговора будет способствовать сближению сторон и образованию группы «МЫ»¹⁵.

Налаживанию отношений может также помочь смягчение возрастного разделения. Для этого следователю нужно расположиться таким образом, чтобы его лицо и лицо ребенка были на одном уровне.

Установить контакт с несовершеннолетним становится возможным путем обращения к положительным качествам личности. Так, получая информацию о своих хороших сторонах, несовершеннолетний понимает, что дача ложных показаний или аморальное поведение во время допроса сотрет всё то положительное, что отметили в ребенке. Ввиду этого допрашиваемый идет на контакт со следователем.

Наладить бесконфликтное общение с несовершеннолетним допрашивающему способствует применение тактических приемов установления психологического контакта.

Следующим этапом допроса является свободный рассказ несовершеннолетнего. Во время этой стадии следователю нужно не забывать, что ввиду особенностей и уровня развития ребенка его повествование, возможно, будет неполным, нелогичным и неконкретным. Дети могут испытывать

¹⁴ Постановление от 9 августа 2013 г. по делу № 4У-5020/13. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card&rnd=E1A190004B94C2E4D5D364B365ACA0AB&page=splus&ts=7jGYYmSQLeLOuxXi3> (дата обращения: 20.10.2021).

¹⁵ См.: Кодзокова Л. А. Некоторые особенности допроса несовершеннолетних // Сборник статей международной научно-практической конференции «Личность как объект психологического и педагогического воздействия». Уфа, 2016. С. 192.

трудности при изложении своих мыслей и описании обстоятельств совершенного преступления. Однако следователю нужно проявить терпение и не досказывать за несовершеннолетнего какие-либо мысли, не торопить и не прерывать его¹⁶. Следователь должен помочь ребенку выразить его мысли в логической последовательности, при этом допрашивающему нельзя сообщать сведения, полученные из других источников¹⁷. Для этих целей в ситуации, когда несовершеннолетний замолкает, допрашивающий может задать ему уточняющий вопрос или воспроизвести еще раз последнюю сказанную им фразу или слово, продемонстрировав таким образом свою вовлеченность в рассказ. Следователь не должен демонстрировать свое отношение к случившемуся и высказывать неодобрение, осуждение или же порицание. Ему следует показывать только то, что рассказ несовершеннолетнего важен для него.

На вопросно-ответной стадии допроса следователю целесообразнее выбрать спокойный, уверенный, доброжелательный тон, при необходимости применить настойчивость и твердость. Именно такой выбор побудит ребенка рассказать правду. Допрашивающему нельзя принижать личные качества несовершеннолетнего, так как это негативно скажется на его доверии к следователю. Формулировка вопросов должна быть ясной и доступной для понимания ребенка. В необходимых случаях следователю нужно давать соответствующие пояснения, раскрывать значение тех или иных юридических терминов.

Допрос несовершеннолетнего осложняет наличие конфликтной ситуации, которая может возникнуть, например при даче ребенком ложных показаний. Указанная ситуация может быть вызвана поведением допрашиваемого ввиду наличия у него чувства стыда, товарищества, страха, враждебности к правоохранительным органам, некорректности поведения следователя во время допроса. Для преодоления конфликтной ситуации допрашивающему нужно правильно определить ее причину и только потом использовать тактические приемы изобличения во лжи, применимые к несовершеннолетним с учетом некоторых особенностей.

Необходимо помнить, что повышенная внушаемость свойственна психики несовершеннолетних. Л. В. Бертовский отмечает, что следователь должен меньше уговаривать, а больше убеждать¹⁸. В такой ситуации убеждение способствует положительным сторонам личности возвыситься над отрицательными и вызвать раскаяние. Однако важно не перестараться, чтобы не вызвать самооговор допрашиваемого.

¹⁶ См.: Волочай С. Н., Киселев О. Т., Расчетов В. А. Повышение эффективности тактических приемов допроса несовершеннолетних // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 12 (79). С. 114.

¹⁷ См.: Нека Л. И. К вопросу о регулировании в УПК РФ особенностей производства по делам несовершеннолетних. М., 2002. С. 97.

¹⁸ См.: Бертовский Л. В. Допрос : практика и технологии. М., 2015. С. 272.

Следует отметить, что у Ю. П. Михальчук другое мнение на этот счет. Она считает, что логическое убеждение в большинстве случаев малоэффективно в процессе избличения несовершеннолетних во лжи, а основным средством достижения этой цели являются эмоциональные способы воздействия¹⁹. Однако следует отметить, что при применении такого способа воздействия довольно легко перейти к психологическому насилию.

На наш взгляд, следователю нужно в первую очередь использовать тактические приемы, основанные на методе убеждения, и если они не дали результата, только тогда воспользоваться приемами эмоционального воздействия на несовершеннолетнего.

В случае если следователь располагает достаточным объемом доказательственного материала, целесообразно прибегнуть к логическому воздействию на допрашиваемого. В подобной ситуации возможно применение таких тактических приемов, как предъявление доказательств, а также допущение легенды или «выжидание», суть которого заключается в том, что сначала допрашиваемому аргументированно объясняется, что его позиция неубедительна, а затем ему разъясняются последствия выбранной позиции и предоставляется время подумать и изменить свои показания²⁰.

При наличии у допрашиваемого соучастников следователь может предупредить его о том, что он может не успеть дать правдивые показания. Такой прием способен побудить несовершеннолетнего сделать шаг от боязни быть «предателем» к намерению сотрудничать со следствием. Также если кто-то из его соучастников уже дал показания, можно сообщить об этом допрашиваемому. С учетом склонности некоторых несовершеннолетних к подражанию это может дать положительный результат.

После протоколирования происходит оценка результатов допроса. На данном этапе следователю необходимо применить весь свой профессионализм для того, чтобы выявить, какие из показаний несовершеннолетнего правдивы, а какие являются ложными, внушенными другими лицами, или же представляющими собой предмет его воображения.

Нельзя не согласиться с мнением Л. В. Бертовского, что особенность допроса несовершеннолетних заключается в методах и приемах, которые, учитывая особенности развития ребенка, помогают получить от него наиболее полную, достоверную информацию, а вовсе не в преждевременной оценке достоверности рассказанного²¹. Знания следователя, заключающиеся в способности грамотно и умело применять на практике тактические приемы проведения допроса несовершеннолетних, будут способствовать получению необходимых показаний, которые помогут установить истину по делу.

Таким образом, следователю необходимо уделять особое внимание допросу несовершеннолетних. Для наибольшей эффективности прове-

¹⁹ См.: Михальчук Ю. П. Указ. соч. С. 24.

²⁰ См.: Соколов А. Б. Организационно-тактические особенности допроса несовершеннолетнего подозреваемого по уголовным делам о кражах // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 3. С. 75.

²¹ См.: Бертовский Л. В. Указ. соч. С. 303.

дения данного следственного действия допрашивающий должен обладать знаниями общей и подростковой психологии, постоянно повышать их уровень. При допросе несовершеннолетних необходимо учитывать их индивидуальные особенности и выбирать тактические приемы с учетом конкретных обстоятельств дела и личности допрашиваемого. Следователь должен выстраивать линию поведения таким образом, чтобы выполнить цель допроса. При этом ему необходимо обеспечить соблюдение правовых норм и не нарушить психику несовершеннолетнего. Кроме того, повышение результативности допроса несовершеннолетних требует разработки новых и совершенствования уже существующих приемов проведения этого следственного действия.

Библиографический список

- Бертовский Л. В.* Допрос : практика и технологии. М. : Экзамен, 2015. 303 с.
- Васильев В. Л.* Юридическая психология : учеб. для вузов. 6-е изд. СПб. : Питер, 2009. 608 с.
- Волочай С. Н., Киселев О. Т., Расчетов В. А.* Повышение эффективности тактических приемов допроса несовершеннолетних // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 12 (79). С. 113–115.
- Гросс Г.* Руководство для судебных следователей как система криминалистики. Репринтное издание 1908 года / науч. ред. В. В. Крылов. М. : ЛексЭст, 2002. 1088 с.
- Кодзокова Л. А.* Некоторые особенности допроса несовершеннолетних // Сборник статей Междунар. науч.-практ. конф. «Личность как объект психологического и педагогического воздействия». Уфа, 2016. С. 191–193.
- Кузнецова С. В., Кобцова Т. С.* Тактика допроса несовершеннолетних : практ. пособие. М. : Экзамен, 2004. 96 с.
- Лобзин В.* Допрос несовершеннолетних дошкольного возраста. М., 1912.
- Михальчук Ю. П.* Допрос несовершеннолетнего обвиняемого на предварительном следствии. Краснодар : Краснодарский ун-т, 2007. 123 с.
- Нека Л. И.* К вопросу о регулировании в УПК РФ особенностей производства по делам несовершеннолетних. М., 2002. 222 с.
- Порубов Н. И.* Допрос в советском уголовном судопроизводстве. 2-е изд., перераб. и доп. Минск : Вышэйш. шк., 1973. 368 с.
- Реуцкая И. Е., Бродченко О. И.* Психологические особенности допроса несовершеннолетних // Прикладная юридическая психология. 2008. № 3. С. 55–68.
- Сафин Н. Ш.* Допрос несовершеннолетнего подозреваемого в советском уголовном процессе. Процессуальные и криминалистические аспекты проблемы / науч. ред. В. П. Малков. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1990. 160 с.
- Соколов А. Б.* Организационно-тактические особенности допроса несовершеннолетнего подозреваемого по уголовным делам о кражах // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 3. С. 73–78.

References

- Bertovsky L. V.* Interrogation: practice and technology. M. : Examination, 2015. 303 p.

Vasiliev V. L. Legal psychology: Textbook for universities. 6th ed. SPb. : Peter, 2009. 608 p.

Volochay S. N., Kiselev O. T., Calculations V. A. Improving the effectiveness of tactics for interrogating minors // Science and education: economy and economy; entrepreneurship; law and governance. 2016. № 12 (79). P. 113–115.

Gross G. A guide for forensic investigators as a forensic system. Reprint edition 1908 / Sci. ed. V. V. Krylov. M. : LexEst, 2002. 1088 p.

Kodzokova L. A. Some features of the interrogation of minors. // Collection of articles of the international scientific and practical conference "Personality as an object of psychological and pedagogical influence". Ufa, 2016. P. 191–193.

Kuznetsova S. V. Kobtsova T. S. Tactics of interrogation of minors: practical manual. M. : Examination, 2004. 96 p.

Lobzin V. Interrogation of preschool minors. M., 1912.

Mikhailchuk Yu. P. Interrogation of a minor accused during the preliminary investigation. Krasnodar : Krasnodar University, 2007. 123 p.

Neka L. I. On the issue of regulation in the RF Criminal Procedure Code of the specifics of juvenile proceedings. M., 2002. 222 p.

Porubov N. I. Interrogation in Soviet criminal proceedings. 2nd ed., Rev. and add. Minsk : Vysheysh. shk., 1973. 368 p.

Reutskaya I. E., Brodchenko O. I. Psychological features of interrogation of minors // Applied legal psychology. 2008. № 3. P. 55–68.

Safin N. Sh. Interrogation of a minor suspect in the Soviet criminal process. Procedural and forensic aspects of the problem / Sci. ed. V. P. Malkov. Kazan : Kazan Publishing House. University, 1990. 160 p.

Sokolov A. B. Organizational and tactical features of interrogation of a minor suspect in criminal cases of theft // Psychopedagogy in law enforcement agencies. 2015. № 3. P. 73–78.

Для цитирования:

Долженко Н. И., Купряшина Е. А. Особенности допроса несовершеннолетних лиц в уголовном судопроизводстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 257–266. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9041>

Recommended citation:

Dolzhenko N. I., Kupryashina E. A. Features of interrogation of minors in criminal proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 257–266. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9041>

НИУ «БелГУ»

Долженко Н. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной экспертизы и криминалистики

E-mail: dolzhenko@bsu.edu.ru

Купряшина Е. А., кандидат юридических наук, исполняющая обязанности заведующего кафедрой уголовного права и процесса

E-mail: kupryashina@bsu.edu.ru

National Research University "BelSU"

Dolzhenko N. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Forensic Science and Criminalistics Department

E-mail: dolzhenko@bsu.edu.ru

Kupryashina E. A., Candidate of Legal Sciences, Acting Head of the Criminal Law and Process Department

E-mail: kupryashina@bsu.edu.ru

УДК 347.78.025

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9042>

ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУКЕ И ПРАКТИКЕ

Е. А. Локтионова

Юго-Западный государственный университет

Поступила в редакцию 19 ноября 2021 г.

Аннотация: целью исследования является выявление подходов к проблеме совершения преступлений осужденными в период отбывания уголовного наказания, связанного с принудительной изоляцией, а также анализ развития системы изучения пенитенциарной преступности в отечественной науке с учетом некоторых аспектов практического характера.

Ключевые слова: пенитенциарная преступность, осужденный, субкультура, самоорганизация, тюрьмоведение.

Abstract: the purpose of the research is to identify approaches to the problem of crimes committed by convicts while serving a criminal sentence associated with forced isolation, and to analyze the development of the system for studying penitentiary crime in Russian science, taking into account some aspects of a practical nature.

Key words: penitentiary crime, convict, subculture, self-organization, prison science.

Пенитенциарная преступность – одна из тем, являющаяся актуальной для исследований современных криминологов, социологов, представителей уголовного права и ряда других отраслей науки. Под пенитенциарной преступностью в данном случае подразумеваются преступления осужденных в условиях отбывания уголовного наказания, связанного с принудительной изоляцией. Рост количественных показателей преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы, изменение личностных характеристик осужденных, появление с их стороны новых способов и ухищрений в очередной раз обращают на себя внимание теоретиков и являются огромной проблемой для работников пенитенциарных учреждений.

Преступность в тюрьмах существовала с того времени, как появились сами тюрьмы. В данном случае под тюрьмой подразумеваются все виды принудительного лишения свободы. Каждый последующий период становления и развития пенитенциарной системы сопровождался своей спецификой организации преступной деятельности осужденных, зарождением новых форм самоорганизации, формированием субкультурных обычаев и традиций. Особенности преступного поведения в местах лишения свободы связаны с общей обстановкой в учреждениях и спецификой взаимодействия личности с социальной средой в этих условиях¹.

¹ См.: Исина А. Е. Отдельные аспекты влияния социальной обстановки в исправительных учреждениях на пенитенциарную преступность // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 1. С. 88.

Преступления осужденных как самостоятельное явление долгое время не выделялись из общей картины преступности, что было обусловлено рядом факторов. Первое, на что обращается внимание, это отсутствие точной информации статистического характера, касающейся преступлений, совершаемых осужденными, отбывающими уголовное наказание. «Система статистического наблюдения преступности», предложенная А. Н. Радищевым и несколько видоизмененная впоследствии в действии, отражала судебно-полицейскую практику. И хотя на полицию возлагались обязанности по предупреждению преступлений в тюрьмах, исполнение их фактически носило второстепенный характер. Преступления совершались в местах изоляции, за их пределами, например, когда арестанты выходили для прошения милостыни на улицы города, но они не всегда фиксировались и тем более не составляли отдельное самостоятельное звено. В этом не было необходимости в условиях, когда перепись самих арестантов не имела системного характера и проводилась периодически, вплоть до создания государственной статистической службы в 1914 г.²

Во-вторых, не все действия правонарушающего характера, совершаемые осужденными, считались преступными, например, побег. Это преступление достаточно часто упоминалось в нормативных документах как наиболее характерное для учреждений пенитенциарной системы. По действовавшему пенитенциарному законодательству попытка побега и в некоторых случаях сам побег не составляли уголовно наказуемого деяния и не являлись основанием для возбуждения следственного производства³, что влекло обычное дисциплинарное взыскание, как правило, телесные наказания. Уголовное законодательство, точнее Уложение о наказаниях, считало побег преступным деянием, ответственность за которое зависела от вида пенитенциарного учреждения. Действия насильственного характера также были распространены, но квалифицировались в основном как дисциплинарные проступки. Таким образом, отсутствие четкой правовой регламентации в данном вопросе, а также противоречия существовавших правовых актов не позволяли обособить данную проблему, поскольку одно и то же действие осужденного могло рассматриваться и как преступление, и как нарушение порядка отбывания наказания. В связи с этим не существовало и специального законодательства по предупреждению пенитенциарных преступлений, а действовавшие нормативные акты, касавшиеся тюремной сферы, затрагивали в основном вопросы профилактики побегов⁴.

Отечественная наука уголовного права, производной которой впоследствии стала криминология, примерно до середины XIX в. рассматри-

² См.: Фумм А. М. К вопросу о ведении учета арестантов в Российской империи (XIX–начало XX в.) // История государства и права. 2015. № 11. С. 58.

³ См.: Кудряшов И. О побеге лиц, содержащихся под стражей // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1913. № 9. С. 221.

⁴ См.: Пертли Л. Ф. Историко-правовые основы профилактики пенитенциарной преступности // Преступность, уголовная политика, закон / Российская криминологическая ассоциация. 2016. С. 481.

вала преступность как деяние, совершенное вследствие сознательных действий человека. Постепенно отечественные юристы и криминологи начали видеть в преступлении проявление индивидуальных антропологических и социальных факторов, чему способствовало развитие биологического и социологического направлений в изучении преступности, особенно антропологической школы в криминологии (Ч. Ломброзо, Р. Гарофало, Э. Ферри).

Русская уголовно-антропологическая школа, возглавляемая Д. А. Дрилем, предметом изучения взяла «преступного человека», а точнее, проявление в нем различных «аномалий», как-то: «расстройство душевное, физическое и органическое» (психическое). Это, по сути, составляло преступление. При этом немаловажная роль отводилась социальной составляющей. Так, по мнению Д. А. Дриля, «психофизическая природа человека – величина, изменяющаяся и колеблющаяся», условия социальной среды, ее изменения оказывают непосредственное влияние на проявление так называемых индивидуальных факторов⁵.

Д. А. Дриль – один из тех, кто обратился к осужденному с позиции личностных характеристик, не вынося на первый план его преступную деятельность. При изучении организации и устройства каторги на острове Сахалин им было отмечено распространение среди каторжных осужденных такого явления, как психические расстройства (эпилептическое помешательство, невротения и др.). Несмотря на то что большая часть этих расстройств, по его мнению, носила наследственный характер, условия тюрьмы оказались благоприятными для их проявления. Имелось в виду тяжелое материальное положение, антисанитарные условия проживания, «однообразие тюремной жизни», взаимоотношения в среде осужденных. Условия, в которых отбывали наказание осужденные, это та среда, которая была способна «довести осужденного до отчаяния, потери надежды, состояния, когда осужденный машет на все рукой и постепенно опускается ниже»⁶.

Подобную мысль можно встретить у писателей и публицистов конца XIX в., интересовавшихся тюрьмой, каторгой и ее криминогенной средой. Так, П. А. Крапоткин среди причин противоправных действий арестантов назвал «чрезмерную длительность предварительного заключения, плохие условия тюремного содержания, скопление сотен заключенных в грязных и тесных камерах, вопиющую безнравственность администрации пенитенциарных учреждений, отсутствие работы и постоянная нужда в одежде, продуктах питания, медикаментах»⁷.

Русский публицист В. М. Дорошевич содержательно описал быт, нравы арестантов, выделил среди них категории (Иваны, храпы, игроки, шпанка и др.), раскрыл их субкультурные нормы и традиции. Его очерк

⁵ См.: Дриль Д. А. Ссылка и каторга в России (из личных наблюдений во время поездки в Приамурский край и Сибирь). СПб., 1898. С. 22.

⁶ Там же.

⁷ Крапоткин П. А. Тюрьмы, ссылка и каторга в России. СПб., 1906. С. 4.

«Сахалин. Преступники и преступления» представляет собой ценный материал для создания полной и всесторонней картины тюремной жизни. Преступность среди осужденных им показана, как явление очевидное, вызванное самими условиями существования. Так, картежная игра – это неотъемлемая часть каторги, производная множества преступлений. Дорошевич назвал ее болезнью, «свирепствующей эпидемией», способной перевернуть вверх ногами все попытки совершенствовать систему наказаний и мечты об исправлении осужденных. Как доказательство им приведен пример проигравшего все, «умирающего от истощения жигана, чьи безжизненные глаза вспыхивали жизнью, только когда он говорил об игре»⁸.

Еще одна причина преступности осужденных виделась в существовании такого явления, как самоорганизация осужденных. Среда, в которой существовали осужденные, имела многовековые корни. В русских тюрьмах осужденные жили по примеру крестьянской общины. Отсутствие продолжительное время каких-либо четких правовых требований в порядке содержания арестантов, в частности режима как такового, явилось причиной, что осужденные внедрили свои правила существования в тюрьме. Община фактически управляла арестантской средой, а потому интерес к ней как к социальному явлению проявлялся у многих. О ней писали Н. М. Ядринцев, Г. Н. Брейтман, С. Максимов, И. Я. Фойницкий⁹.

Русский публицист и общественный деятель Н. М. Ядринцев назвал тюремную общину «полновластным хозяином острога», создавшим себе свое самоуправление, законодательство. «Арестантский интерес стоял выше всего в остроге», и «всякая измена арестантству подлежала самому беспощадному суду»¹⁰. Ее функции были расширены настолько, что она самостоятельно могла найти украденное, остановить буйства и драки среди осужденных и многое другое.

Тюремная община жила по своим специфическим законам, противопоставляя себя установленному порядку отбывания наказания. И. Я. Фойницкий назвал ее «арестантским товариществом, скрепляющим людей во имя преступления, дающим каждому члену новые силы для совершения нарушений по выходе из тюрьмы и для борьбы с тюремным порядком во время заключения»¹¹.

Следует отметить, что арестантский общинный уклад жизни был более характерен для ссыльно-каторжных тюрем, где пребывал «более опытный» спецконтингент и где позволяли условия содержания. Каторжные тюрьмы обычно представляли собой одноэтажные бараки, обнесенные деревянной или каменной оградой, в которых арестанты определенных отрядов имели возможность свободного общения. В тюрьмах с

⁸ *Дорошевич В. М.* Каторга. Преступники. М., 2008. С. 64.

⁹ См.: *Брейтман Г. Н.* Преступный мир : очерки из быта профессиональных преступников. Киев, 1901 ; *Максимов С.* Сибирь и каторга. СПб., 1891. Ч. 1 ; *Ядринцев Н. М.* Русская община в тюрьме и ссылке. СПб., 1872.

¹⁰ *Ядринцев Н. М.* Указ. соч. С. 145–148.

¹¹ *Фойницкий И. Я.* Учение о наказании в связи с тюремоведением. М., 2000. С. 57–61.

условиями камерного содержания у арестантской общины не было настолько больших прав и возможностей.

Причина преступности осужденных виделась и в несовершенстве самой тюремной системы. Вторая половина XIX в. – период активного обсуждения и разработки тюремной реформы. Анализ существовавшего положения в тюрьмах показал, что преступления совершались из-за отсутствия как такового порядка исполнения уголовных наказаний, содержания осужденных, соответствующего условиям изоляции, должного надзора, проводимой работы с осужденными, направленной на их исправление и перевоспитание. Тюрьма, по сути, не выполняла ни функцию изоляции, ни функцию исправления и перевоспитания осужденных. Как пишет О. И. Мальчук, совершение ими преступлений в местах лишения свободы зависело и от становления профессиональной преступности на «свободе» и развития тюремной системы в целом¹².

В таких условиях многие ученые обратились к подробному изучению пенитенциарных вопросов, объединение которых способствовало развитию научного направления тюрьмоведения как одной из отраслей уголовного права. Появились труды таких ученых, как И. Я. Фойницкий «Учение о наказании в связи с тюрьмоведением», Д. Г. Тальберг «Тюремная литература или тюрьмоведение», С. В. Познышев «Основные вопросы учения о наказании», «Очерки тюрьмоведения». На обсуждение были вынесены вопросы эффективности лишения свободы как вида уголовного наказания¹³, организации жизни осужденных, возможностей их перевоспитания в условиях изоляции, реальности достижения данной цели, «изучения наказания как орудия в борьбе с преступностью»¹⁴. Российские ученые обратились к научному обоснованию способов размещения заключенных, склоняясь к одиночной системе содержания арестантов. Но попытки изменить саму систему содержания осужденных и перейти на одиночное заключение как одно из средств борьбы с пенитенциарной преступностью не дали ожидаемого результата, поскольку вместо предполагаемого переосмысления ценностей, повлекли серьезные расстройства психики осужденных. Основной вопрос по-прежнему состоял в том, как создать систему, которая привела бы к раскаянию, перевоспитанию, возвращению в общество нормальных граждан.

В связи с этим осужденный стал рассматриваться как «особая нравственная личность», которая может быть способной после воздействия на нее дисциплины, труда и религии вернуться к правильной жизни¹⁵. Определенного мнения в данном вопросе не было. Одни видели возмож-

¹² См.: *Мальчук О. И.* История возникновения пенитенциарной криминологии как раздела криминологической науки // Перспективы направления научных исследований по истории уголовно-исполнительной системы России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 75.

¹³ См.: *Тальберг Д.* Тюремная литература или тюрьмоведение. М., 1876. С. 11.

¹⁴ *Познышев С. В.* Основные вопросы учения о наказании. М., 1904. С. 27.

¹⁵ См.: *Люблинский П. И.* Итоги международного тюремного конгресса в Вашингтоне // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1911. № 2. С. 145.

ным исправление в условиях тюрьмы, другие – посредством взаимодействия ряда факторов: физических, личных, социальных.

Процесс реформирования системы учреждений, обеспечивающих изоляцию преступников, занял продолжительный период, затронув начало XX в. На протяжении всего этого периода тюрьма, по мнению многих, являлась «рассадником преступности» и была бесполезным средством в борьбе с нею. Преступность осужденных рассматривалась как явление, сопутствующее проблемам, связанным с общим функционированием пенитенциарной системы. Исследования теоретиков основное внимание уделяли преступности в целом, ее свойствам, тому, как проявляется личность при совершении преступления. Самостоятельных специальных исследований, в том числе криминологических, посвященных именно личности осужденного, совершившего преступление, находясь в изоляции, не проводилось вплоть до начала XX в. В этом не было необходимости, поскольку в условиях реорганизации самой пенитенциарной системы в первую очередь обсуждались мероприятия организационного характера.

Тюрьма, каторга и их криминогенная среда интересовали представителей науки, журналистики, писателей, общественных деятелей и многих других. Присутствие криминологической составляющей в их работах проявляется преимущественно в анализе субкультурных аспектов жизнедеятельности осужденных. Основной материал в рассматриваемой сфере касался влияния на преступность осужденных различных социальных факторов, среди которых условия содержания, проблемы материального обеспечения, отсутствие как такового порядка отбывания наказания. Все это было обусловлено несовершенством самой пенитенциарной системы.

Личность осужденного, вновь совершившего преступление в период отбывания наказания, не подлежала отдельному углубленному изучению. В начале XX в. появляются работы, учитывающие криминогенные свойства личности и их влияние на преступное поведение осужденного, но они скорее являются сферой изучения пенитенциарной психологии.

Библиографический список

Брейтман Г. Н. Преступный мир : очерки из быта профессиональных преступников. Киев : Тип. Губ. правл., 1901. 302 с.

Дорошев В. М. Каторга. Преступники. М. : Эксмо, 2008. 127 с.

Дриль Д. А. Ссылка и каторга в России (из личных наблюдений во время поездки в Приамурский край и Сибирь). СПб., 1898. 50 с.

Исина А. Е. Отдельные аспекты влияния социальной обстановки в исправительных учреждениях на пенитенциарную преступность // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 1. С. 88–91.

Крапоткин П. А. Тюрьмы, ссылка и каторга в России. СПб. : Свободная мысль, 1906. 59 с.

Кудряшов И. О побеге лиц, содержащихся под стражей // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1913. № 9. С. 221–232.

Кутякин С. А. Организация криминальной оппозиции в уголовно-исполнительной системе. Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2008. 156 с.

Люблинский П. И. Итоги международного тюремного конгресса в Вашингтоне // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1911. № 2.

Максимов С. В. Сибирь и каторга. СПб. : Тип. А. Траншеля, 1871. Ч. 1. 459 с.

Мальчук О. И. История возникновения пенитенциарной криминологии как раздела криминологической науки // Перспективы направления научных исследований по истории уголовно-исполнительной системы России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 74–79.

Пертли Л. Ф. Историко-правовые основы профилактики пенитенциарной преступности // Преступность, уголовная политика, закон / Российская криминологическая ассоциация. 2016. С. 480–483.

Познышев С. В. Основные вопросы учения о наказании. М. : Унив. тип., 1904. 447 с.

Тальберг Д. Тюремная литература или тюрьмоведение. М. : Унив. тип., 1876. 88 с.

Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. М. : Добросвет, 2000. 464 с.

Фумм А. М. К вопросу о ведении учета арестантов в Российской империи (XIX – начало XX в.) // История государства и права. 2015. № 11. С. 47–51.

Ядринцев Н. М. Русская община в тюрьме и ссылке. СПб., 1872. 719 с.

References

Breitman G. N. the Criminal world: essays from the life of prof. criminals'. Kiev : Tip. Guberniya pravl., 1901. 302 p.

Doroshevich V. M. Hard Labor. Criminals. M. : Eksmo, 2008. 127 p.

Dril D. A. Exile and hard labor in Russia (from personal observations during a trip to the Amur region and Siberia). Saint Petersburg, 1898. 50 p.

Isina A. E. Certain aspects of the impact of the social situation in correctional institutions on penitentiary crime // international penitentiary journal. 2015. № 1. P. 88–91.

Krapotkin P. A. Prisons, exile and penal servitude in Russia. Saint Petersburg : Svobodnaya Mysl, 1906. 59 p.

Kudryashov I. About the escape of persons held in custody // Journal of the Ministry of Justice. SPb., 1913. № 9. P. 221–232.

Kutyakin S. A. Organization of criminal opposition in the penal system. Ryazan : Academy of law and management of the Federal penitentiary service, 2008. 156 p.

Lublinsky P. I. Results of the international prison Congress in Washington // Journal of the Ministry of Justice, St. Petersburg, 1911. № 2.

Maximov S. V. Siberia and penal servitude. SPb. : type. A. Tranchel, 1871. Part 1. 459 p.

Malchuk O. I. History of the emergence of penitentiary criminology as a section of criminological science // Perspectives of scientific research on the history of the criminal Executive system of Russia. Materials of the all-Russian scientific and practical conference. M., 2018. P. 74–79.

Pertli L. F. Historical and legal bases of penitentiary crime prevention // Crime, criminal policy, the law of the Russian criminological Association. 2016. P. 480–483.

Poznyshov S. V. Basic questions of the doctrine of punishment. М. : Univ. tip., 1904. 447 p.

Talberg D. Prison literature or prison studies. М. : Univ. tip., 1876. 88 p.

Foynitsky I. Ya. The Doctrine of punishment in connection with prison studies. М. : Dobrosvet, 2000. 464 p.

Fumm A. M. On the issue of keeping records of prisoners in the Russian Empire (XIX – beginning of XX century) // History of the state and law. 2015. № 11. P. 47–51.

Yadrintsev N. M. the Russian community in prison and exile. St. Petersburg, 1872. 719 p.

Для цитирования:

Локтионова Е. А. Проблемы изучения пенитенциарной преступности в отечественной науке и практике // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 267–274. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9042>

Recommended citation:

Loktionova E. A. Problems of studying penitentiary crime in Russian science and practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 267–274. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9042>

Юго-Западный государственный университет (г. Курск)

Локтионова Е. А., кандидат исторических наук, доцент кафедры уголовного права

E-mail: loktionovaea@mail.ru

Kursk South-Western State University

Loktionova E. A., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Criminal Law Department

E-mail: loktionovaea@mail.ru

УДК 343.14

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9043>

О ЦИФРОВЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВАХ В ЗАРУБЕЖНОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 июня 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам цифровых доказательств (далее – ЦД) в уголовном процессе. Автор анализирует зарубежные подходы к доказательству в электронной форме, рассматривает существующие подходы, выявляет проблемы использования ЦД в уголовном судопроизводстве.*

Ключевые слова: *цифровые доказательства, Интерпол, ЕС, США, допустимость доказательств в электронной форме.*

Abstract: *the article is devoted to the problems of digital evidence (hereinafter CD) in criminal proceedings. The author analyzes foreign approaches to proof in electronic form, examines existing approaches, identifies the problems of using CDs in criminal proceedings.*

Key words: *digital evidence, Interpol, EU, USA, admissibility of evidence in electronic form.*

В начале 2000-х гг. большое внимание уделялось юридической силе доказательств, полученных из источников в иностранном государстве¹. В конечном итоге предлагаемые нами нормы вошли в новый УПК РФ (ст. 455). «Иностраннные» доказательства в настоящее время стали легальной частью российского уголовного судопроизводства. Однако жизнь не стоит на месте. В последнее время ситуация осложнилась существованием доказательств в электронной форме. В связи с их использованием возникает много вопросов.

Обычно ЦД связывают с «компьютерными» преступлениями (неправомерный доступ к компьютерной информации; создание, использование и распространение вредоносных программ; нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи информации и т. д.). Однако ЦД могут использоваться для расследования любого вида преступлений. Так, электронная почта или записи мобильного телефона подозреваемых могут содержать информацию о преступном поведении субъектов, свидетельствовать о местонахождении конкретных лиц во время совершения деяния, об их отношениях с соучастниками и т. д.

275

¹ См.: Бирюков П. Н. Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации. Воронеж, 2000 ; *Его же.* Международное уголовно-процессуальное право и правовая система Российской Федерации (теоретические проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2001.

В российской науке проблеме ЦД стало уделяться большое внимание. Подчеркивается важность доказательств в электронной форме, исследуются способы их изъятия и сохранения, освещается проблема допустимости и т. д.² Вместе с тем имеют место и случаи негативного отношения к ЦД. К примеру, А. М. Баранов пишет: «Источником (носителем) доказательств (информации) в уголовном процессе всегда является человек. Доказательство-информация существует только в сознании человека, нет человека – нет информации. Следовательно, протоколы следственных действий, заключение эксперта (в виде документа), протокол судебного заседания, иные документы, вещественные доказательства будут не носителями (источниками) информации, а ХРАНИТЕЛЯМИ информации. В таком случае электронная среда (Интернет), электронные средства сохранения и передачи информации будут не вещественными доказательствами и не электронными доказательствами, а хранителями информации»³.

Не вдаваясь в дискуссии, отметим, что в российской юриспруденции до сих пор не решены многие серьезные проблемы использования ЦД, в их числе: оформление и изъятие доказательств, тактика их предъявления, правильный подбор специалиста и т. д. Кроме того, снижает эффективность использования ЦД низкий уровень знаний сотрудников органов правопорядка и недостаточная грамотность судей и аппарата судов. В связи с этим представляет интерес зарубежный опыт, поскольку во многих странах устоялось законодательство о ЦД, есть и соответствующая практика на этот счет.

В иностранной науке теория электронных доказательств достаточно разработана. Под ними понимается информация, хранящаяся или передаваемая в двоичной форме, которую можно использовать в суде⁴. Правда, авторы в последнее время отмечают, что ЦД имеют тенденцию становиться более объемными, более сложными, легко изменяемыми, потенциально более доступными для всех лиц⁵. Соответственно, совер-

² См.: *Гаврилин Ю. В.* Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4 (44). С. 47–48 ; *Костенко Р. И., Петрова О. А.* Проблемы изъятия электронных носителей информации в отечественном уголовном процессе // Юридический вестник Кубанского гос. ун-та. 2021. № 1. С. 62–72 ; Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. М., 2021. С. 444 ; и др.

³ *Баранов А. М.* Электронные доказательства : иллюзия уголовного процесса XXI в. // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 67.

⁴ См.: *Interactive Tool for Ranking Digital Evidence Needs / by Brian A. Jackson, Dulani Woods.* URL: <https://www.rand.org/pubs/tools/TL175.html> ; *Frieden J. D., Murray L. M.* The admissibility of electronic evidence under the federal rules of evidence // *Richmond Journal of Law and Technology*. 2011. XVII (2) ; *Galves F., Galves C.* Ensuring the admissibility of electronic forensic evidence and enhancing its probative value at trial // *Criminal Justice Magazine*, 2004. № 19 (1) ; *Garfinkel S. L.* Digital forensics research: The next 10 years // *Digital Investigation*, 2010. № 7. P. 64–73 ; и др.

⁵ См.: *Ryan D. J., Shpantzer G.* Legal Aspects of Digital Forensics. URL: <http://euro.ecom.cmu.edu/program/law/08-732/Evidence/RyanShpantzer.pdf> ; *Garrie D. B.*,

шенствуются и методы работы с ними. В зарубежной науке уже говорят о «компьютерной» или «цифровой криминалистике»⁶.

В связи с этим необходимо исследовать наработанный за рубежом опыт.

Важную роль в разработке правил относительно ЦД играют международные организации. Так, в 2019 г. Интерпол провел первый онлайн-тренинг, посвященный электронным доказательствам⁷. Были выявлены основные проблемы, возникающие при получении доказательств в цифровом формате, в том числе из иностранных источников, а также выработаны рекомендации как законодательным, так и правоохранительным органам государств-членов.

Далеко вперед продвинулся в этом направлении и Евросоюз. Так, 17 апреля 2018 г. Еврокомиссия представила два законопроекта о совершенствовании трансграничного сбора электронных доказательств: Регламент о Европейских ордерах о производстве и сохранении электронных доказательств по уголовным делам⁸ и Директиву о назначении законных представителей для целей сбора доказательств по уголовным делам⁹.

Регламент направлен на введение альтернативного механизма международного сотрудничества и правовой помощи. В нем закреплены процедуры для быстрого, эффективного и действенного доступа к доказательствам, находящимся за границей. Европейский ордер на производство (European Production Order) и Европейский сохранный ордер (European Preservation Order) наделяют компетентные органы государств правом запрашивать напрямую у зарубежных поставщиков услуг связи доступ к электронным данным, необходимым для преследования указанных в Регламенте преступлений, вне зависимости от нахождения штаб-квартиры компании или места хранения информации. При этом запрошен-

Morrissy J. D. Digital forensic evidence in the courtroom : Understanding content and quality // *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*. 2014. № 12(2). P. 121–128 ; *Goldfoot J.* The physical computer and the fourth amendment // *Berkeley Journal of Criminal Law*. 2011. № 16(1). P. 112 ; *Grimm P. D.* Authenticating digital evidence // *GP Solo*. 2014. № 31(5). P. 47–49.

⁶ См.: *Reith M., Carr C., Gunsch G.* An examination of digital forensic models // *International Journal of Digital Evidence*. 2002 ; *Carrier B.* Defining digital forensic examination and analysis tools // *International Journal of Digital Evidence*. 2003. № 1 ; *Eoghan Casey* (ed.). *Handbook of Digital Forensics and Investigation*. Academic Press, 2009 ; *Carrier Brian D.* *Basic Digital Forensic Investigation Concepts*. 7 June 2006.

⁷ URL: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/First-INTERPOL-fully-online-training-focused-on-digital-evidence>

⁸ Regulation on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position>

⁹ Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings // COM/2018/226 final - 2018/0107 (COD).

ные сведения не могут использоваться для иных целей, чем указанные в Ордере, за исключением предотвращения непосредственной и серьезной угрозы безопасности государства или его существенным интересам, или для судебных разбирательств.

Срок исполнения Ордера – 10 дней; в неотложных случаях – 6 часов. Для сравнения – средний срок исполнения запроса в рамках процедур взаимной правовой помощи составляет до 10 месяцев.

В конце 2020 г. Комитет Европарламента по гражданским свободам согласовал окончательный текст Регламента. Согласно докладу Комитета, с судебными властями страны проживания гражданина, чьи права нарушены, больше не проводятся консультации. Не требуется и подтверждать приказы о предоставлении электронных доказательств, как это было первоначально предложено в проекте доклада. При этом «пострадавшее государство» не сможет блокировать незаконные запросы данных об иностранных гражданах. «Это особенно прискорбно, поскольку государство – член ЕС, в котором проживает пострадавший, обычно лучше всего может защитить его основные и процессуальные права». Обращалось внимание и на отсутствие защиты от так называемых «рыболовных экспедиций» (fishing expeditions). Речь идет о случаях, когда правоохранительные органы запрашивают огромные объемы данных без каких-либо оснований либо чтобы выявить доказательства, о существовании которых они ранее не подозревали. Предлагается закрепить «право поставщика услуг отклонить Ордер в случае, если он является «явно оскорбительным» либо не нацелен на конкретного человека или ограниченную группу лиц»¹⁰.

Теперь что касается Директивы о назначении законных представителей для сбора доказательств по уголовным делам. В настоящее время в государствах ЕС существуют разные подходы к обязанностям поставщиков интернет-услуг в сфере уголовного судопроизводства. Фрагментация и мозаичность регулирования в разных странах ЕС создают правовую неопределенность в данной сфере. В результате на компании могут возлагаться различные (иногда противоречащие друг другу) обязательства в зависимости от того, предоставляют ли они свои услуги на национальном или трансграничном уровне, в пределах ЕС либо в третьи страны.

В странах ЕС существуют разные подходы на этот счет.

Так, в 2017 г. в Германии был принят Закон «Об обеспечении прав в соцсетях»¹¹, обязывающий провайдеров назначать в Германии лицо, уполномоченное получать запросы о предоставлении информации от правоохранительных органов. Закон предусматривает санкции в размере до 500 тыс. евро за отказ назначить представителя или ответить на запрос учреждения правопорядка. Предусмотрена также обязанность

¹⁰ URL: <https://edri.org/our-work/e-evidence-mixed-results>

¹¹ Das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG). URL: http://www.bmjuv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html

провайдеров социальных сетей сообщать о незаконном контенте в Федеральное управление уголовной полиции. В 2021 г. принят Закон «О борьбе с правовым экстремизмом и преступлениями на почве ненависти»¹², который развивает положения закона 2017 г.

Меры аналогичного характера пока лишь обсуждаются в Италии¹³. Бельгия, напротив, не требует наличия представителя компании на ее территории, но стремится обеспечить соблюдение правил иностранными провайдерами через внутренние процедуры¹⁴.

Чтобы устранить указанную мозаичность регулирования, Директива обязывает поставщиков услуг назначать специальное подразделение либо должностное лицо – законного представителя (*legal representative*) для получения и исполнения Ордера. Провайдеры должны иметь право выбирать, в какой стране ЕС они назначают своего законного представителя; государства не могут ограничивать этот выбор. Вместе с тем законный представитель должен быть учрежден в государстве, где поставщик услуг предоставляет услуги либо учрежден, либо где находится его офис. При этом принимается во внимание наличие «существенной связи» между государством ЕС и компанией. Для определения наличия «связи» применяют также Регламент 1215/2012 о юрисдикции, а также признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам¹⁵. В случае неисполнения Ордера в отношении нарушителей предложены штрафы в размере до 2 % от общего годового оборота за предыдущий финансовый год.

В конце 2020 г. Комитет Европарламента по гражданским свободам согласовал окончательный текст Директивы¹⁶. В этом случае особых проблем не возникло. Однако напомним, что Директива нуждается в имплементации на национальном уровне государствами ЕС; поэтому посмотрим, как они это воплотят в национальном правовом порядке.

В целом, проекты документов ЕС сокращают сроки доступа к доказательствам и обеспечивают прямое сотрудничество с поставщиками услуг¹⁷. Провайдеры и лица, данные о которых запрашиваются, будут вправе рассчитывать на определенные средства правовой защиты. За-

¹² Das Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id=%27bgbl121s0441.pdf%27%5D

¹³ URL: <http://www.publicpolicy.it/wp-content/uploads/2016/03/Relazione-Franco-Roberti-Dna.pdf>

¹⁴ Court of Appeals of Antwerp, judgment of 15 November 2017/ URL: <http://www.lesoir.be/124825/article/2017-11-17/la-justice-belge-condamne-skype-payer-une-amende-de-30000-euros>

¹⁵ Regulation 1215/2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32012R1215>

¹⁶ URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0257_EN.html

¹⁷ См.: *Tinoco-Pastrana Á.* The Proposal on Electronic Evidence in the European Union. URL: <https://eucrim.eu/articles/proposal-electronic-evidence-european-union-spain>

креплены в документах ЕС и гарантии основных прав человека, включая права на защиту личных данных. В целом, как отмечается, правоохранительные органы перестанут зависеть от доброй воли IT-компаний¹⁸. Документы также облегчают доступ к ЦД, которые хранятся за пределами Евросоюза.

В 2019 г. Совет ЕС дал Еврокомиссии два мандата на ведение переговоров о заключении международных договоров: а) с США для облегчения доступа к ЦД, включая коллизионные правила и общие правила прямой передачи доказательств; б) с Советом Европы о присоединении к Дополнительному протоколу к Будапештской конвенции о киберпреступности 2003 г.¹⁹ Переговоры пока идут с разной степенью успеха.

В декабре 2020 г. Европол, Евроюст и Европейская судебная сеть опубликовали Отчет о ситуации с цифровыми доказательствами в ЕС²⁰. Отмечается, что трансграничный доступ к информации имеет первостепенное значение для расследования постоянно растущего числа расследований широкого спектра преступлений (экономические, оборот наркотиков, торговля людьми, киберпреступность, преступления сексуальной направленности). В отчете приводятся примеры успешных расследований и называются проблемы, существующие на национальном уровне в разных странах ЕС.

Большое внимание уделяется ЦД в США²¹. С конца 70-х гг. прошлого века нарабатывалась соответствующая практика. Первые судебные решения об использовании компьютерной информации требовали, чтобы для аутентификации ЦД имелись «всеобъемлющие основания».

Так, в деле *US v. Scholle* суд подчеркивал, что прокурор предоставил надлежащие основания, продемонстрировав, что компиляции компьютерной информации о наркотиках составлялись регулярно. Кроме того, были предоставлены исходники компьютерной программы и процедуры контроля ввода, которые обеспечивали высокую точность и надежность полученных данных²². В результате преступник был осужден, в том числе и на основании доказательств в электронной форме.

В 80-х гг. прошлого века суды разрешили использовать ЦД: электронную почту, цифровые фотографии, журналы транзакций банкомата-

¹⁸ e-Evidence for EU legal practitioners 2021-2022. URL: <https://era-comm.eu/e-evidence/>

¹⁹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189>

²⁰ SIRIUS EU. Digital evidence situation report - 2nd Annual report. URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/sirius-eu-digital-evidence-situation-report-2nd-annual-report>

²¹ См.: Digital Evidence and the U.S. Criminal Justice System Identifying Technology and Other Needs to More Effectively Acquire and Utilize Digital Evidence / by Sean E. Goodison Robert C. Davis, Brian A. Jackson. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR890.html; Adams, Richard. The Advanced Data Acquisition Model (ADAM): A process model for digital forensic practice. 2012

²² *US v. Scholle*, 553 F.2d 1109 (8th Cir. 1977). URL: https://scholar.google.com/scholar_case?case=17443300475547536181&q=553+F.2d+1109&hl=en&as_sdt=2,5

тов, текстовые документы, истории мгновенных сообщений, файлы программ бухгалтерского учета, истории интернет-браузеров, базы данных, содержимое памяти компьютера, резервные копии, распечатки, треки глобальной системы позиционирования, журналы электронных дверных замков отеля и цифровые видео- или аудиофайлы²³.

Было выработано несколько правил относительно использования ЦД. В частности, участникам процесса предлагается продемонстрировать «надежность компьютерного оборудования», «способ, которым исходные данные были изначально введены», «меры, принятые для обеспечения точности введенных данных», «метод хранения данных и меры предосторожности, принятые для предотвращения их потери», «надежность компьютерных программ, используемых для обработки данных» и «меры, принятые для проверки точности программ»²⁴.

По мере того как суды стали более осведомленными о цифровых документах, они стали отказываться от высоких стандартов доказывания по соответствующим делам. Так, в деле *US v. Vela* было решено, что «компьютерные данные ... должны рассматриваться как любые другие записи»²⁵. При этом суд сам определял, являются ли доказательства относимыми и подлинными, не являются ли они «слухами» (*hearing*) и достаточно ли будет копии электронного документа либо потребуется оригинал²⁶.

В то же время суды разных штатов по-разному трактовали ЦД в целях аутентификации, «правил наилучших доказательств» и т. д. ЦД также часто подвергались критике из-за легкости, с которой они могут быть изменены. Правда, в последнее время суды все чаще отклоняют аргументы такого рода²⁷. Так, суд США постановил, что «факт возможности изменения данных, содержащихся в компьютере, явно недостаточен для установления ненадежности» (дело *US v. Bonallo*)²⁸.

Имелись трудности и при рассмотрении дел с участием суда присяжных. В связи с этим М. Маккаскер предупреждал: «Средний присяжный не имеет умение различать «хорошую науку» и «мусорную науку»; по-

²³ См.: *Hart A.* In court, digital evidence can shine or fizzle // *The Atlanta Journal-Constitution*. 2014, July 26 ; *Goodison S. E., Davis R. C., Jackson B. A.* Digital evidence and the U.S. criminal justice system. Research Report № RR-890-NIJ. Santa Monica, CA: RAND, 2015.

²⁴ См.: *Zupanec D.* Admissibility of Computerized Private Business Records // *American law reports*. 4th. cases and annotations. 1981. № 7. P. 16–19.

²⁵ *US v. Vela*, 673 F.2d 86, 90. URL: <https://casetext.com/case/us-v-vela-2>

²⁶ См.: *Casey E.* Digital Evidence and Computer Crime, Second Edition. Elsevier, 2004.

²⁷ *Ryan D. J., Shpantzer G.* Legal Aspects of Digital Forensics. URL: <http://euro.ecom.cmu.edu/program/law/08-732/Evidence/RyanShpantzer.pdf>

²⁸ *United States v. Bonallo*, 858 F.2d 1427, 1430-32 (9th Cir. 1998). URL: <https://casetext.com/case/us-v-bonallo>

этому суд должен помочь ему, исключив сомнительные доказательства» (*Arizona v. Hicks*)²⁹.

В декабре 2006 г. в рамках Федеральных правил гражданского судопроизводства³⁰ были введены в действие новые правила сохранения и раскрытия доказательств в электронном виде. Этот подход был перенят и в рамках уголовного процесса.

В настоящее время согласно Федеральным правилам доказывания США (в новой редакции)³¹ нормы Правил применяются к ЦД аналогично традиционным документам.

Основная проблема, которая возникает с ЦД, – их допустимость³². В США электронные данные часто признаются судами недопустимыми, если они были получены без санкции суда. В большинстве штатов по-прежнему требуется ордер для изъятия и исследования цифровых устройств. Это может создать проблемы в расследовании, когда в процессе выявляются доказательства иных преступлений. Так, широко известно дело К. Шредера: при расследовании другого преступления следователи обнаружили на компьютере преступника порнографические изображения детей; чтобы предъявить ему обвинение по этому пункту, необходимо было получить второй ордер³³.

Другое дело иллюстрирует способы исследования ЦД. В частности, в 2008 г. большое жюри округа Орандж, штат Флорида, предъявило Кейси Энтони обвинение в убийстве его дочери Кейли³⁴. Прокурор утверждал, что Энтони применил хлороформ к Кейли, а затем задушил ее, прикрыв рот и нос девушки. Далее преступник положил тело дочери в багажник машины, а затем выбросил его. Останки были найдены менее чем в миле от дома родителей Энтони. Эксперт дал показания в пользу обвинения, заявив, что кто-то искал слово «хлороформ» в общей сложности 84 раза на компьютере, изъятном из дома Энтони³⁵. Эксперт также показал, что

²⁹ *Arizona v. Hicks*, 480 S. Ct. 321 (1987). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/480/321>

³⁰ Federal Civil Procedure Rules. URL: <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure#:~:text=The%20Federal%20Rules%20of%20Civil,action%20and%20proceeding.%20Fed>

³¹ Federal Rules of Evidence 2020. URL: <https://www.law.cornell.edu/rules/fre> (constавляют одну из федеральных частей «УПК США»).

³² См. подробнее: *Бирюков П. Н.* О доказательствах в уголовном процессе США // Юридические стандарты государственной власти и правоохранительной деятельности : построение, организация, осуществление, эффективность : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 100-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 15–16 ноября 2018 г.) : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова, О. С. Рогачевой. Воронеж, 2019. Ч. 2. С. 69–76.

³³ *State v. Schroeder*, 613 NW 2d 911 - Wis: Court of Appeals 2000. URL: <https://cite.case.law/wis-2d/237/575>

³⁴ Orange County, Florida On October 14, 2008, Casey Anthony. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Murder_of_Cooper_Harris#References

³⁵ См.: *Atkinson J. S.* Proof is not binary: The pace and complexity of computer systems and the challenges digital evidence poses to the legal system // *Birkbeck Law Review* 2014. № 2(2). P. 245–261.

при обыске была обнаружена часть разбитого жесткого диска компьютера, на котором, как предполагалось, хранились соответствующие файлы. Подразумевалось, что Энтони заранее провел эти поиски, что свидетельствовало о преднамеренности убийства и позволяло квалифицировать его как особо тяжкое. В то же время во время исследования компьютера эксперт использовал лишь два инструмента для поиска по ключевым словам, в ходе которого и было обнаружено слово «хлороформ». Хотя, как правило, «хорошей практикой» является дублирование результатов поиска с помощью нескольких инструментов.

В данном случае, как указывает К. Новак, «это вызвало путаницу у присяжных. Отметки времени, указывающие, когда был произведен конкретный поиск, не синхронизировались между двумя используемыми инструментами»³⁶. Адвокат защиты увидел слабость в версии обвинения и обратил внимание присяжных. Он заявил, что данные «экспертизы, включающие исследования хлороформа, являются центральным элементом их аргумента преднамеренности; они были использованы, чтобы ввести в заблуждение присяжных, и что недостатки в этих доказательствах заразили все их дело, как рак»³⁷. В итоге Энтони был признан невиновным по обвинению в убийстве первой степени, в том числе из-за недопустимости представленных ЦД. Это дело продемонстрировало значение электронной информации для уголовного судопроизводства.

Важна также и полнота ЦД. Так, по делу об убийстве Р. Харрисом своего сына в 2014 г.³⁸ экспертиза компьютера, мобильного телефона, флэш-накопителя, жесткого диска компьютера, SD-карт и DVD, принадлежащих обвиняемому, привели полицию к обнаружению мотива убийства. У сына Харриса был роман с 17-летним школьником. Восстановленные поисковые запросы в Интернете продемонстрировали, что Харрис искал информацию о «возрасте согласия» в штате Джорджия и «как выжить в тюрьме». В 2016 г. Харрис был осужден за убийство первой степени и приговорен к пожизненному заключению.

Как известно, ЦД редко имеют удобочитаемый формат. Это требует от органов правопорядка и судов дополнительных шагов для использования их в качестве доказательств. Требуется так называемая «распечатка материала» (printing out the material). Для этого в уголовном процессе США применяется «правило наилучшего доказательства» (the

³⁶ *Novak M.* Digital Evidence in Criminal Cases Before the U.S. Courts of Appeal: Trends and Issues for Consideration // *Journal of Digital Forensics, Security and Law*. 2020. Vol. 14, № 4. Article 3. P. 2–3.

³⁷ *Bagley W. A.* Don't be evil: The fourth amendment in the age of google, national security, and digital papers and effects // *Albany Law Journal of Science Technology*. 2011. № 21(1). P. 153–192.

³⁸ См.: *Rankin B.* Ross Harris' hot car murder appeal still a work in progress // *The Atlanta Journal-Constitution*. 2019. September 3 ; *Boone Ch., Rankin B.* Ross Harris defense reveals frustrations with judge in hearing for new trial // *The Atlanta Journal-Constitution*. 2020. December 14.

best evidence rule)³⁹. Если участник процесса хочет привести в качестве доказательства документ, оригинал которого недоступен, он должен предоставить суду приемлемое объяснение, объясняющее отсутствие оригинала. Если документ получить невозможно и суд находит представленное оправдание приемлемым, стороне разрешается использовать «вторичные доказательства для подтверждения содержания документа и использовать его в качестве допустимого доказательства»⁴⁰. Так, в деле *Aguimatang v. California State Lottery* суд рассмотрел вопрос о допустимости ЦД, заявив, что компьютерная распечатка не нарушает правила наилучшего доказательства, поскольку считается «оригиналом»⁴¹.

В результате Правило 1001 (d) «Федеральных правил доказывания» было изложено в новой редакции: «Для информации, хранящейся в электронном виде, «оригинал» означает любую распечатку – или другой вывод, читаемый визуальным, – если он точно отражает информацию. «Оригинал» фотографии включает негатив или оттиск с него».

«Дубликат» означает копию, созданную механическим, фотографическим, химическим, электронным или другим эквивалентным способом или методом, который точно воспроизводит оригинал» (Правило 1001 (e)). «Дубликат допустим в той же степени, что и оригинал, за исключением случаев, когда возникает серьезный вопрос о подлинности оригинала или если обстоятельства дела делают несправедливым признание дубликата» (Правило 1003).

Указанные положения дополняются Правилом 1004: «Оригинал не требуется, и другие доказательства содержания письма, записи или фотографии допустимы, если:

- (a) все оригиналы потеряны или уничтожены, и не по вине сторонника, действующего недобросовестно;
- (b) оригинал не может быть получен никаким доступным судебным процессом;
- (c) сторона, против которой будет предложен оригинал, имела контроль над оригиналом; в то время было извещено посредством состязательных бумаг или иным образом, что оригинал будет предметом доказывания в суде или слушании; и не предъявляет его в суде или слушании; или же
- (d) написание, запись или фотография не имеют непосредственного отношения к контрольному вопросу».

Исследователи отмечают, что сбор ЦД требует иного набора компетенций, чем те, которые требуются для сбора обычных вещественных до-

³⁹ См.: Evidence: The Best-evidence Rule. Law Library - American Law and Legal Information. Web Solutions LLC.; Blackstone's Criminal Practice / Hooper; Ormerod; Murphy; et al. (eds.). Oxford, 2008.

⁴⁰ URL: https://www.law.cornell.edu/wex/best_evidence_rule#:~:text=The%20best%20evidence%20rule%20applies,acceptable%20excuse%20for%20its%20absence

⁴¹ *Aguimatang v. California State Lottery* (1991). URL: <https://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/3d/234/769.html>

казательств⁴². Обращается внимание, что существует множество методов извлечения ЦД с различных компьютерных устройств. Сами методы, а также устройства, на которых хранятся доказательства, быстро меняются. Сложной задачей является и сохранение ЦД: в отличие от вещественных доказательств, они могут быть изменены или удалены. Следователи должны иметь возможность подтвердить достоверность доказательства и предоставить документацию, подтверждающую их целостность. Следователям необходимо самим повышать компьютерную грамотность и привлекать специалистов и экспертов.

Таким образом, вопросы получения и использования ЦД находятся в фокусе внимания зарубежной юриспруденции. Очевидно, что отечественная наука должна внимательно изучить опыт международных организаций и иностранных государств, чтобы использовать его как при направлении запросов о правовой помощи, так и при получении ЦД для расследования уголовных дел без «иностранный элемента».

Библиографический список

Баранов А. М. Электронные доказательства : иллюзия уголовного процесса XXI в. // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 63–69.

Бирюков П. Н. Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации. Воронеж : ВГУ, 2000. 228 с.

Бирюков П. Н. Международное уголовно-процессуальное право и правовая система Российской Федерации (теоретические проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2001. 368 с.

Бирюков П. Н. О доказательствах в уголовном процессе США // Юридические стандарты государственной власти и правоохранительной деятельности : построение, организация, осуществление, эффективность : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 100-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 15–16 ноября 2018 г.) : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова, О. С. Рогачевой. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2019. Ч. 2. С. 69–76.

Гаврилин Ю. В. Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4 (44). С. 47–59.

Костенко Р. И., Петрова О. А. Проблемы изъятия электронных носителей информации в отечественном уголовном процессе // Юридический вестник Кубанского гос. ун-та. 2021. № 1. С. 62–72.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. 3-е изд. М. : Статут, 2021. 1328 с.

⁴² См.: *Friess N.* When rummaging goes digital: Fourth amendment particularity and stored e-mail surveillance // *Nebraska Law Journal*. 2013. № 90(4). P. 972–1016 ; *Frost A.* Inferiority complex: Should state courts follow lower federal court precedent on the meaning of federal law? // *Vanderbilt Law Review*. 2015. № 68. P. 53–103 ; *Garfinkel S. L.* Digital forensics // *American Scientist*. 2013. № 101(5). P. 370 ; *Gershowitz A. M.* The post-riley search warrant: Search protocols and particularity in cell phone searches // *Vanderbilt Law Review*. 2016. № 69(3). P. 585–638.

References

Varanov A. M. Electronic evidence: the illusion of criminal procedure in the 21st century // *Criminal Justice*. 2019. № 13. P. 63–69.

Biriukov P. N. The norms of international criminal procedure law in the legal system of the Russian Federation. Voronezh : Voronezh State University, 2000. 228 p.

Biriukov P. N. International criminal procedural law and the legal system of the Russian Federation (theoretical problems) : diss. ... Doctors of legal sciences. Voronezh, 2001. 368 p.

Biriukov P. N. On evidence in the US criminal process // Legal standards of state power and law enforcement: construction, organization, implementation, efficiency. Materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 100th anniversary of the Law Faculty of Voronezh State University (Voronezh, November 15–16, 2018) : in 2 p. / ed. Yu. N. Starilova, O. S. Rogacheva. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2019. Part 2. P. 69–76.

Gavrilin Yu. V. Electronic data carriers in criminal proceedings // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. № 4 (44). P. 47–59.

Kostenko R. I., Petrova O. A. Problems of confiscation of electronic media in the domestic criminal process // *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2021. № 1. P. 62–72.

Course of criminal procedure / ed. L. V. Golovko. 3rd ed. M. : Statut, 2021. 1328 p.

Для цитирования:

Бирюков П. Н. О цифровых доказательствах в зарубежном уголовном процессе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 275–286. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9043>

Recommended citation:

Biriukov P. N. On digital evidence in criminal foreign proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 275–286. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9043>

УДК 341.1/8

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3729>

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА КАК ГАРАНТИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ

С. Е. Смирных

*Институт государства и права РАН,
Российская Ассоциация международного права*

Поступила в редакцию 20 ноября 2020 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу вопросов международного сотрудничества в области предупреждения финансирования терроризма как гарантии безопасности детей и молодежи. Отмечается, что финансирование терроризма включает в себя различные виды деятельности по сбору, хранению и сокрытию средств для поддержания террористических организаций и инфраструктуры и переводу средств для поддержки или осуществления конкретных террористических нападений. Средства, используемые для поддержки терроризма, могут генерироваться законными или незаконными средствами, а законные гуманитарные или деловые организации могут использоваться непреднамеренно или сознательно в качестве канала финансовой или иной материально-технической поддержки терроризма.*

Ключевые слова: *международное сотрудничество, предупреждение финансирования терроризма, гарантии, безопасность, дети, молодежь.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of international cooperation in the field of prevention of terrorism financing as a guarantee of children and youth security. It is noted that terrorist financing includes various activities to collect, store and conceal funds to support terrorist organizations and infrastructure and to transfer funds to support or carry out specific terrorist attacks. Funds used to support terrorism may be generated by legitimate or illegal means, and legitimate humanitarian or business organizations may be used unintentionally or knowingly as a channel for financial or other logistical support to terrorism.*

Key words: *international cooperation, terrorism financing prevention, guarantees, security, children and youth.*

Терроризм представляет собой одну из самых больших угроз безопасности в XXI в. и является вызовом для всего мирового сообщества, которое вынуждено направлять свои ресурсы на обеспечение безопасности в этой области.

Глобальная террористическая угроза приобрела в настоящее время качественно новое измерение, когда террористическая организация «Исламское государство» вышло на передний план террористического «интернационала», подняв террористическое насилие на беспрецедентный

уровень жестокости и впервые в истории заявив о создании собственного террористического квазигосударства¹.

Отсутствие единого международно-правового определения понятия терроризма привело к разработке тематического подхода к различным аспектам террористической деятельности с участием детей и молодежи, который впоследствии охватывал похищения людей, защиту ядерных материалов, террористические взрывы и финансирование терроризма. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций стимулировала обсуждение последних трех вопросов в 1996 г., учредив Специальный комитет по терроризму, работа которого завершилась принятием договора о бомбардировках террористов и договора о финансировании терроризма. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций рассматривал и принимал меры по борьбе с терроризмом только на разовой основе, особенно после дела Локерби 1989 г. Только в 1998 г. Совет принял конкретные, долгосрочные меры, обвинив режим «Талибана» в Афганистане в укрывательстве Усамы бен Ладена и его сети «Аль-Каиды» и введя ряд санкций.

Как отмечает А. И. Долгова, под терроризмом может пониматься насильственное воздействие радикальных политических групп, а также приверженцев их взглядов на население, органы власти с целью реализации провозглашенных ими целей².

Как отмечает Б. Р. Тузмухамедов, в отсутствие международного единого, общепризнанного и юридически обязательного определения преступления терроризма приходится опираться на его элементы и объекты, указанные в международных договорах³.

Е. Г. Ляхов и А. В. Попов приходят к выводу, что под «террором, терроризмом, террористическим актом понимается устрашение насильственными методами политического противника, то есть конкретного физического лица, исполняющего государственные, политические или другие общественные функции, а также отмечается уголовная направленность многих из них»⁴.

С точки зрения В. П. Емельянова, терроризм может выражаться не только в насильственных действиях, но и в угрозе совершения таких действий. Насильственные действия и угрозы их совершения направлены в отношении неопределенного числа невинных жертв. Терроризм совершается общеопасным способом и влечет за собой не только невинные жертвы, но и материальный и иной вред⁵.

¹ URL: https://norway.mid.ru/en/fight_against_international_terrorism_and_extremism_other_new_challenges_and_threats (дата обращения: 11.11.2020).

² См.: Долгова А. И. Система правового регулирования борьбы с терроризмом // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 16–24.

³ См.: Тузмухамедов Б. Р. Террористическая деятельность одиночек и малых групп : проблемы определения и противодействия // Российский ежегодник междунар. права. 2019. Специальный выпуск. СПб., 2020. С. 181.

⁴ Ляхов Е. Г., Попов А. В. Терроризм : национальный, региональный и международный контроль. Ростов н/Д., 1999. С. 22.

⁵ См.: Емельянов В. П. Террористический акт : общее понятие и уголовно-правовое определение // Право и политика. 2000. № 1. С. 77.

По мнению Н. П. Дембицкого, терроризм представляет собой общественный феномен, заключающийся в противоправном использовании крайних форм насилия или угрозы насилием для устрашения противников и общества, достижения конкретных политических, экономических, этнических, религиозных или иных целей⁶.

Н. А. Чернядьева отмечает, что признаками терроризма являются: противоправный сложный характер; политическое насилие в отношении отдельных лиц, государств, международных организаций, всего мирового сообщества в целом и его отдельных частей; он преследует цель подрыва, дестабилизации или уничтожения существующего политического, социального, цивилизационного устройства, наведение социального страха и ужаса; использование тактики опосредованного влияния на субъектов политического процесса через преступное воздействие на гражданское население и осуществление преимущественно в виде организованной деятельности⁷. При этом признаки терроризма не унифицированы и в них вкладывается различный правовой смысл⁸.

Терроризм представляет собой противоправное применение силы в отношении гражданских лиц, их жизни, имущества или благополучия. Терроризм является средством достижения политических целей, которые не могут быть достигнуты обычными законными средствами. Наиболее важным признаком терроризма является преднамеренное создание страха, подавленности, напряженности. Цель террористических актов заключается в том, чтобы породить страх и создать условия, которые будут способствовать победе их дела⁹.

Как международное, так и национальное право четко устанавливает, что государства имеют право и обязанность защищать детей, находящихся под их юрисдикцией, от террористических нападений. Это положение вытекает из общей обязанности государств защищать лиц, находящихся под их юрисдикцией, от вмешательства в осуществление прав детей. В более конкретном плане эта обязанность признается в качестве части обязательств государств по обеспечению уважения права детей на жизнь и права на безопасность.

Право детей на жизнь, закрепленное в ст. 6 Конвенции о правах ребенка 1989 г., является наиболее важным, поскольку без его эффектив-

⁶ См.: Дембицкий Н. П. Коллективные усилия государств – участников Содружества Независимых Государств по противодействию международному терроризму // Российский ежегодник международного права. 2004. Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева». СПб., 2005. С. 264.

⁷ См.: Чернядьева Н. А. Современное состояние и тенденции развития международно-правовой борьбы с терроризмом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 13–14.

⁸ См.: Чернядьева Н. А. Конвенционная модель терроризма в универсальных соглашениях ООН // Российский ежегодник международного права. 2014. СПб., 2015. С. 231.

⁹ См.: Соколов О. Проблемы определения и установления признаков международного терроризма // Юрид. панорама. 2004. № 5. С. 27–28.

ного осуществления все другие права детей были бы лишены смысла. Защита права детей на жизнь включает обязательство государств принимать все надлежащие и необходимые меры для защиты жизни лиц, находящихся в пределах их юрисдикции. В рамках этого обязательства государства должны: создать эффективные системы уголовного правосудия и правоохранные системы, такие как меры по сдерживанию совершения правонарушений и расследованию нарушений в тех случаях, когда они происходят; обеспечивать судебное преследование лиц, подозреваемых в совершении преступных деяний; предоставлять жертвам эффективные средства правовой защиты; и принимать другие необходимые меры для предотвращения повторения нарушений. Кроме того, в международном и региональном праве прав человека признается, что в конкретных обстоятельствах государства несут позитивное обязательство принимать превентивные оперативные меры для защиты детей, жизнь которых подвергается опасности в результате преступных действий других лиц¹⁰, к числу которых, безусловно, относятся террористы.

В целях выполнения своих обязательств в отношении защиты жизни и безопасности детей, находящихся под их юрисдикцией, государства имеют право и обязанность принимать эффективные меры по борьбе с терроризмом, предотвращать и сдерживать будущие террористические акты и преследовать в судебном порядке тех, кто несет ответственность за совершение таких актов. В то же время борьба с терроризмом создает серьезные проблемы для защиты и поощрения прав детей. В рамках обязанности государств защищать детей, находящихся под их юрисдикцией, все меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, должны также сами по себе соответствовать обязательствам государств по международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹¹ терроризм представляет собой идеологию насилия и практику воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и иными формами противоправных насильственных действий.

В современном мире достигнут существенный прогресс в понимании явления финансирования терроризма, а также в разработке и осуществлении мер, необходимых для борьбы с ним. Финансирование терроризма включает в себя различные виды деятельности по сбору, хранению и сокрытию средств для поддержания террористических организаций и инфраструктуры и переводу средств для поддержки или осуществления конкретных террористических нападений. Средства, используемые для поддержки терроризма, могут генерироваться законными или незаконными

¹⁰ European Court of Human Rights, *Kiliç v. Turkey*, №22492/93, Judgement of 28 March 2000, para. 62. See also Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgement of 29 July 1988 (para. 174).

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

средствами, а законные гуманитарные или деловые организации могут использоваться непреднамеренно или сознательно в качестве канала финансовой или иной материально-технической поддержки терроризма¹².

Финансовые операции могут давать ценные сведения о финансировании терроризма, недоступные из других источников. Однако выявление незаконной финансовой деятельности, включая финансирование терроризма детей и молодежи, затруднено в формальной финансовой системе и еще более затруднено за ее пределами. Целенаправленные финансовые санкции в отношении физических и юридических лиц доказали свою эффективность, однако они должны уравниваться необходимостью отслеживать движение финансовых средств террористов для сбора разведывательных данных о масштабах террористической сети с участием детей и молодежи.

Кроме того, меры по борьбе с финансированием терроризма связаны с правовыми, институциональными, политическими вопросами и вопросами прав детей и молодежи, которые не решены в полной мере.

Создание всеобъемлющего международного режима борьбы с терроризмом было продиктовано идеей о том, что противодействие террористической деятельности может замедлить, нарушить нормальную работу и ликвидировать террористические сети, что аналогично идеям, лежащим в основе международных мер по борьбе с организованной преступностью и отмыванием денег. На практическом уровне две международные организации, а именно Организация Объединенных Наций и Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), создали систему мер, направленных на запрещение актов финансирования терроризма детей и молодежи.

Приступая к исследованию проблем международного сотрудничества в предупреждении финансирования терроризма как гарантии безопасности детей и молодежи представляется необходимым определить понятие безопасности.

Безопасность представляет собой собирательный термин, составляющими которого являются оборона страны и государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, безопасность личности¹³.

Представляется возможным согласиться с утверждением Б. М. Ашавского, что «в современных условиях вновь становится актуальным вопрос обеспечения экономической безопасности государств. В современном гло-

¹² URL: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/ctitf_financing_eng_final.pdf (дата обращения: 12.11.2020).

¹³ См.: *Дзержинский Ф. Э.* Государственная безопасность. СПб., 2014; Концепция национальной безопасности РФ. М., 1998; *Метелев С. Е.* Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2013; *Ницевич В. Ф.* Национальная безопасность: учеб.-метод. пособие. Орел, 2014; *Общая теория национальной безопасности. 2-е изд.* М., 2005; *Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева.* М., 2015; *Савицкий А. Г.* Национальная безопасность. Россия в мире: учебник. М., 2012; *Шейко Э. М.* Национальная безопасность: учеб. пособие. Хабаровск, 2011.

бализированном мире обеспечение экономической безопасности не может проходить изолированно в каждом отдельно взятом государстве»¹⁴.

В силу п. 7 Указа Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹⁵ «экономическая безопасность» – это состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства.

Дети являются особыми участниками правоотношений, что определяется возрастом, их личностными характеристиками, участием законных представителей детей в реализации их прав и т. д.¹⁶

Одной из важных задач международного сообщества можно считать формирование нового поколения людей, которое могло бы жить в мире и гармонии. Международное право предусматривает меры защиты прав наиболее уязвимых групп населения. К этой категории в первую очередь относятся дети¹⁷.

После 11 сентября 2001 г. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций стал координатором обсуждений и форумом для принятия мер по борьбе с терроризмом. Важно отметить, что в последующих резолюциях он делал упор на финансирование терроризма, обязывая государства осуществлять особые меры по выявлению и замораживанию средств, связанных с терроризмом. Эти новые меры в прошлом создавали неадекватность внутренних и международных финансовых систем в плане борьбы с финансовыми средствами террористов. Более того, они выявили отсутствие координации между самими государствами, а также между государствами, межправительственными организациями и частными финансовыми институтами. Эти недостатки подтолкнули все три субъекта к поиску путей отслеживания как законных, так и незаконных террористических фондов, расширению сотрудничества между ними, разграничению сфер их деятельности.

Различия в финансировании террористических организаций, в деятельности которых участвуют дети и молодежь, могут быть прослежены как государственными структурами, так и частными субъектами. В последние годы значение первых уменьшилось, поэтому финансирование терроризма должно было поступать из других источников, помимо государственного бюджета. Деньги частных террористов можно разделить на две категории в зависимости от их происхождения: законные средства и незаконные средства. Легитимные средства – это пожертвования, день-

¹⁴ Ашавский Б. М. Международная экономическая безопасность : концепция и пути ее реализации (международно-правовое измерение) // Российский ежегодник междунар. права. 2019. СПб., 2019. С. 45.

¹⁵ Рос. газета. 2017. 15 мая.

¹⁶ См.: Летова Н. В. Правовой статус ребенка в гражданском и семейном праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 1.

¹⁷ См.: Титова Т. А. Конвенция о правах ребенка в системе общей регламентации прав человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. С. 1.

ги, полученные от благотворительных трастов, и поступления от других форм сбора средств. Незаконные фонды – это некоторая форма деятельности, представляющая собой преступное деяние как по национальному, так и по международному праву, например незаконный оборот наркотиков, отмывание денег, контрабанда и незаконная торговля оружием. Поступления от последней категории должны быть конфискованы или заморожены, даже если они не предназначены для финансирования терроризма, однако законные средства могут быть конфискованы или заморожены только в том случае, если их оборот предназначен для финансирования терроризма.

Первое международно-правовое употребление термина «финансирование терроризма» появилось в основополагающей Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1994 г.¹⁸, согласно которой государства обязаны воздерживаться от финансирования террористической деятельности.

Основные причины финансирования терроризма детей и молодежи кроются в общем кризисном состоянии ряда стран. Государственные институты, подточенные внутренними конфликтами и порой вовсе не работающие, – один из симптомов этой болезни¹⁹.

Согласно ст. 2 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.²⁰ финансирование терроризма предполагает предоставление средств или осуществление их сбора с намерением, чтобы они использовались для совершения любых деяний, направленных на причинение смерти или тяжких телесных повреждений, запугать население или заставить правительства или международные организации совершить какие-либо действия или воздержаться от их совершения.

Согласно ст. 1 Конвенции о правах ребенка 1989 г.²¹ детьми являются человеческие существа до достижения ими 18-летнего возраста, если по закону, применимому к ним, они не достигают совершеннолетия ранее.

Организация Объединенных Наций определяет молодежь как лиц в возрасте 15–24 лет, но это в основном в статистических целях, так как значение термина «молодежь» в различных обществах по всему миру²² постоянно меняется в связи с колебаниями политических, экономических и социально-культурных условий²³. Другие возрастные категории,

¹⁸ Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 90–94.

¹⁹ См.: *Супонина Е. В.* Борьба с терроризмом требует комплексного подхода. Россия – пример того, что успехи возможны // *Российский ежегодник междунар. права.* 2019. СПб., 2020. С. 149.

²⁰ Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

²¹ Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

²² Adopted by the General Assembly (1996) World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond <http://goo.gl/Y8y2N> (дата обращения: 19.05.2020).

²³ Resolution adopted by the General Assembly (1996) World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond. URL: <http://goo.gl/oOP2U> (дата обращения: 19.05.2020).

используемые международными организациями, занимающимися оказанием помощи и развитием работы с детьми и молодежью, определяют возраст: детей (0–18), подростков (10–19) и молодых людей (10–24). Как взрослость и детство молодежь представляет собой социальную конструкцию, которая варьируется в разных местах, периодах времени и культурах. Учитывая это, некоторые учреждения в своей работе с молодежью используют как возрастные, так и социальные категории.

Согласно ст. 2 проекта федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 22 июля 2020 г.²⁴, молодежь (молодые граждане) – это социально-демографическая группа, включающая в себя лиц в возрасте от 14 до 35 лет, имеющих гражданство Российской Федерации и постоянное место жительства в Российской Федерации или проживающих за рубежом.

Террористические организации, в которых участвуют дети и молодежь, нуждаются в финансировании деятельности. Когда организации планируют хотя бы одно нападение, им необходимо собирать деньги на поездки, приобретение оружия и другого оборудования, а также вербовать сторонников.

Не имея денег, террористические группы детей и молодежи не могут приобретать оружие или предметы снабжения для осуществления своих планов. Большинство групп и потенциальных атак получают свои средства через коммерческие предприятия, используя природные ресурсы, многочисленные небольшие пожертвования, а также незаконные средства, такие как выкуп, вымогательство, контрабанда, торговля наркотиками и людьми и незаконная торговля оружием.

Выявление финансирования терроризма детей и молодежи является очень сложной задачей, поскольку часто речь идет об относительно небольшой сумме денег.

Существуют два принципа, на которых основано юридическое определение финансирования терроризма. Согласно первому принципу, финансирование терроризма включает в себя финансирование террористического акта, в то время как второй принцип предлагает более широкое определение, которое также включает в себя финансирование всех предварительных шагов, необходимых для совершения террористических актов.

Быстрая трансформация финансирования терроризма детей и молодежи требует постоянной адаптации мирового сообщества. Для Совета Безопасности Организации Объединенных Наций задача заключается в достижении консенсуса между государствами с различными взглядами и интересами. Некоторые государства делают все возможное, чтобы остановить любое финансирование терроризма, игнорируя непредвиденные последствия в других областях. Некоторые призывают уравновесить необходимость остановить терроризм с необходимостью сохранить гума-

²⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/993419-7> (дата обращения: 29.07.2020).

нитарные цели. Другие спокойно поддерживают группы, которые некоторые называют террористами, и работают над тем, чтобы их поддержку нельзя было остановить.

Фундаментальная проблема финансирования терроризма детей и молодежи имеет мировой масштаб. Наиболее эффективные террористические атаки детей и молодежи стоят дешево. Остановка крупномасштабного финансирования имеет жизненно важное значение. Крупнейшим источником финансирования террористов являются пожертвования состоятельных сторонников и сочувствующих правительств. Эти сторонники собирают средства для террористических групп, чтобы помочь им продвигать экстремистские взгляды среди детей и молодежи.

В современном мире государства часто отстают от террористов. Они вынуждены реагировать на уже совершенные террористические акты. Однако для эффективной борьбы с терроризмом государствам необходимо сконцентрировать усилия на международном и национальном уровне на устранении условий, необходимых для деятельности террористических организаций, в которых участвуют дети и молодежь. К таким обязательным условиям следует отнести финансирование терроризма²⁵.

Быстрое развитие информационных технологий и связи позволяет деньгам быстро и легко перемещаться в любую точку мира. Это делает задачу борьбы с отмыванием денег как никогда актуальной.

Чем глубже «грязные деньги» проникают в международную банковскую систему, тем труднее установить их происхождение. Из-за подпольного характера отмывания денег трудно оценить общую сумму денег, которая проходит через цикл отмывания.

Оценочная сумма денег, отмываемых в мире за один год, составляет 2–5 % мирового ВВП, или 800 млн – 2 трлн долларов США. Хотя разница между этими цифрами огромна, даже более низкие оценки подчеркивают серьезность проблемы, которую правительства обязались решить²⁶.

За последние десятилетия в международной финансовой системе произошел ряд событий, которые затруднили работу по выявлению, замораживанию и конфискации доходов и активов, полученных преступным путем для финансирования терроризма с участием детей и молодежи.

Опираясь на достижения в области технологий и связи, финансовая инфраструктура превратилась в постоянно действующую глобальную систему, в которой криптовалюта, т. е. деньги в виде символов на экранах компьютеров, может быстро и легко перемещаться в любую точку мира.

Деньги являются основной причиной для занятия детьми и молодежью практически любым видом преступной деятельности. Отмывание денег – это метод, с помощью которого преступники вербуют детей и маскируют незаконное происхождение своих богатств для того, чтобы избе-

²⁵ См.: Мельник Т. В. Международно-правовое регулирование борьбы с финансированием терроризма на универсальном уровне : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 4.

²⁶ URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html> (дата обращения: 05.11.2020).

жать подозрений со стороны правоохранительных органов и не оставить доказательств.

Террористы и террористические организации полагаются также на деньги для самообеспечения и осуществления террористических актов. Деньги для террористов поступают из самых разных источников. Хотя террористы не очень стремятся скрыть происхождение денег, они пытаются скрыть их назначение и цель, для которой они были собраны. Поэтому террористы и террористические организации используют методы, аналогичные тем, которые используются для отмыwania денег²⁷.

Способность предотвращать и выявлять отмыwanie денег является весьма эффективным средством выявления преступников и террористов среди детей и молодежи. Применение разведывательных и следственных методов может быть одним из способов выявления и пресечения деятельности террористов и террористических организаций.

Поскольку финансовые учреждения имеют дело с деньгами других людей, они полагаются на репутацию честных и порядочных людей. Финансовое учреждение, оказавшее помощь в отмывании денег, будет избегаться легальными предприятиями. Международный финансовый центр, который используется для отмыwania денег, может стать идеальным финансовым убежищем. Развивающимся странам, которые привлекают «грязные деньги» в качестве краткосрочной движущей силы роста, может быть трудно, как следствие, привлечь такие солидные долгосрочные прямые иностранные инвестиции, которые основываются на стабильных условиях и надлежащем управлении и которые могут помочь им поддерживать развитие и способствовать долгосрочному росту. Отмыwanie денег может подорвать экономику страны, изменяя спрос на наличные деньги, делая процентные ставки и обменный курс более неустойчивыми, а также вызывая высокую инфляцию в странах, где преступники занимаются бизнесом.

Отмыwanie денег подпитывает коррупцию и организованную преступность. Коррупцированные государственные служащие должны иметь возможность отмыывать взятки, «откаты», государственные средства и в некоторых случаях даже кредиты на цели развития от международных финансовых учреждений. Организованные преступные группы должны иметь возможность отмыывать доходы от незаконного оборота наркотиков и контрабанды товаров с участием детей и молодежи. Террористические группы используют каналы отмыwania денег для покупки оружия. Социальные последствия, связанные с предоставлением этим группам возможности отмыывать деньги, могут быть катастрофическими. Получение доходов от преступлений от коррупцированных государственных чиновников, наркоторговцев и организованных преступных групп является одним из лучших способов остановить преступников.

²⁷ URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/introduction.html?ref=menuse> (дата обращения: 05.11.2020).

В последние годы международное сообщество стало лучше понимать опасность, которую представляет отмывание денег с участием детей и молодежи во всех этих областях, и многие правительства и юрисдикции взяли на себя обязательство принять соответствующие меры. Организация Объединенных Наций и другие международные организации преисполнены решимости оказывать им любую возможную помощь.

В современном мире в связи с усилением террористической угрозы в последние годы и одновременной эволюцией типологий финансирования терроризма Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял дополнительные резолюции, большинство на основании главы VII, для рассмотрения новых путей финансирования терроризма, в том числе путем целенаправленного выявления связей между террористами и организованными преступными группами и решения проблемы сбора средств путем похищения людей с целью получения выкупа. В Резолюции 2462 (2019)²⁸ Совет Безопасности Организации Объединенных Наций выразил озабоченность в связи с потоками средств, направляемых террористам, и необходимостью пресечения всех форм финансирования терроризма.

В ответ на Резолюцию 2462 (2019) Управление Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом и его партнеры укрепляют свой потенциал по удовлетворению запросов заинтересованных государств на оказание технической помощи в области борьбы с финансированием терроризма. К их числу относится широкий круг актуальных тем борьбы с финансированием терроризма, таких как защита сектора некоммерческих организаций, обмен оперативной финансовой информацией, поощрение партнерских отношений между государственным и частным секторами, проведение секторальных оценок рисков и другие приоритетные темы, определенные Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и региональными органами, действующими по типу ФАТФ.

Особенно важное значение имеет потенциал национальных властей и соответствующих заинтересованных сторон в области борьбы с финансированием терроризма детей и молодежи в пределах их юрисдикции и на региональном уровне. Это опирается на осуществляемую в настоящее время флагманскую программу создания потенциала в области определения террористов и замораживания активов, в рамках которой с марта 2015 г. государствам-членам (национальным регулирующим органам, подразделениям финансовой разведки, соответствующим министерствам и учреждениям частного сектора) и региональным органам оказывается техническая помощь и организуется подготовка кадров по вопросам эффективного осуществления целенаправленных финансовых санкций в целях борьбы с терроризмом и финансированием терроризма, а также оказывается поддержка государствам-членам и региональным органам

²⁸ URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2462(2019)) (дата обращения: 13.11.2020).

в принятии механизмов по обеспечению безопасности их финансовых систем и борьбе с методами финансирования терроризма.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 8 сентября 2006 г. приняла консенсусом Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединенных Наций. Стратегия является уникальным глобальным инструментом для активизации национальных, региональных и международных усилий по борьбе с терроризмом.

Как отмечает А. А. Паненков, к основным формам международного сотрудничества в сфере борьбы с финансированием терроризма относятся: обмен информацией; оказание взаимной правовой, оперативной, методической, технической и иной помощи; проведение совместных оперативных и иных мероприятий по пресечению незаконной трансграничной переправки денежных средств для террористической деятельности и т. д.²⁹

Дети и молодежь, участвующие в террористической деятельности, могут сохранять семейные связи, появляться в религиозных сообществах для того, чтобы высказывать свое неудовлетворение и обнаруживать признаки радикализации. В связи с этим к упреждающим мероприятиям следует привлекать специалистов в области семейных отношений, религиоведов и священнослужителей³⁰.

Для обеспечения безопасности детей и молодежи необходимо повышать эффективность международного антитеррористического сотрудничества, прежде всего в рамках Организации Объединенных Наций и ряда других авторитетных международных организаций.

Особую озабоченность вызывают такие универсальные «политические» тенденции современного международного терроризма, как эффективная эксплуатация террористами мощных протестных настроений молодежи, умелое вплетение терроризма и его сторонников в ткань региональных и внутригосударственных конфликтов с участием детей и молодежи, проникновение террористических групп и их лидеров в оппозиционные движения с последующим захватом инициативы и вытеснением ответственных и конструктивных политических сил.

Борьба с глобальной террористической угрозой должна вестись совместно на основе подлинно коллективного подхода с центральной координирующей ролью Организации Объединенных Наций и соблюдением норм международного права при отказе от двойных стандартов. Действительно эффективная стратегия, направленная на решительное и окончательное устранение угрозы со стороны крупных террористических группировок во главе с ИГИЛ, должна опираться на международную коалицию, которая будет действовать на абсолютно легитимной основе,

²⁹ См.: Паненков А. А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы противодействия финансированию терроризма // Вестник Нижегород. ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2010. № 4(1). С. 267.

³⁰ См.: Тузмухамедов Б. Р. Террористическая деятельность одиночек и малых групп : проблемы определения и противодействия // Российский ежегодник междунар. права. 2019. СПб., 2020. С. 192.

предусмотренной решениями Организации Объединенных Наций, и будет твердо привержена нормам международного права.

Для повышения международного сотрудничества в предупреждении финансирования терроризма и реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, антитеррористических резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций необходима эффективная реализация и более широкое участие в универсальных антитеррористических конвенциях.

В связи с этим для повышения эффективности международного сотрудничества в борьбе с финансированием терроризма детей и молодежи необходимо принять в рамках Организации Объединенных Наций Международную конвенцию «О предупреждении терроризма детей и Молодежи», которая могла бы предусматривать определения основных понятий, направления международного сотрудничества в предупреждении и борьбе с финансированием терроризма детей и молодежи.

Библиографический список

Ашавский Б. М. Международная экономическая безопасность : концепция и пути ее реализации (международно-правовое измерение) // Российский ежегодник междунар. права. 2019. СПб., 2019. С. 39–50.

Дембицкий Н. П. Коллективные усилия государств – участников Содружества Независимых Государств по противодействию международному терроризму // Российский ежегодник междунар. права. 2004. Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева». СПб., 2005. С. 261–272.

Дзержинский Ф. Э. Государственная безопасность. СПб. : Лань, 2014. 250 с.

Долгова А. И. Система правового регулирования борьбы с терроризмом // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 16–24.

Емельянов В. П. Террористический акт : общее понятие и уголовно-правовое определение // Право и политика. 2000. № 1. С. 74–79.

Летова Н. В. Правовой статус ребенка в гражданском и семейном праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 46 с.

Ляхов Е. Г., Попов А. В. Терроризм : национальный, региональный и международный контроль. Ростов н/Д. : РЮИ МВД России, 1999. 436 с.

Мельник Т. В. Международно-правовое регулирование борьбы с финансированием терроризма на универсальном уровне : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

Метелев С. Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России : социально-экономические и правовые аспекты. М. : ЮНИТИ, 2013. 223 с.

Нищевич В. Ф. Национальная безопасность : учеб.-метод. пособие. Орел : ОРАГС, 2014. 88 с.

Общая теория национальной безопасности : учебник / под ред. А. А. Прохожева. М. : Изд-во РАГС, 2015. 338 с.

Паненков А. А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы противодействия финансированию терроризма // Вестник Нижегород. ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2010. № 4(1). С. 264–271.

Савицкий А. Г. Национальная безопасность. Россия в мире : учебник. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 463 с.

Соколов О. Проблемы определения и установления признаков международного терроризма // Юрид. панорама. 2004. № 5. С. 27–28.

Супонина Е. В. Борьба с терроризмом требует комплексного подхода. Россия – пример того, что успехи возможны // Российский ежегодник междунар. права. 2019. СПб., 2020. С. 149–153.

Титова Т. А. Конвенция о правах ребенка в системе общей регламентации прав человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. 21 с.

Тузмухамедов Б. Р. Террористическая деятельность одиночек и малых групп : проблемы определения и противодействия // Российский ежегодник междунар. права. 2019. Спец. вып. СПб., 2020. С. 180–193.

Чернядьева Н. А. Конвенционная модель терроризма в универсальных соглашениях ООН // Российский ежегодник междунар. права. 2014. СПб., 2015. С. 217–236.

Чернядьева Н. А. Современное состояние и тенденции развития международно-правовой борьбы с терроризмом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. 58 с.

Шейко Э. М. Национальная безопасность : учеб. пособие. Хабаровск : ДВАГС, 2011. 94 с.

References

Ashavskiy B. M. International economic security: concept and ways of its realization (international legal dimension) // Russian International Law Yearbook. 2019. St. Petersburg, 2019. P. 39–50.

Dembitsky N. P. Collective efforts of the Commonwealth of Independent States member-states in counteraction to international terrorism // Russian International Law Yearbook. 2004. Social and Commercial Firm "Russia-Neva". St-Petersburg, 2005. 264 p.

Dzerzhinsky F. E. State security: monograph. Saint Petersburg : Lan, 2014. 250 p.

Dolgova A. I. System of legal regulation of fight against terrorism // Military law. 2018. № 4 (50). P. 16–24.

Emelyanov V. P. Terrorist act: general concept and criminal law definition (in Russian) // Law and policy. 2000. № 1. P. 74–79.

Letova N. V. Legal status of a child in civil and family law: abstract dissertation... Doctor of Law. M., 2013. 46 p.

Lyakhov E. G., Popov A. V. Terrorism: national, regional and international control. Monograph. Rostov a/D. : RYUI of the Russian Interior Ministry, 1999. 436 p.

Melnik T. V. International legal regulation of struggle against financing of terrorism at universal level: abstract dissertation... Candidate of Sciences. M., 2010. 26 p.

Meteliev S. E. National security and development priorities of Russia: socio-economic and legal aspects. M. : UNIT, 2013. 223 p.

Nitsevich V. F. National Security: educational and methodical manual. Eagle : ORAGS, 2014. 88 p.

General Theory of National Security: Textbook / Edited by A. A. Prokhozheva. M. : RASS Newsletter, 2015. 338 p.

Panenkova A. A. Problems of improvement of normative-legal base of counteraction to terrorism financing // Newsletter. Nizhny Novgorod. University named after N. I. Lobachevsky. 2010. № 4(1). P. 264–271.

Savitsky A. G. National Security. Russia in the World: A Textbook. M. : UNITY DANA, 2012. 463 p.

Sokolov O. Problems of defining and establishing the signs of international terrorism // Legal panorama. 2004. № 5. P. 27–28.

Suponina E. V. The fight against terrorism requires a comprehensive approach. Russia – an example that success is possible // Russian International Law Yearbook 2019. St. Petersburg, 2020. P. 149–153.

Titova T. A. Convention on the Rights of the Child in the system of general regulation of human rights: abstract Dissertation... Cand. Kazan, 2000. 21 p.

Tuzmukhamedov B. R. Terrorist activity of singles and small groups: problems of definition and counteraction // Russian International Law Yearbook. 2019. Special issue. St. Petersburg. 2020. P. 180–193.

Chernyadieva N. A. Convention model of terrorism in UN universal agreements // Russian International Law Yearbook. 2014. St. Petersburg, 2015. P. 217–236.

Chernyadieva N. A. Modern state and tendencies of development of the international legal fight against terrorism (12.00.10): abstract dissertation... Doctor of Law. M., 2018. 58 p.

Sheiko E. M. National security: training manual. Khabarovsk : DVAGS, 2011. 94 p.

Для цитирования:

Смирных С. Е. Международное сотрудничество в предупреждении финансирования терроризма как гарантия безопасности детей и молодежи // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 287–301. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3729>

Recommended citation:

Smirnykh S. E. International cooperation in preventing terrorist financing as a guarantee of safety for children and youth // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 287–301. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/3729>

Институт государства и права РАН

Смирных С. Е., кандидат юридических наук, ученый секретарь Российской Ассоциации международного права

E-mail: marya_babanova@inbox.ru

Institute of State and Law RAS

Smirnykh S. E., Candidate of Legal Sciences, General Secretary of Russian Association of International Law

E-mail: marya_babanova@inbox.ru

УДК 316.3/4(100)

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9044>

УСТОЙЧИВЫЙ ДИАЛОГ В МУЛЬТИКУЛЬТУРНОМ ОБЩЕСТВЕ:
ОТ ДЕЭСКАЛАЦИИ КОНФЛИКТОВ К НОВЫМ МОДЕЛЯМ ЖИЗНИ

А. В. Глухова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *отмечается тенденция усиления многообразия современных обществ, характеризующихся «разделенностью», «сетевизацией», «текучестью», ростом требований идентичности и признания. Особую теоретико-методологическую и практически-политическую ценность обретает проблема межкультурного диалога, усиливающаяся включением в мировые социально-политические процессы все новых субъектов, изменением иерархии жизненных ценностей, поведенческих моделей и т. д.*

Ключевые слова: *мультикультурные общества, межкультурный устойчивый диалог, фундаментализм, толерантность, эмпатия.*

Abstract: *increasing diversity of modern societies is a ground stone for the most modern social researchers. This paper is focused on the diversity of values in multicultural societies. Current lifestyle are characterized by "separation", "networkization", "fluidity" and growing of the identity conflicts. The problem of intercultural dialogue is acquiring a special theoretical-methodological and practical-political value, which is intensified by the inclusion of new subjects in the world socio-political processes, a change in the hierarchy of life values, behavioral models, etc.*

Key words: *multicultural societies, intercultural sustainable dialogue, fundamentalism, tolerance, empathy.*

Характеристики современного мира все чаще сопровождаются выразительными эпитетами: «общество риска» (У. Бек), «ускользающий мир» (Э. Гидденс), «сетевизация» и «разделенность» обществ (W. Merkel, И. С. Семененко), «текущая современность» (З. Бауман) и даже «опасная эпоха» (Ф. Фукуяма). Самым выразительным атрибутом новой эпохи становится «странное многообразие», т. е. пробуждение к жизни разнообразных движений за установление идентичности и ее признание. Очевиден кризис мультикультурных обществ вследствие реставрации старого национализма, переплетающегося с новыми этническими и этноконфессиональными движениями, что создает взрывоопасную смесь в сочетании с современными предрассудками и фобиями. Национальные государства сталкиваются с множеством глобальных проблем (экологических, иммунологических, экономических), возникающих в условиях взаимозависимости, и не всегда в состоянии с ними справиться. Одной из важнейших

реакций на повсеместно наблюдаемый идентификационный кризис может стать межкультурный диалог¹.

Проблематика диалога приобретает особую теоретико-методологическую и практически-политическую ценность в силу включения в мировые социально-экономические и политические процессы все новых и новых субъектов, усложнения взаимодействия глобальных, региональных, национально-государственных и локальных факторов, конфликтного характера общественных трансформаций, изменения иерархии жизненных ценностей, поведенческих моделей и т. д. Это требует изменения самого типа цивилизационного развития, суть которого состоит в необходимости перехода от односторонних установок на властное доминирование к диалогу государств, народов, культур. В современных сложных обществах коммуникация относительно ценностных ориентаций, целей и норм образует один из важнейших механизмов общественной интеграции, наряду с такими средствами, выходящими за рамки единичных интересов, как деньги и административная власть. Третий и самый фундаментальный ресурс современных обществ образуют взаимопонимание и солидарность².

В условиях современного многообразного и во многом разделенного мира диалог как раз и выступает механизмом формирования солидарности и в целом совместного существования людей. Межгрупповая и межкультурная коммуникация, лежащая в основании диалоговых практик, предполагает уважение к позиции оппонента даже при условии несогласия с ней. Ученые отмечают настоятельную потребность в диалоге на макроуровне, обращая внимание не только на «притязания культуры» (С. Бенхабиб), но и конфликт культур (С. Хантингтон), который оказывается гораздо более опасным, чем прежние идеологические противостояния. Отсюда потребность в моделях «делиберативной демократии» (Ю. Хабермас), «совещательной демократии» (С. Бенхабиб), «превентивной демократии» (В. Иноземцев), т. е. в содержательной дискуссии, комплексном взаимодействии различных культур. По общему мнению исследователей, конфликтность современной истории является следствием дефицита диалогичности. В этом плане ведение комплексных культурных диалогов в условиях глобальной цивилизации – это теперь, видимо, наша судьба³.

Глобализация в отечественном дискурсе часто подвергается жесткой и нередко заслуженной критике за то, что породила множество проблем и противоречий, начиная от экономического и политического до социокультурного и морального раскола между теми, кто выиграл, и теми, кто

¹ См.: Руководство по диалогу. Доверие и идентичность / под ред. Кшиштофа Чижевского, Иоанны Куляс, Миколая Голубевского. Сейны, 2015. С. 36.

² См.: Глухова А. В. Гражданский диалог как механизм формирования публичной политики : современные тенденции и проблемы России // Управление публичной политикой / под ред. Л. В. Сморунова. М., 2015. С. 266–282.

³ См.: Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эпоху. М., 2003. С. 222.

проиграл. Вместе с тем она остается главной объяснительной рамкой новейшей истории, а ее роль и значение не поддается однозначной интерпретации. Глобализация запустила целый ряд не только негативных, но и исключительно позитивных процессов, в числе которых зарождение общемирового дискурса по правам человека; рост транснациональных сетей солидарности, объединяющих разные культуры и религии вокруг таких проблем, как охрана окружающей среды, глобальное потепление, права женщин и детей; активизация неправительственных организаций, ведущих борьбу со СПИДом, за улучшение положения узников совести («Международная амнистия») и за оказание медицинской помощи миллионам людей во всем мире («Врачи без границ»); распространение глобальной молодежной культуры; появление транснациональных структур управления и т. д. «Все это признаки новых модальностей политического и этического действия и координации в изменившемся мире, где возрастает спрос на содержательные культурные споры, переосмысление своей идентичности; привычку к демократическому экспериментированию с устройством и переустройством институтов и т. д.»⁴.

Серьезным препятствием для подобного видения плюрализма культур и демократического обсуждения становятся фундаменталистские движения, питающие ненависть к разнородности и отрицающие множественность культур. Фундаментализм представляет собой глубинную реакцию, направленную не только против глобализации как таковой, но также против усиливающегося смешения культур, народов, языков и религий, ее неизбежно сопровождающих. Жизнь в глобализированном мире неопределенности, гибридности, текучести и спорности представляет для фундаменталистских движений наибольшую сложность: они не в состоянии идти на ежедневные компромиссы и объявляют войну глобальной цивилизации. Более того, фундаментализм объявляет войну культуре и просвещению как таковому. Отсюда самой сложной для современных демократий будет задача сохранить завоеванные дорогой ценой гражданские и политические свободы и представительные демократические институты, развеяв в то же время мечту фундаменталистов о желаемом мире без нравственных противоречий и компромиссов.

Фундаменталистские искушения не являются исключительными лишь для одной конфессиональной группы. Они обнаруживаются во всех религиях, а также в многочисленных псевдорелигиях и, подобно террористическим акциям, представляют собой преимущественно негативные формы веры. Они также обращаются против современной науки, просвещения (конституируются как антипросвещение). От генетических исследований до биологического учения о развитии («дарвинизма») наука попадает под прицел фундаменталистов. «Одновременно с наукой подвергается сомнению вся остальная символика современности: техника, хозяйство, прежде всего там, где можно изобразить черными красками угрозы глобализации, массмедиа во всех их современных формах. При

⁴ Там же. С. 219.

этом они так же интенсивно используются, как и осуждаются», – отмечал Р. Дарендорф⁵. Антипросвещение становится не столько возвращением к домашнему Прошлому (Старому, как оно это преподносит), сколько борьбой всеми средствами современности против Нового.

Европейская цивилизация прошла в своем развитии несколько периодов: греческий (с акцентом на бытие, «это»); картезианский (с преобладанием индивидуальной свободы, «я»), современный (диалоговый). Осознание, что бытие человека диалогично, приходит во второй половине XX в. Выдающийся советский ученый М. М. Бахтин сделал проблему диалога основным фокусом, доминантой своих воззрений и разработанного им гуманитарного метода. Его концепция диалога является фундаментальной философско-гуманитарной концепцией, обладающей значительным экзистенциально-онтологическим и культурно-антропологическим содержанием. Для Бахтина «быть – значит общаться диалогически»; один голос ничего не решает. «Два голоса – минимум жизни, минимум бытия»⁶. Диалог предстает как актуальный процесс, как «живое событие бытия», потенциально бесконечное и не завершаемое. В мире XXI в. наряду с правдой и свободой все большее значение придается таким ценностям, как ответственность, общинность, эмпатия.

Вместе с тем сегодня вопрос стоит по-гамлетовски: либо цивилизация XXI в. будет построена на диалоге, на уважении к Другому, либо ее ждет перманентный кризис и эскалация конфликтов. Мир как никогда прежде нуждается в несиловых, гуманных способах разрешения многочисленных проблем и противоречий. Правительства, государственные ведомства и корпорации не всегда способны к таким действиям: многие люди из этих организаций или групп утратили способность налаживать личный контакт и выражать свое отношение к происходящему мирными конструктивными средствами. Политика нередко становится бессмысленно воинственной: слишком много решений принимается с позиций конфронтации, но с благородной мотивировкой защиты национальных интересов и безопасности. Между тем академик А. Д. Сахаров, Нобелевский лауреат, был уверен в том, что безопасность любого отдельного государства в современном мире нераздельно связана с мировой безопасностью. Конфронтация не способствует безопасности; постоянный троллинг искажает сами смыслы, препятствуя диалогу и поиску взаимовыгодных решений.

Очевидно, что нынешний мир нуждается в новых моделях жизни, в культурной парадигме, где все большее значение, чем прежде, будет приобретать наше отношение к другому человеку в единственном числе: «Ты». Диалог становится не просто способом урегулирования конфликтов, но и решающим способом их профилактики.

Устойчивый межкультурный диалог как система, позволяющая иметь дело с самым широким спектром человеческих взаимоотношений, реаги-

⁵ *Dahrendorf R.* Versuchungen der Unfreiheit (Die Intellektuellen in Zeiten der Prufung). Munchen, 2006. S. 215.

⁶ *Бахтин М. М.* Проблемы поэтики Достоевского. М., 1979. С. 294.

рует на современные вызовы во всей полноте их проявлений. Благодаря ему граждане, не работающие в правительственных структурах, оказываются вовлеченными в ответственный процесс по поиску решений.

Диалог выявляет глубинные причины конфликта в попытке найти радикальный способ его устранения. Многие соглашения, заключенные в результате переговорного процесса, не приносят успеха потому, что имеют дело с поверхностными симптомами, а не с более глубокими первопричинами. На это обстоятельство указывал знаменитый физик А. Эйнштейн, подчеркивая, что проблемы невозможно решить на том уровне мышления, на котором они были созданы⁷.

В связи с этим на микроуровне сегодня акцентируется роль и значение новых методик в целях выстраивания продуктивных взаимоотношений между отдельными людьми и группами. Конфликтный диалог, представляющий собой метод изучения и преодоления глубоких конфликтов, представляющихся неразрешимыми, поскольку они затрагивают базовые интересы людей, как раз является такой методикой. В его основе лежит интерпретативный подход, трактующий конфликт как историю, рассказ (нарратив): наиболее полноценная и объемная картина конфликта складывается из высказываний всех его участников, которые взаимно обогащают эту историю.

Интерпретативный подход нацелен на внимательное и тщательное изучение каждого отдельно взятого конфликта со всех возможных сторон и точек зрения. Конфликты на микроуровне часто возникают между людьми, состоящими в длительных близких отношениях (семейных, личных, соседских или трудовых), и их разногласия и даже противоречия иногда оказываются простым спором по поводу конкретных специфических вопросов. Однако чаще всего конфликты касаются более глубоких тем или проблем взаимодействия отдельных индивидов или социальных групп. Разрешение таких конфликтов, т. е. полное исчезновение породившего их противоречия («снятие», «Aufhebung», в логике Гегеля) представляется самым предпочтительным исходом конфликта. Вместе с тем достичь его чрезвычайно сложно как в силу объективных оснований, так и субъективных причин. Отсюда более релевантным задачам урегулирования конфликтного противоборства представляется термин «управление конфликтом», успех которого зависит от способности сторон интерпретировать его масштабно и глубоко, управляя конфликтом сразу на нескольких уровнях⁸.

По мнению американского теоретика и практика Г. Сондерса, диалог – это совершенно определенный вид коммуникации, когда участвующие в нем стороны слушают друг друга достаточно внимательно для

⁷ «Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind» (цит. по: Greiner B. Einstein und die neun Zwerge. Historisches zum UNF – Vertrag // Aus Politik und Zeitgeschichte. 18–19/2019. S. 8).

⁸ См.: Келлетт П. Конфликтный диалог : работа с пластами значений для продуктивных взаимоотношений : пер. с англ. Харьков, 2010. С. 19.

того, чтобы быть в состоянии изменить свои первоначальные позиции в связи с услышанным. В ходе диалога важно не столько говорить самому, сколько слушать, слышать, осмысливать и усваивать услышанное. Когда человек, слушающий другого, видит, что тот близко к сердцу принимает нужды и чаяния собеседника, он будет готов рассказать ему гораздо больше. «Диалог – это квинтэссенция взаимоотношений людей»⁹.

Исход своеобразной «борьбы за диалог», в конце концов, определит будущее человечества. От того, как будут люди взаимодействовать друг с другом, зависит, что восторжествует в их отношениях: насилие или мир. Диалог сегодня – это ключевой элемент в мировой политике, в международных отношениях; от него зависит также и будущее демократии, и экономическое развитие.

Культура диалога заслуживает самого внимательного изучения и применения. Прикладные исследования на микроуровне, например, показывают, что неправильно разговаривать на универсальные темы. Необходимо создать условия для самовыражения, возможность рассказать другим, кто мы и каковы наши корни. На предварительном этапе формирования диалога возникает, прежде всего, необходимость выявления индивидуальных различий, а не коллективных универсалий, решается вопрос идентичности, т. е. индивидуального самовыражения¹⁰. Диалог в молодежной среде должен начинаться с взаимного интереса молодых людей и желания выслушать других, желания учиться и, возможно, подружиться. Из отдельных идентичностей может вырасти сотрудничество и благополучное совместное проживание людей разных национальностей, религий, культурных ориентаций и т. д.

В процессе развертывания диалога исключительно велика роль *СМИ и средств массовой коммуникации в целом*. СМИ могут и должны быть важным инструментом формирования межкультурного диалога. Они способны выработать здоровую культуру критики, противостоящую национальной апологетике, историческим мистификациям, дать слово разным сторонам конфликта, продемонстрировать позитивный потенциал фронта и т. д. Вместе с тем, если СМИ оказываются в руках политиков, стремящихся к войне, они представляют собой очень большую угрозу.

В сфере высшего образования сегодня разрабатываются программы по устойчивому диалогу, которые способствуют реализации гражданской миссии колледжей и университетов тем, что помогают подготовить «граждан завтрашнего дня». Важной целью становится обучение практике ведения устойчивого диалога для разрешения острых проблем, вызываю-

⁹ Сондерс Г. Устойчивый диалог в конфликтах. Трансформации и изменения. М., 2019. С. 349.

¹⁰ М. М. Бахтин одним из первых поставил вопрос о содержании образа «Я»: мои представления о моей наружности, моем прошлом, моих переживаниях, ощущениях о себе, а также принципиальное отличие моего образа «Я» от моего представления о Другом (см.: Бахтин М. М. Слово в романе // Вопросы литературы и эстетики. М., 1975. С. 371).

щих глубокие разногласия в студенческой среде. В их числе – расовая и этническая принадлежность, религиозная и сексуальная ориентация, идеологические и политические идентификации и т. д. Пространство микромира адресует устойчивому диалогу те вызовы, отразить которые может только опыт, приобретаемый студентами в процессе их общения и взаимодействия¹¹.

Совершенно особой представляется *миссия интеллектуалов* – ученых, писателей, публицистов, деятелей искусства. Насколько весомым может оказаться их вклад в дело обеспечения устойчивого развития мира, свободы, демократии и гражданского участия? Общественной роли интеллектуалов сегодня адресованы многие выразительные метафоры: «стражи, бодрствующие в темной ночи»¹²; «сейсмографы» в политическом пространстве; «сторожевые псы» для гражданского общества и даже «агенты перемен»¹³. Несмотря на известную пафосность перечисленных метафор, роль и ответственность интеллектуалов перед обществом не подлежит сомнению. Главная их задача в сложившихся условиях заключается в том, чтобы содействовать переходу – от этноса к Этосу. Они должны помочь выработать новый этикет, новые формы общения, научиться самим и научить других с большим уважением относиться к инаковости, чужим проблемам и бедам, сопереживанию и эмпатии. Настоятельно необходимо помочь сформировать новый кодекс поведения государств в информационную эпоху по отношению друг к другу, потому что сегодня их отношения всё чаще характеризуются как информационные и гибридные войны. Необходимо внести свой вклад в подготовку новой разрядки международной напряженности, которая тоже крайне необходима. Мир – слишком серьезное дело, чтобы доверять его только политикам, и все мы несем свою ответственность за его сохранение.

Библиографический список

Бахтин М. М. Проблемы поэтики Достоевского. М. : Советская Россия, 1979. 320 с.

Бахтин М. М. Слово в романе // Вопросы литературы и эстетики. М. : Художественная литература, 1975. 504 с.

Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эпоху : пер. с англ. / под ред. В. И. Иноземцева. М. : Логос, 2003. 350 с.

Глухова А. В. Гражданский диалог как механизм формирования публичной политики : современные тенденции и проблемы России // Управление публичной политикой / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : Аспект Пресс, 2015. С. 266–282.

¹¹ См.: *Сондерс Г.* Указ. соч. С. 18–19.

¹² *Dahrendorf R.* Op. cit. S. 239.

¹³ *Schneider W.* Künstler als Transformationsagenten // Frankfurter Hefte. Ausgabe 2021. 28.05.2021. S. 75–78 ; *Lettau M.* Künstler als Agents of Change. Auswärtige Kulturpolitik und zivilgesellschaftliches Engagement in Transformationsprozessen. Springer VS, Wiesbaden 2020.

Kellett P. Конфликтный диалог : работа с пластами значений для продуктивных взаимоотношений : пер. с англ. Харьков : Гуманитарный центр (М. А. Новицкая), 2010. 416 с.

Руководство по диалогу. Доверие и идентичность / под ред. Кшиштофа Чижевского, Иоанны Куляс, Миколая Голубевского. Сейны : Фонд «Пограничье» и Центр «Пограничье – искусств, культур, народов», 2015. 606 с.

Saunders G. Устойчивый диалог в конфликтах. Трансформации и изменения. М. : Аспект Пресс, 2019. 382 с.

Dahrendorf R. Versuchungen der Unfreiheit (Die Intellektuellen in Zeiten der Prufung). Munchen : Verlag C. H. Beck oHG, 2006. 239 S.

Greiner B. Einstein und die neun Zwerge. Histirisches zum UNF – Vertrag // Aus Politik und Zeitgeschichte. 18–19/2019. S. 8.

Lettau M. Künstler als Agents of Change. Auswärtige Kulturpolitik und zivilgesellschaftliches Engagement in Transformationsprozessen. Springer VS, Wiesbaden 2020. 209 S.

Schneider W. Künstler als Transformationsagenten // Frankfurter Hefte. Ausgabe 2021. 28.05.2021. S. 75–78.

References

Bakhtin M. M. Problems of Dostoevsky's Poetics. M. : Soviet Russia, 1979. 320 p.

Bakhtin M. M. Word in the novel / Questions of literature and aesthetics. M. : Fiction, 1975. .

Benhabib S. Claims of culture. Equality and Diversity in the Global Age / Per. from English ; ed. V.I. Inozemtsev. M. : Logos, 2003. 350 p.

Glukhova A. V. Civil dialogue as a mechanism for the formation of public policy: current trends and problems in Russia // Management of public policy: a collective monograph / ed. L. V. Smorgunova. M. : Ed. "Aspect Press", 2015. S. 266–282.

Kellett P. Conflict Dialogue: Working with Layers of Meanings for Productive Relationships / Per. from English. Kharkov : Publishing House "Humanitarian Center" (M.A. Novitskaya), 2010. 416 p.

Dialogue guide. Trust and Identity / Edited by Krzysztof Chizhevsky, Joanna Kulyas, Mikolay Golyubevsky. Sejny: The Borderlands Foundation and the Center for Borderlands – Arts, Cultures, Peoples, 2015. 606 p.

Saunders G. Stable Dialogue in Conflicts. Transformations and changes. M. : Aspect Press Publishing House, 2019. 382 p.

Dahrendorf R. The Temptations of Slavery: Intellectuals in Times of Trial. Munich: CH Beck Verlag, 2006. 239 p.

Grainer B. Einstein and the nine dwarfs. Historical essay on IRNFT // From politics and recent history. 18–19/2019. P. 8.

Lettau M. Artist as agents of change. Foreign cultural policy and participation of civil society in transformation processes. Springer VS, Wiesbaden 2020. 209 p.

Schneider W. Artists as Transformation Agents // Frankfurter Hefte. Edition 2021. 05/28/2021. P. 75–78.

Для цитирования:

Глухова А. В. Устойчивый диалог в мультикультурном обществе: от деэскалации конфликтов к новым моделям жизни // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 302–310. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9044>

Recommended citation:

Glukhova A. V. Sustainable dialogue in the multicultural society: from the conflicts descalation to new models of life // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 302–310. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9044>

Воронежский государственный университет

Глухова А. В., доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой социологии и политологии

E-mail: soc@hist.vsu.ru

Voronezh State University

Glukhova A. V., Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Sociology and Political Department

E-mail: soc@hist.vsu.ru

УДК 340.13

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9045>

**ПРАВОВАЯ КОММУНИКАЦИЯ:
ТЕОРИЯ ПРАВА И РЕАЛИЗАЦИЯ В ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

В. В. Денисенко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу различных аспектов категории «коммуникация» применительно к правовой науке. Правовая коммуникация раскрывается в аспекте типа правопонимания, характеристики правотворчества и реализации права. Дается обоснование важности коммуникации в условиях модернизации и цифровизации правовой системы.*

Ключевые слова: *правовая коммуникация, сущность права, коммуникативная теория права, правопонимание, коммуникативная теория права, нормативизм, естественное право, философия права, медиация, формальное равенство.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of various aspects of the category "communication" in relation to legal science. Legal communication is revealed in the aspect of the type of legal understanding, the characteristics of law-making and the implementation of law. The substantiation of the importance of communication in the conditions of modernization and digitalization of the legal system is given.*

Key words: *legal communication, essence of law, communicative theory of law, legal understanding, communicative theory of law, normativism, natural law, philosophy of law, mediation, formal equality.*

Категория «коммуникация» является одной из самых распространенных и популярных в современной отечественной юриспруденции. Раскрывая содержание и значение коммуникации применительно к правовой науке, следует первоначально обозначить различные аспекты понимания указанной категории. Как пишет бельгийский правовед Марк Ван Хук: «Понятие «коммуникация», плохо это или хорошо, является понятием полисемичным»¹. По нашему мнению, в современной российской науке коммуникация как категория наполняется тремя разными смыслами применительно к праву. Прежде всего, коммуникация используется применительно к вопросам цифровизации права. В данном случае коммуникация рассматривается в кибернетическом понимании как передача информации внутри систем. В таком аспекте коммуникацию, применительно к праву, одним из первых стал анализировать немецкий социолог права Никлас Луман, который является автором теории «аутопоэсиса в

¹ Ван Хук М. Право как коммуникация. СПб., 2012. С. 20–21.

праве»². Второй аспект коммуникации связан пониманием гражданина навыков языка и владением им для осуществления профессиональной деятельности, что имеет значение, в частности, при получении гражданства иностранным гражданином и для разрешения на трудоустройство. Данный аспект обозначается как «коммуникативная компетентность»³ личности. Третий аспект понимания категории коммуникации связан с анализом сущности права и формированием в настоящее время научной школы понимания сущности права. В зарубежной литературе правовая теория на основе коммуникативного понимания права связана с именами Н. Лумана и Г. Тойбнера⁴, сторонников системного подхода и Ю. Хабермаса⁵, автора дискурсивно-коммуникативной концепции. Отечественная юриспруденция также имеет представителей коммуникативного понимания права, наиболее известным из которых, безусловно, является автор коммуникативной теории права А. В. Поляков⁶.

В настоящей статье будет раскрыт именно последний аспект категории «коммуникация», так как именно с подобных позиций представляется возможным обосновать закрепление в отечественной системе права медиативных процедур, связанных с равенством субъектов в правоотношении, а также с правами человека. Коммуникативное понимание раскрывает феномен сущности права с иных методологических оснований как присущий советскому правопониманию нормативный тип правового мышления. А. В. Поляков, рассуждая о нормативности правовой коммуникации пишет: «Право в таком коммуникативном ракурсе представляет собой не изолированную сущность – абстрактную метафизическую идею (например, общего блага), априорную ценность (например, равенство, свободу или справедливость), текстуальное предписание, за которым стоит чья-то «воля» (например, закон), а предстает как «живое» (целостное, синтетическое, интегральное, процессуальное, развивающееся) социальное явление, включающее в себя и разум, и ценности, и нормативность, и текстуальность»⁷. Отечественное правопонимание, сложившееся в советский период, сформировалось в 30-е гг. XX в. под влиянием А. Е. Вышинского и вошло в историю как узконормативный подход к праву или «советский легизм» (термин В. С. Нерсисянца). Методологической основой такого подхода была социологическая концепция Карла Маркса.

² См. подробнее: *Денисенко В. В.* Юридификация общества и концепции правового регулирования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2 (5). С. 56–62.

³ *Парфенов А. А.* О правовой коммуникативной компетенции // Право и политика. 2019. № 2. С. 1–13.

⁴ См.: *Luhmann N.* Sociological Theory of Law. London, 1985. 436 p.

⁵ См.: *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a/M., 1997. Bd. 2.

⁶ См.: *Поляков А. В.* Общая теория права : проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций. СПб., 2004.

⁷ *Поляков А. В.* Нормативность правовой коммуникации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2011. № 5. С. 32.

Такой подход рассматривал общество с позиции экономики, сводя все общественные отношения к труду. Социологическая теория этого периода принимает в расчет прежде всего ту деятельность субъектов, которая связана с производством и обменом (и то и другое предполагается достаточно рациональным), а концепции, например, 60-х и, тем более, 70-х гг. XX в. смещают акценты в сторону потребления (откуда поведенческая рациональность, конечно, видна не так отчетливо). Постепенно к ученым приходит осознание невозможности раскрыть суть общественных явлений с позиций классической (органицистско-объективистской) установки в силу радикальных социальных изменений. В этот период на смену «трудовому», индустриальному обществу приходит посттрудовое, информационное общество. Данный период исторического развития называют обществом позднего модерна или постмодерна⁸. Такое общество рассматривается как принципиально новый этап социально-экономического развития, так как изменяется характер труда и вся система производства благ. Как указывал, ссылаясь на социологические исследования, Ж.-Ф. Лиотар в 1979 г., «известно, что в последние десятилетия знание стало главной производительной силой, что ощутимо изменило состав активного населения в наиболее развитых странах»⁹. В этом новом обществе в качестве главного фактора выступает уже информация, а не труд. Ю. Хабермас в работе «Теория коммуникативного действия» пишет, что в развитых западных обществах в последние десятилетия возникли социальные конфликты, которые существенно отличаются от традиционных для капитализма конфликтов, связанных с распределением экономических благ. Они формируются уже не в области материального воспроизводства и не катализируются политическими партиями; скорее они возникают в областях культурного воспроизводства, социальной интеграции и социализации и развертываются в доинституциональных формах. В них реально отражается овеществление коммуникативно структурированных областей действия: «новые конфликты вспыхивают не в области проблем распределения, а в связи с вопросами грамматики форм жизни»¹⁰. В связи с обострением противоречий, влияющих на право, встает вопрос о методологии их исследования. Как было сказано выше, традиционно для научного анализа права отечественная теория государства и права использовала материалистическую диалектику и ее законы. Безусловно, для анализа правовой сферы современного общества необходима иная методология, не только потому что не все противоречия в обществе носят экономический характер, но и потому что, на наш взгляд, сама диалектика не может рассматриваться как единственно верный научный метод, способный оказать помощь в исследовании общества и правовой

⁸ В последние два десятилетия современное постиндустриальное общество часто называют именно обществом позднего модерна (см.: Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2002. С. 130).

⁹ Лиотар Ж. Ф. Состояние постмодерна. СПб., 1998. С. 18–20.

¹⁰ Цит. по: Фурс В. Н. Философия незавершенного модерна Юргена Хабермаса. Минск, 2000. С. 162.

системы. Материалистическая диалектика как философская концепция претендует на объективно-метафизическую значимость, если использовать терминологию немецкого философа К.-О. Апеля¹¹. Однако происходящее из Нового времени, эпохи Декарта и Бэкона, сведение всех видов деятельности к труду не было характерно для всех эпох, в частности для Античности и Средневекового христианства. Речь и поступки человека не сводились к трудовой деятельности в работах философов древней Греции, так как труд и созидание понимались как деятельность рабов (чистое знание, например, Аристотель ставит выше практического искусства). Христианство также не ставило активную трудовую деятельность во главе ценностей, и лишь протестантская этика начинает понимать работу как высшую задачу человека на земле. Мыслители Нового времени (Джон Локк, Адам Смит) стали сторонниками превосходства труда над другой деятельностью, так как труд стал пониматься как источник собственности, богатства. Дальнейшая абсолютизация труда как ценности связана с политической экономией К. Маркса, который рассматривал политику в качестве надстройки по отношению к базису, роль которого играют производственные отношения¹².

Перспективной социально-философской методологией, на наш взгляд, может служить теория коммуникативного действия (коммуникативно-дискурсивная теория), разработанная Юргеном Хабермасом. Это довольно примечательный мыслитель: факты социальной жизни он рассматривает сквозь призму лингвистических концептов. Тут следует пояснить, что во второй половине XX в. формируется новая парадигма мышления, которую можно назвать лингвистической¹³. Слово здесь не понимается как средство выражения результатов мышления, мышление и использование языка трактуются как совпадающие процессы (и второй процесс для исследователя общества обретает большую значимость). Поэтому происходит смена философии «чистого» (единственного) субъекта философией intersubjectивности¹⁴. Представители герменевтики, например Гадамер, обосновывают культурную и историческую обусловленность разума. Основу лингвистической парадигмы заложили исследования Дж. Л. Остина и Дж. Л. Серля, отчасти и Э. Гуссерля, и позднего Л. Витгенштейна. Джон Остин в работе «Слово как действие» впервые в философии рассматривает речь не как средство передачи информации, а в качестве действия, изменяющего состояние внешнего мира. Речь как действие изменяет мир, но не физический, а социальный. Язык воздействует на социальные межличностные отношения, изменяя социальные, в том числе юридические, факты. До Остина философы считали, что речь человека служит для описания явлений, действий. Между тем есть вы-

¹¹ См.: *Апель К.-О.* Трансформация философии. М., 2001. С. 219.

¹² См.: *Бусова Н. А.* Модернизация, рациональность, право. Харьков, 2004. С. 68.

¹³ См.: *Остин Дж. Л.* Слово как действие // Новое в зарубежной лингвистике. М., 1986. Вып. 17 : Теория речевых актов. С. 26–27.

¹⁴ Интерсубъективность – термин, введенный в научный оборот Э. Гуссерлем.

сказывания, не описывающие события, а осуществляющие действия. Такие высказывания Дж. Остин называет перформативными, они могут характеризоваться как удачные либо неудачные (устная сделка, обещание). Но если исследовать не построение предложений, а ситуации общения, то все слова являются действиями. Теория речевых актов была положена в основу теории коммуникативного действия, разработанной Юргеном Хабермасом¹⁵. Поступок и речь нельзя свести, по мнению Хабермаса, к деятельности, направленной на достижение цели, например к трудовой деятельности. Помимо целерациональной работы существуют коммуникативные действия, связанные речевыми актами и взаимным ожиданием: «Под «работой» или целерациональными действиями я понимаю либо инструментальное действие, либо рациональный выбор, либо их сочетание. Инструментальное действие руководствуется техническими правилами, основанными на эмпирическом знании. ... Под «взаимодействием», с другой стороны, я понимаю коммуникативное действие, символическое взаимодействие. Оно руководствуется обязывающими консенсуальными нормами, которые определяют взаимные ожидания относительно поведения и которые должны быть поняты и признаны, по меньшей мере, двумя действующими субъектами. В то время как значимость технических правил и стратегий зависит от значимости эмпирически истинных или аналитически правильных высказываний, значимость социальных норм основана только на интересубъективности взаимного понимания намерений и обеспечена общим признанием обязательств»¹⁶. Коммуникативное взаимодействие регулируется социальными нормами, которые нельзя считать производными от трудовой деятельности. Исторические изменения общества с точки зрения коммуникативной теории следует рассматривать как два не сводимых друг к другу процесса: изменение целерациональной деятельности и развитие форм коммуникативного взаимодействия. Современное социальное государство активно регулирует экономику правом, которое уже не является производным надстроечным явлением (точнее, производность права не обладает удовлетворительным объясняющим потенциалом). Поэтому схема «базис и надстройка» не отражает всех причин общественных изменений, противоречий, возникающих в праве. Становится очевидным, что не только и не столько экономические интересы порождают эти противоречия. Ю. Хабермас в работе 1992 г. «Фактичность и значимость» (Between Facts and Norms) пишет, что «шарниром» между жизненным миром и системой инструментальных отношений, должно быть позитивное право. Право не должно сводиться лишь к фактичности, т. е. принудительности, оно должно содержать в себе и значимость, т. е. легитимность¹⁷.

¹⁵ См.: *Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Suhrkamp, Frankfurt a/M., 1981.

¹⁶ *Habermas J. Technology and Science as «Ideology»*. London, 1971. P. 91–93.

¹⁷ См.: *Habermas J. Between Facts and Norms*. Cambridge, 1996. P. 136.

Актуальность понимания права с позиции теории коммуникативного действия возросла в настоящее время в условиях расширения предмета правового регулирования, увеличения числа и специализации законов и иных источников права. Расширение сферы правового регулирования является одним из популярных тем в зарубежной науке. Указанный процесс в отечественной и зарубежной литературе обозначается различными категориями, например «правовой взрыв», «правовое наводнение» и др.¹⁸ Наиболее удачным из них для определения процесса увеличения сферы правовых отношений является термин «юридификация»¹⁹. Являясь неизбежным спутником социального развития, юридификация общества влечет как позитивные, так и негативные последствия. Во-первых, позитивный аспект связан с выполнением государством социальной функции, что является необходимым условием для снятия остроты экономических общественных противоречий. Однако расширение предмета правового регулирования и детальная юридическая регламентация поведения граждан в так называемых государствах «всеобщего благоденствия» во второй половине XX в. привело и к негативным последствиям. В качестве таковых следует указать уменьшение эффективности права, несмотря на его количественное увеличение, а также избыток позитивного права, что вызывает чисто технические сложности регулирования. С позиции коммуникативного подхода негативные последствия юридификации общества связаны с преобладанием целерациональных действий над коммуникативными, следствием вторжения «системы в жизненный мир»²⁰, но преодоление общественных патологий возможно при помощи позитивного права. С точки зрения теории коммуникативной рациональности право должно рассматриваться не только как инструмент или механизм достижения цели, но и как процедура достижения взаимопонимания между субъектами, процесс поддержания коммуникативных связей, достижения консенсуса²¹.

В случае, когда позитивное право замещает социальные связи, а не поддерживает их, развиваются социальные патологии, поэтому помимо инструментального назначения в современном обществе право должно выполнять также коммуникативную роль. Устранение негативных последствий правовой модернизации возможно лишь, когда на основе коммуникативного понимания права будут функционировать процедуры, необходимые для поддержания коммуникативных связей в обществе между субъектами права.

Как указывает Ю. Хабермас в ряде своих работ, прежде всего в главной работе, посвященной праву, – «Фактичность и значимость» (*Faktizität*

¹⁸ См.: *Беляев М. А.* Модель развития права : от «эволюции» к «взрыву» // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2016. № 3. С. 9–20.

¹⁹ Такой термин использует в частности Ю. Хабермас.

²⁰ См.: *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 2. Frankfurt a/M., 1997. P. 54.

²¹ См.: *Habermas J.* Between Facts and Norms. Cambridge, 1996. P. 147.

und Geltung), позитивное право должно сочетать в себе одновременно два указанных в заглавии книги качества, фактичность – это аспект, связанный с принудительным характером правовых норм, значимость – это моральная обоснованность права, человек должен исполнять закон в случае легитимности правовых норм. Если позитивное право сводится лишь к «фактичности» в сфере коммуникативных взаимодействий, то такое целерациональное, инструментальное воздействие неизбежно приводит к таким негативным последствиям, как потеря легитимности, формализм права. Социальные нормы в сфере, не регулируемой правом, действуют на основе «значимости», т. е. легитимности, обоснованной моральными ценностями. Поэтому право должно не заменять принудительностью легитимность, а поддерживать коммуникативные общественные связи (способствовать социальной интеграции), что необходимо для предотвращения патологии общественного развития. В частности, должны использоваться процедуры посредничества или медиации и иные средства, направленные на участие в принятии решения в процессе применения права самих граждан, а не профессионалов. Так как право в современном обществе заменяет другие социальные нормы, то оно должно помимо принуждения содержать коммуникативные процедуры, на которых строились отношения в период до правового регулирования данных отношений. Данные процедуры обозначаются как «делиберативные». Принцип делиберативности позволяет в рамках юриспруденции раскрыть необходимость наличия юридического равенства, народовластия и процедур, их обеспечивающих. Первым, кто ввел в широкий научный оборот категорию «делиберативная демократия», был Дж. Дьюи, который писал: «Правило большинства как таковое столь глупо, сколь это приписывают ему с самого начала его критики. Но оно никогда не было *только* правилом большинства... Средства, посредством которых большинство становится большинством, – вещь более важная: предшествующие дебаты, модификация взглядов при встрече с мнениями меньшинств... Другими словами, существенная необходимость демократии заключается в улучшении методов и условий дебатов, дискуссий и убеждений»²². Помимо парламентских обсуждений, демократическое участие, безусловно, должно дополняться самыми широкими демократическими консенсуальными процедурами²³. Причем речь идет не только о референдуме как инструменте прямой демократии, а о постоянной процедуре взаимодействия государства и гражданского общества. В частности, наиболее эффективной разновидностью делиберативной демократии являются алеаторные процедуры при принятии публично-правовых решений. Суть последних

²² Dewey J. The Public and its Problems. Chicago, 1954. P. 207.

²³ О понимании консенсуса в правовой и политической системе см.: Варламова Н. В., Пахоленко Н. В. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997.

заключается в обсуждении законопроектов представителей народа, избранных по жребию²⁴.

Коммуникативное понимание сущности права представляется наиболее адекватной методологией, так же как и для понимания природы медиативных правоотношений. После законодательного закрепления альтернативных способов разрешения споров в России вопросы восстановительного судопроизводства, посредничества, примирительных процедур²⁵ стали объектом многочисленных публикаций в отечественной науке. Однако при этом существует огромный пробел в обосновании медиации с позиций теории государства и права. Причина очевидна и заключается в невозможности объяснить необходимость участия граждан в судопроизводстве и в правовой системе в целом, с позиции юридического позитивизма. Понимание действия права с позиций юридического этатизма модель права как инструмента или «механизма» государственной власти предполагает всевластие государства, которое и является источником права, и исключение граждан из равных условий с властью. Философия права, которая способна объяснить природу медиации, ее необходимость и значение, должна быть способной объяснить потребность современной правовой системы в участии и дискурсах юридически равных граждан. Поэтому проблемы отечественных теоретиков права в их неспособности обосновать актуальные проблемы медиации на уровне общей теории права, связаны с юридическим позитивизмом. Так как медиация – это равенство граждан и их демократическое участие в применении права, то и теория права, объясняющая современную действительность, связанную с медиацией, может быть лишь антипозитивистской.

Таким образом, лишь основанная на признании формального равенства и потребности в обществе на участие граждан в праве юридическая теория способна объяснить развитие консенсуальных процедур.

В зарубежной философии права юридическое равенство и необходимость в современной исторической период консенсуальных процедур обосновано в коммуникативной теории Ю. Хабермаса и идеях делиберативной демократии. Причины участия граждан в применении права, природу медиации с позиции коммуникативной теории обосновывает в своих работах ученик Ю. Хабермаса, немецкий философ Аксель Хоннет. Он убедительно пишет, что необходимость участия граждан обусловлена потребностью личности в признании, а также рядом неизбежных проблем, связанных с делегированием своей воли представителям. Потребность в широком демократическом участии граждан в формировании и применении права связана и с феноменом современного общества. Современное общество, т. е. общество Модерна, связано помимо прочего и

²⁴ См.: *Денисенко В. В.* Алеаторная демократия и проблема симулякров в правовой системе // *Юридические формы переживания истории : практики и пределы.* СПб., 2020. С. 301–310.

²⁵ См.: *Носырева Е. И.* Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2001. С. 68.

с индустриальной экономикой, которая неизбежно ослабляет традиционные связи в обществе. Еще Макс Вебер указывал на феномен «потери смысла» и свободы для отдельной личности с развитием Западного рационализма²⁶. Невозможность идентифицировать себя в современном обществе с каким-либо сословием или группой приводит к одиночеству и отчуждению, но при этом возникает потребность в новых формах солидарности. Если в традиционном обществе иррациональное право легитимировалось религиозными и иными сверхъестественными авторитетами, то переход к рациональному, утилитарному праву в индустриальном обществе Модерна приводит к разрушению связей права с этическими критериями (например, отход от протестантской этики на Западе), и в этих условиях право требует демократического участия для обеспечения авторитета закона. Обоснование медиации с позиции коммуникативной теории права позволяет рассматривать эти процедуры не как случайное или чуждое заимствование из иностранного права, а как неизбежный результат развития современного общества и государства, как реализацию потребности личности в правовой системе²⁷.

В заключение можно сказать, что коммуникация как концепция сущности права и методология для отраслевых исследований является той парадигмой правового мышления, которая отражает тенденции развития современного государства и общества. Использование коммуникативного понимания права позволит обеспечить эффективность и легитимность правотворчества и правоприменения в отечественной правовой системе.

Библиографический список

- Апель К.-О.* Трансформация философии. М., 2001. С. 219.
- Бауман З.* Индивидуализированное общество. М., 2002. С. 130.
- Беляев М. А.* Модель развития права : от «эволюции» к «взрыву» // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2016. № 3. С. 9–20.
- Бусова Н. А.* Модернизация, рациональность, право. Харьков, 2004.
- Ван Хук М.* Право как коммуникация. СПб., 2012.
- Варламова Н. В., Пахоленко Н. В.* Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997.
- Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма. М., 1990.
- Денисенко В. В.* Алеаторная демократия и проблема симулякров в правовой системе // Юридические формы переживания истории : практики и пределы. СПб., 2020. С. 301–310.
- Денисенко В. В.* Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиции современных теорий правопонимания // Мировой судья. 2015. № 8. С. 15–20.

²⁶ См.: *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма. М., 1990. С. 206–230.

²⁷ См.: *Денисенко В. В.* Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиции современных теорий правопонимания // Мировой судья. 2015. № 8. С. 15–20.

- Денисенко В. В.* Юридификация общества и концепции правового регулирования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2 (5). С. 56–62.
- Лиотар Ж. Ф.* Состояние постмодерна. СПб., 1998.
- Носырева Е. И.* Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2001.
- Остин Дж. Л.* Слово как действие // Новое в зарубежной лингвистике. М., 1986. Вып. 17 : Теория речевых актов. С. 26–27.
- Парфенов А. А.* О правовой коммуникативной компетенции // Право и политика. 2019. № 2. С. 1–13.
- Поляков А. В.* Нормативность правовой коммуникации // Известия высших учебных заведений // Правоведение. 2011. № 5. С. 32.
- Поляков А. В.* Общая теория права : проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : курс лекций. СПб., 2004. 864 с.
- Фурс В. Н.* Философия незавершенного модерна Юргена Хабермаса. Минск, 2000.
- Dewey J.* The Public and its Problems. Chicago, 1954.
- Luhmann N.* Sociological Theory of Law. London : Routledge & Kegan Paul, 1985. 436 p.
- Habermas J.* Between Facts and Norms. Cambridge, 1996.
- Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 2. Frankfurt a/M., 1997.

References

- Apel K.-O.* Transformation of philosophy. M., 2001. P. 219.
- Bauman Z.* Individualized society. M., 2002. P. 130.
- Belyaev M.A.* Model of development of law: from "evolution" to "explosion" // Vestn. Russian. Peoples' Friendship University. Ser. Legal sciences. 2016. № 3. P. 9–20.
- Busova N. A.* Modernization, rationality, law. Kharkiv, 2004.
- Van Hook M.* Law as communication. St. Petersburg, 2012.
- Vartlamova N. V., Pakholenko N. V.* Between unanimity and the will of the majority (political and legal aspects of consensus). M., 1997.
- Weber M.* Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism. M., 1990.
- Denisenko V. V.* Aleatory democracy and the problem of simulacra in the legal system // Legal forms of experiencing history: practices and limits. St. Petersburg, 2020. P. 301–310.
- Denisenko V. V.* Mediation in public and private law and its necessity from the perspective of modern theories of legal understanding // Justice of the Peace. 2015. № 8. P. 15–20.
- Denisenko V. V.* Yuridification of society and concepts of legal regulation // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2008. № 2 (5). P. 56–62.
- Liota J. F.* The State of Postmodernity. St. Petersburg, 1998.
- Nosyreva E. I.* Alternative resolution of civil law disputes in the USA: dis. ... D. jurid. sciences'. Voronezh, 2001.
- Austin J. L.* Word as action // New in foreign linguistics. M., 1986. Issue 17: Theory of speech acts. P. 26–27.
- Parfenov A. A.* On legal communicative competence // Law and Politics. 2019. № 2. P. 1–13.

Polyakov A. V. Normativity of legal communication // *Izvestia of higher educational institutions. Jurisprudence.* 2011. № 5. P. 32.

Polyakov A. V. General theory of law: Problems of interpretation in the context of a communicative approach: A course of lectures. St. Petersburg, 2004. 864 p.

Furs V. N. Philosophy of Unfinished Art Nouveau by Jurgen Habermas. Minsk, 2000.

Dewey J. The Public and its Problems. Chicago, 1954.

Luhmann N. Sociological Theory of Law / N. Luhmann. London: Routledge & Kegan Paul, 1985. 436 p.

Habermas J. Between Facts and Norms. Cambridge, 1996.

Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 2. Frankfurt a/M., 1997.

Для цитирования:

Денисенко В. В. Правовая коммуникация: теория права и реализация в правовых отношениях // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2022. № 1 (48). С. 311–321. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9045>

Recommended citation:

Denisenko V. V. Legal communication: theory of law and implementation in legal relations // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law.* 2022. № 1 (48). P. 311–321. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9045>

Воронежский государственный университет

Денисенко В. В., доктор юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: vsu_vlad@mail.ru

Voronezh State University

Denisenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: vsu_vlad@mail.ru

КОММУНИКАТИВНЫЙ ПОВОРОТ
В ФИЛОСОФИИ И НАУКЕ:
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ

Е. Н. Ищенко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 декабря 2021 г.

Аннотация: включение коммуникации как предмета исследования в контекст философских размышлений оказало существенное влияние на ее изучение в рамках научного дискурса. Радикальные трансформации способов и форм коммуникации науки и общества в условиях цифровой революции привели к пересмотру представлений как о научной коммуникации, так и социальных интеракциях. В современном обществе наука становится одной из важнейших коммуникативных площадок.

Ключевые слова: коммуникативный поворот, Другой, медиаторы коммуникации, научная коммуникация, коммуникация науки и общества.

Abstract: the inclusion of communication as a subject in the field of philosophical reflections had a significant impact on its study within the framework of scientific discourse. Radical transformation of methods and forms of communication between science and society in the context of digital revolution leads to revision of ideas both scientific communication and social interactions. In contemporary society, science is becoming one of the most important communication platforms.

Key words: communicative turn, Another, mediators of communication, scientific communication, communication between science and society.

Источники коммуникативного поворота в философии коренятся в феноменологии Э. Гуссерля, радикальным образом трансформировавшей представления о субъекте. Другое «Я» предстало в качестве основания нового понимания коммуникационного события (Mitsein), знаменуя собой без преувеличения революцию в философской мысли, значение которой трудно переоценить. Понятие интерсубъективности, рожденное в рамках феноменологического дискурса, оказалось чрезвычайно эвристичным как для философии, так и для целого ряда наук. Дело не только в том, что интерсубъективность предполагает опыт «различных субъектов, находящихся в ситуации взаимного общения, коммуникации»¹. Коммуникация как сложный экзистенциальный, социальный, культурный феномен оказалась в фокусе внимания, задавая специфическую оптику решения «старых» проблем и открытия новых предметных областей. Появление на философской сцене фигуры Другого повлекло за собой разработку образов, в которых он предстает заинтересованному взгляду исследователя.

¹ Огурцов А. П. Интерсубъективность как проблема философии науки // Философия науки. М., 2009. Вып. 14 : Онтология науки. С. 238.

В конечном итоге различные «маски» Другого: Другой как абсолютная инаковость, Другой как нечуждый чужой, Другой как возможность себя иного – позволили более объемно представить коммуникацию как универсальную человеческую потребность, реализация которой невозможна в режиме монолога.

Попытаемся обозначить проблемное поле изучения коммуникации в философском и научном дискурсах. Как возможно со-бытие Я и Другого? На каких основаниях может быть реализована коммуникация? Каковы ключевые факторы риска, с одной стороны, и стратегии успешности коммуникации – с другой? Существуют ли некоторые универсальные медиаторы коммуникации в различных областях – от науки до повседневных практик? Как возможно описание и исследование подобных медиаторов в том случае, если их существование является доказанным?

Обратимся к философским концепциям, оказавшим наиболее значительное влияние на частнонаучные и междисциплинарные исследования коммуникации. Один из классиков немецкой школы философии коммуникации – К.-О. Апель, определивший свою концепцию как диалог континентальной и аналитической традиций, полагал язык необходимым условием трансцендентально-прагматической рефлексии и средства для передачи ее результатов в процессе коммуникации.

В свою очередь предпосылкой всякого субъект-объектного отношения, согласно Апелю, является наличие коммуникативного сообщества, представленного в двух разных режимах существования. Реальное коммуникативное сообщество возникает в сложных переплетениях процессов социализации. В отличие от него идеальное коммуникативное сообщество представляет собой некий воображаемый конструкт. Проводя мысленный эксперимент, мы представляем себе сообщество, в котором аргументы, высказанные в открытой дискуссии, не только доходят до адресатов во всей смысловой полноте, но также непредвзято обсуждаются и далее подвергаются оценке с точки зрения интерсубъективных критериев. Таким образом, идеальное сообщество, включающее в себя нормативный этический компонент, наряду с языком является трансцендентальным условием возможности коммуникации. Соотнесенность реального сообщества участников коммуникации с идеальным позволяет представить коммуникацию как процесс продвижения к горизонту понимания. Реально существующее отношение напряженности между идеальным и реальным коммуникативным сообществом может и должно быть разрешено в процессе их исторического сближения.

Разработка фундаментальных для философии Апеля понятий коммуникативного сообщества и трансцендентальной языковой игры позволили поставить вопрос «об условиях возможности любого осмысленного вопрошания»². Опираясь на результаты «лингвистического поворота» в философии XX в., Апель рассмотрел коммуникацию сквозь призму «транс-

² *Apel K.-O. Transformation der Philosophie. 1.Aufl. Frankfurt a/M., 1988. Bd. 2. S. 96.*

цендентальной значимости языка и, тем самым, коммуникативного языкового сообщества»³.

Идеи Апеля в современной ситуации обретают актуальность в связи с возникновением феномена новой этики. Введение различного рода запретов на обсуждение тех или иных тем, табуирование употребления некоторых языковых конструкций, цензурирование контента медийных ресурсов наглядно иллюстрируют множественные трансформации норм и правил этики реального коммуникативного сообщества, происходящие буквально на наших глазах. Иначе говоря, попытки управления новомедийной коммуникацией исходят из разных установок, не имеющих под собой фундаментально проработанных стандартов и принципов. Стоит отметить, что ощущается острый дефицит осмысления принципов идеального коммуникативного сообщества, которое в качестве нормативного конструкта должно задавать цели и смыслы коммуникативной деятельности *per se*.

Кроме того, коммуникативный поворот повлек за собой изменение фокуса исследований в области философии науки, поскольку сама постановка вопроса о трансцендентальных условиях возможности научного познания связана, прежде всего, с интересубъективностью осмысления и оценки результатов научной деятельности. Вызов, который представляла собой теория научных революций Т. Куна, состоял, прежде всего, в несоизмеримости парадигм и как следствие – в невозможности стандартов, позволяющих осуществлять рациональный выбор между ними. Иначе говоря, сама возможность осмысленной коммуникации между сторонниками различных парадигм предельно проблематизировалась. Отталкиваясь от идей немецкой философии, американский исследователь Р. Бернштейн предложил новое понимание «диалогической модели рациональности», в которой наличествует «выбор, рациональное оценивание, интерпретация и применение универсальных критериев»⁴. Такой подход позволил пройти между Сциллой релятивизма и Харибдой объективизма, предлагая в качестве универсального медиатора научной коммуникации рациональность, формирующуюся в процессах социальных практик.

Наследуя размышления К.-О. Апеля, Ю. Хабермас предпринял попытку синтеза эпистемологии и социальной философии. Как отмечал Р. Родерик, проект Ю. Хабермаса был направлен против «релятивизма постмодернистских теорий, «абсолютизма» защитников философской традиции, а также различных форм возрождаемого позитивизма»⁵. Теория коммуникативных актов Ю. Хабермаса, которую автор характеризовал как «реконструктивную» (в отличие от априорных и эмпирических

³ *Apel K.-O.* Op. cit. S. 20.

⁴ *Bernstein R. J.* Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis. Oxford, 1983. P. 172.

⁵ *Roderick R.* Habermas and the Foundation of Critical Theory. New York, 1986. P. 140.

теорий) нацелена на поиск универсальных условий, предполагаемых во всех коммуникативных актах. С его точки зрения, подобный тип теорий, наличествующий в сфере гуманитарного и социального знания, представляет собой особый способ оперирования со знанием и специфические методологические установки. Формулируя основные задачи теории коммуникативных актов, Ю. Хабермас отмечал: «Не только познание и использование объективной природы есть явление, подлежащее объяснению, но и интересубъективность возможного понимания... Тем самым фокус исследования смещается от когнитивно-инструментальной к коммуникативной рациональности. Для него парадигматично не отношение обособленного субъекта к чему-то в объективном мире, что можно представить и чем можно манипулировать, а интересубъективная связь, которую устанавливают способные к общению и действию субъекты...»⁶.

Хабермас считает, что мы не можем полностью выйти за наш горизонт понимания, если не рассматривать структуру и основания процессов коммуникации. Мы не способны занять позицию независимого наблюдателя, избавившегося от всех присущих ему пред-рассудков и предустановок. Это утверждение становится совершенно очевидным, если речь идет о понимании других «форм жизни», радикально иных стандартов рациональности. Принятие «действенной позиции» того, кто принимает участие в процессе общего понимания, является залогом успешной коммуникации.

Стоит специально отметить, что идеи Хабермаса довольно часто подвергались критике, на которую автор неизменно реагировал, воплощая на практике предложенные им самим принципы философского диалога. Не случайно Хабермас одним из первых обратил внимание на необходимость новых форм коммуникации науки и общества. «Чем дальше специализируются исследования, тем большее расстояние должна преодолеть важнейшая информация для того, чтобы влиться в работу экспертов из других научных дисциплин <...> Внешняя для науки ответственность оказывается при глубоком разделении научного труда самым коротким путем внутреннего общения отчужденных друг от друга научных специалистов»⁷. Действительно, превращение знания в ключевой фактор экономического развития, институциональные трансформации, распространение цифровых технологий приводят к подрыву традиционного характера взаимодействия внутри самого научного сообщества. Как нам представляется, использование новых коммуникативных площадок оказывается критически важным как для науки, так и для общества в целом. Привлечение «внешней общественности» (в терминах Хабермаса) позволяет ученым не только протестировать аргументы в пользу той или иной исследовательской позиции в «зонах обмена» знаниями внутри научного сообщества. Не менее важным оказывается апробация новых

⁶ *Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt, 1981. Bd. 2. S. 524.*

⁷ *Хабермас Ю. Техника и наука как идеология. М., 2007. С. 161–162.*

способов и форм коммуникации ученых и представителей разных социальных групп.

Сегодня, пожалуй, не стоит специально останавливаться на доказательствах значимости подобного рода коммуникативных практик. События, связанные с пандемией Covid-19, драматически выявили нерешенные проблемы в «зонах обмена» знаниями как внутри научного сообщества, так и между наукой и обществом в целом. Стратегии просветительства, формировавшиеся начиная с эпохи Нового времени, в современной ситуации оказываются нерелевантными. Феномен «знания по запросу» радикально изменил отношение к различным формам производства, трансляции и интерпретации информации. Размывание границ между знанием и информацией привело к возникновению феномена «пост-истинь» (post-truth), отсылающему к скептицизму, который М. Вильямс остроумно назвал «скелетом в шкафу европейского рационализма»⁸. Устоявшийся режим коммуникативного взаимодействия науки и общества показал свою несостоятельность в связи с новыми глобальными вызовами.

Еще совсем недавно многие авторы возлагали надежды на социальные сети как независимых медиаторов коммуникации, способных противостоять власти, с одной стороны, и традиционным СМИ – с другой⁹. Однако довольно скоро эти иллюзии рассеялись¹⁰. Манипулятивный потенциал социальных сетей, специфика коммуникации на новых медиаплощадках, подпитывающая склонность к формированию «информационных пузырей» и исключаящая возможность конструктивного диалога, становятся существенными факторами риска, подрывающими основы социального и межличностного взаимодействия. В связи с этим поиск универсальных медиаторов коммуникации является одной из наиболее актуальных проблем, разрешение которой представляет не только академический интерес. Наиболее конструктивным представляется нам подход, предлагаемый в рамках современной социальной философии науки. Как справедливо отмечает И. Т. Касавин, «сегодня уже недостаточно понять науку как специфический способ коммуникации, связанный с исследовательской деятельностью. Напротив, на первый план в науке выходят черты, объединяющие ее с другими формами социальной интер-

⁸ *Williams M. Problems of Knowledge: a Critical Introduction to Epistemology.* Oxford, 2001. P. 5.

⁹ См., например: *Benkler Y. The Wealth of Networks: How Social Production Transform Markets and Freedom.* New Haven, 2006.

¹⁰ В последние годы количество работ, наполненных алармистскими настроениями по поводу «власти сетей», нарастает (см., например: *Boroon L., Abedin B. The Dark Side of Using Online Social Networks: A Review of Individuals' Negative Experiences // Journal of Global Information Management.* Vol. 29, iss. 6. 2021. P. 1–21 ; *Mäntymäki M., Islam A. N. The Janus Face of Facebook: Positive and Negative Sides of Social Networking Site Use. Computers in Human Behavior.* 2016. Vol. 61. P. 14–26 ; *Taplin J. More Fast and Break Things. How Facebook, Google and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy.* N.Y., 2017.

акции. И даже более того: наука становится центром всех коммуникаций...»¹¹.

Изменение роли науки в системе социальных коммуникативных взаимодействий является одним из важнейших факторов развития современного общества в его стремлении дать адекватные ответы на вызовы истории. Разработка и внедрение новых моделей просветительства, способов и форм коммуникации науки и общества оказывается продолжением коммуникативного поворота в философии, обращенного к актуальным социокультурным сюжетам.

Библиографический список

Касавин И. Т. Зоны обмена как предмет социальной философии науки // Эпистемология и философия науки. 2017. Т. 51, № 1. С. 8–17.

Огурцов А. П. Интерсубъективность как проблема философии науки // Философия науки. М. : ИФ РАН, 2009. Вып. 14 : Онтология науки. С. 235–246.

Хабермас Ю. Техника и наука как идеология. М. : Праксис, 2007. 208 с.

Apel K.-O. Transformation der Philosophie. 1.Aufl. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988. Bd. 2. 447 p.

Benkler Y. The Wealth of Networks: How Social Production Transform Markets and Freedom. New Haven : Yale University Press, 2006. 528 p.

Bernstein R. J. Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis. Oxford : B. Blackwell, 1983. 320 p.

Boroon L., Abedin B. The Dark Side of Using Online Social Networks: A Review of Individuals' Negative Experiences // Journal of Global Information Management. Vol. 29, iss. 6. 2021. P. 1–21.

Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 2. Frankfurt : Suhrkamp Verlag, 1981. 651 p.

Mäntymäki M., Islam A. N. The Janus Face of Facebook: Positive and Negative Sides of Social Networking Site Use. Computers in Human Behavior. 2016. Vol. 61. P. 14–26.

Roderick R. Habermas and the Foundation of Critical Theory. New York : St. Martin's Press, 1986. 194 p.

Taplin J. More Fast and Break Things. How Facebook, Google and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy. N.Y. : Little, Brown and Company, 2017. 320 p.

Williams M. Problems of Knowledge: a Critical Introduction to Epistemology. Oxford : Oxford University Press, 2001. 288 p.

References

Kasavin I. T. Trading Zones as a Subject Matter of Social Philosophy of Science // Epistemology & Philosophy of Science. 2017. Vol. 51, № 1. P. 8–17.

Ogurtsov A. P. Intersubjectivity as a Problem of Philosophy of Science // Philosophy of Science. Vol. 14: Ontology of Science. М. : Institute of Philosophy of Russian Academy of Sciences, 2009. P. 235–246.

¹¹ *Касавин И. Т.* Зоны обмена как предмет социальной философии науки // Эпистемология и философия науки. 2017. Т. 51, № 1. С. 9.

Habermas J. Technics and Science as Ideology. М. : Praxis, 2007. 208 p.

Apel K.-O. Transformation der Philosophie. 1.Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1988. Bd. 2. 447 p.

Benkler Y. The Wealth of Networks: How Social Production Transform Markets and Freedom. New Haven : Yale University Press, 2006. 528 p.

Bernstein R. J. Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis. Oxford : B. Blackwell, 1983. 320 p.

Boroon L., Abedin B. The Dark Side of Using Online Social Networks: A Review of Individuals' Negative Experiences // Journal of Global Information Management. Vol. 29, iss. 6. 2021. P. 1–21.

Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt : Suhrkamp Verlag, 1981. Bd. 2. 651 p.

Mäntymäki M., Islam A. N. The Janus Face of Facebook: Positive and Negative Sides of Social Networking Site Use. Computers in Human Behavior. 2016. Vol. 61. P. 14–26.

Roderick R. Habermas and the Foundation of Critical Theory. New York : St. Martin's Press, 1986. 194 p.

Taplin J. More Fast and Break Things. How Facebook, Google and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy. N.Y. : Little, Brown and Company, 2017. 320 p.

Williams M. Problems of Knowledge: a Critical Introduction to Epistemology. Oxford : Oxford University Press, 2001. 288 p.

Для цитирования:

Ищенко Е. Н. Коммуникативный поворот в философии и науке: концептуальные основания и современный контекст // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 322–328. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9046>

Recommended citation:

Ishchenko E. N. Communicative Turn in Philosophy and Science: Conceptual Foundation and Contemporary Context // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 322–328. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9046>

Воронежский государственный университет

328

Ищенко Е. Н., доктор философских наук, профессор кафедры онтологии и теории познания

E-mail: ischenko@phipsy.vsu.ru

Voronezh State University

Ishchenko E. N., Doctor of Philosophical Sciences, Professor of the Ontology and Epistemology Department

E-mail: ischenko@phipsy.vsu.ru

УДК 347.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9047>

**КОММУНИКАТИВНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ СУДЬИ
И ИНЫХ УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА
КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

О. А. Сухорукова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме коммуникативной компетентности участников гражданского судопроизводства и ее влиянию на качество правосудия. Предлагается состав коммуникативных навыков, необходимых для успешной коммуникации в суде, а также анализируются отдельные аспекты гражданской процессуальной формы с точки зрения обнаружения в ней возможностей для эффективного применения указанных навыков.*

Ключевые слова: *судопроизводство, судебная коммуникация, коммуникативная компетентность, качество правосудия.*

Abstract: *the article deals with the problem of communication competence of the participants of civil proceedings and its influence on the quality of justice. The author proposes a combination of communicative skills necessary for successful communication in court, as well as analyzes some aspects of the civil procedural form from the point of view of detecting opportunities for the effective application of such skills.*

Key words: *judicial proceedings, judicial communication, communication competence, quality of justice.*

В последние годы во всем мире наблюдается ухудшение коммуникативных навыков и способностей к эффективному социальному взаимодействию. Неожиданно для самих себя мы оказались в мире, существующем в условиях коммуникативного парадокса. Число социальных связей человека за счет социальных сетей и процесса глобализации выросло до невероятных показателей, что, как могло показаться, должно было способствовать и росту уровня нашей коммуникативной компетентности. Однако этого не произошло. Напротив, мы видим обратный процесс — стремительное и повсеместное ухудшение наших коммуникативных навыков и способностей к адекватной «живой» коммуникации.

Уже сейчас мы можем наблюдать изменения в привычных социальных взаимодействиях: часть из них вовсе распадается, часть существенно видоизменилась. Собственно, судебная система, о которой пойдет речь в настоящей статье, пытается как-то реагировать на изменения пространства коммуникации, и в этом смысле можно отметить и развитие информационных технологий в судах, и укрепляющее день ото дня свои позиции электронное правосудие, и распространение возможностей дис-

танционного участия в судебных заседаниях, и даже идеи внедрения искусственного интеллекта. Но это всего лишь оболочка, попытки за счет таких информационных достижений расширить доступ к правосудию, сделать его более транспарентным, облегчить работу судьям и аппарату судов, но никак не улучшить качество судебной коммуникации, а вместе с ней и самого правосудия. А оно, напротив, только ухудшается. Об этом свидетельствуют и данные опросов общественного мнения. Например, по итогам опроса Левада-Центра в 2021 г., доверие судам выказали только 28 % респондентов¹. Что еще хуже, негативное отношение к качеству правосудия укоренилось и в самом юридическом сообществе.

Качество правосудия часто оценивается через категорию справедливости. Может быть, именно поэтому в Европейской конвенции прав человека и основных свобод 1950 г.² право на судебную защиту формулируется через право на справедливое судебное разбирательство. Одним из основных аспектов права на справедливое судебное разбирательство является право быть выслушанным в суде³. Как минимум уже это дает основание юристам изучать коммуникативный аспект судопроизводства, чего, однако, не происходит. Наша правовая наука, увы, часто увлекается комментированием закона, а не фундаментальными исследованиями права. Хотя в последние годы ситуация начала немного меняться за счет некоторых попыток искать ответы на вопросы права не только в праве, что весьма обнадеживает. Если пытаться изучать более глубоко право быть выслушанным в суде, мы будем вынуждены погружаться в коммуникативную составляющую судопроизводства. А это – бездна неизученного и неисследованного.

Право быть выслушанным в суде – важнейшая процессуальная гарантия, нарушение которой может иметь вполне конкретные последствия. Поэтому указанное право сформулировано так, чтобы его соблюдение можно было контролировать. Это обуславливает то, что мы говорим только о праве быть выслушанным, но не услышанным. Закон обеспечивает участникам судопроизводства только возможность продемонстрировать суду свою позицию. Здесь, конечно, и связь с принципами равенства и состязательности, доступности правосудия. Некоторые ученые обоснованно полагают, что право быть выслушанным включает в себя и право быть услышанным. Так, В. М. Шерстюк указывает, что следует говорить не только о праве лиц, участвующих в деле, изложить суду свои требования или возражения, свою позицию по делу в целом и по частным вопросам, но и обязанность суда выслушать их и дать каждому из них в решении или определении мотивированный (основанный на нормах права и материалах дела) ответ как на заявленные требования, ходатайства, так и

¹ URL: <https://www.levada.ru/2021/10/06/doverie-obshhestvennym-institutam/>

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

³ См.: *Нешатова Т. Н.* Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3. С. 124–140.

на возражения⁴. Аналогичное мнение у А. Т. Боннера, С. Ф. Афанасьева и ряда других процессуалистов⁵.

Так можно ли обязать суд услышать меня? Не предоставить возможность высказаться, но именно услышать. Вообще говоря, такая обязанность есть. Хотя ее исполнение не обеспечено процессуальными гарантиями, вместе с тем это не умаляет коммуникативной ценности ее нормативного закрепления. Она содержится, например, в требованиях к мотивировочной части решения суда, в которой суд обязан изложить, помимо прочего, мотивы, по которым он отверг те или иные доказательства, принял или отклонил приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле. То есть суд должен объяснить свою позицию, а если проигравшая сторона не увидела в решении эти объяснения и оценку ее доводов, она будет думать, что ее попросту не услышали.

Судебное решение – это не просто правовой документ, которым завершается рассмотрение дела в суде, это итоговый коммуникативный ответ на все события судебного процесса, который должен быть адекватным.

Приведем пример: мировым судьей более года рассматривалось дело о разделе совместно нажитого имущества супругов. За это время обеими сторонами было потрачено немало сил, накопилось много доказательств, письменных объяснений, которые в итоге сформировали три внушительных тома гражданского дела. Наконец, состоялось решение об удовлетворении иска, однако оно оказалось совершенно не мотивированным: на четырех страницах уместились только общие фразы, ссылки на закон с перечислением лишь некоторых основных доказательств и вовсе отсутствовала внятная аргументация. Увидев это решение, ответчик с болью сказал: «Она украла целый год моей жизни, как будто его и не было... я говорил в пустоту». У него было полное разочарование, он обжаловал решение и не потому, что остался недоволен вердиктом, а потому, что был сражен тотальным невниманием судьи к его усилиям, точнее говоря, он не получил никакого коммуникативного ответа на проделанную им весьма интенсивную процессуальную работу.

Есть и обратный пример. Судебный процесс завершился неочевидным решением о взыскании довольно крупной суммы денег. Ответчик собирался решение обжаловать, но, когда получил полный текст реше-

⁴ См.: Шерстюк В. М. «Право быть выслушанным и быть услышанным» – принцип гражданского процессуального права // Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства : сб. статей. М., 2015. С. 28–35.

⁵ См., например: Боннер А. Т. Основания к отмене судебных постановлений по гражданским и арбитражным делам должны быть приведены в соответствие с жизнью // Вестник гражданского процесса. 2018. № 5. С. 11–31 ; Афанасьев С. Ф. К проблеме реализации права быть выслушанным в суде при рассмотрении гражданских дел // Там же. 2012. № 4. С. 28–45 ; Лазарев С. В. Управление арбитражным судом продолжительностью выступлений участников судебного разбирательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 36–38.

ния, передумал, сказав, что судья так подробно и понятно объяснил свою позицию, что спорить дальше не о чем.

Это лишь два частных примера того, какое значение имеет адекватная коммуникация в процессе, в том числе точное и полное отражение ее результатов в итоговом судебном акте. Почему же наши судьи не считают важным продемонстрировать сторонам, что они их услышали, ведь от этого зависит субъективная легитимность судебного решения со всеми вытекающими последствиями? Прежде всего, это происходит из-за низкого уровня коммуникативной компетентности, который обусловлен двумя взаимосвязанными факторами: во-первых, успешная судебная коммуникация не считается важной для эффективного судопроизводства, т. е. судьям кажется, что достаточно сказать, кто прав, не особенно вдаваясь в то, почему, и соответственно в таком случае коммуникативная составляющая процесса просто игнорируется; во-вторых, этому не учат студентов, которые по окончании вуза оказываются не подготовленными к такой деятельности.

Естественно, возникает вопрос, что же такого должен уметь судья или судебный представитель, и как понимать эту самую коммуникативную компетентность? Можно предложить довольно простое понятие коммуникативной компетентности как совокупности личных компетенций, достаточных для эффективного общения.

Список коммуникативных компетенций, которыми должен обладать участник судебного процесса довольно внушителен, но все их можно объединить в три группы.

1. Умение слушать (владеть профессиональной терминологией, сосредоточивать внимание на собеседнике, считывать невербальные знаки, приспосабливаться к социальным, межкультурным и иным особенностям собеседника и др.).

2. Умение говорить (владеть профессиональной терминологией, выбирать адекватные ситуации знаки и способы коммуникации, в том числе вербальные и невербальные, четко формулировать свою мысль, передавать желаемый смысл сообщений и др.).

3. Умение управлять коммуникацией (управлять своим и чужим поведением, контролировать свои эмоции, подстраиваться под меняющуюся коммуникативную ситуацию, сохранять принятую в судебной культуре дистанцию, но при этом быть гибким и др.).

Достаточное владение этими компетенциями с высокой долей вероятности может обеспечить участнику судопроизводства результативную коммуникацию, что в реальной практике встречается, увы, все реже. И это довольно странно, учитывая, что сама логика процесса ориентирована на коммуникативный результат, т. е. суду на протяжении разбирательства дела необходимо воспринять от участников процесса информацию и сделать на ее основе и в контексте заявленных требований определенный вывод. С виду весьма просто сконструированная коммуникативная ситуация, однако при низком уровне коммуникативной компетентности участников ее реализация существенно затруднена.

Характерной в этом смысле площадкой для проверки в действии коммуникативной компетентности участников судебного процесса является традиционная для судебного разбирательства вопросно-ответная форма общения. С ее помощью можно и задавать пределы коммуникации, и обеспечивать переход от одного тактического решения к другому, и контролировать ход коммуникации, снижая риск ее непредсказуемого развития, и выявлять реакции собеседников и многое другое. Это очень удобно для судьи, учитывая его право в любой момент прервать любого участника, сменить направление обсуждения и вообще предмет разговора или даже принудительно завершить коммуникацию. То есть идеальная ситуация характеризуется умелым менеджментом коммуникации со стороны судьи, который должен создать пространство коммуникации, задать его пределы и корректировать их по необходимости, а также управлять ею с намерением получить достойный коммуникативный результат.

К сожалению, далеко не все судьи обладают достаточной компетентностью для того, чтобы вести процесс с коммуникативной точки зрения эффективно. Это проявляется во многих аспектах, например в отсутствии должной подготовки к судебному процессу и соответственно в отсутствии планирования своей деятельности в нем, хотя это должен быть управляемый, а не спонтанный диалог. К сожалению, сегодня судья к процессам часто не готовится и начинает листать материалы дела прямо по ходу заседания, в результате задает вопросы, по которым стороны уже представили письменные объяснения, выносит на обсуждение факты, которые в связи с представленными в дело доказательствами утратили актуальность, или иным образом демонстрирует свою неосведомленность, что, конечно, порождает недоверие сторон, сомнения в квалификации судьи, в его объективности и, как следствие, в обоснованности принятого решения.

Кроме того, нужно учитывать и особенности каждой конкретной коммуникации. Отличается ли коммуникация в суде от коммуникации в магазине, например? Отличается и очень заметно. Судебная коммуникация – это коммуникация в затрудненных условиях, как-то: предстоит вести процесс с обычными гражданами, а не с юристами; процесс может быть осложнен конфликтом, как часто бывает, например, в семейных или наследственных спорах; есть какие-то особенности коммуникации, связанные с невладением языком судопроизводства или когнитивными нарушениями у участника, или с ограничением здоровья участника. Словом, контекст судебной коммуникации в каждом деле свой, и судья должен к нему адаптироваться, а не наоборот, пытаться адаптировать его под себя.

В этом смысле судебным представителям легче, у них больше опыта в этих самых разных контекстах. Они знают, что одному судье нужно излагать доводы кратко и по существу, другому – подробно и с доказательствами, третий вообще никого не любит слушать и предпочитает получать все сведения и позиции сторон в письменном виде. Исходя из этих личностных особенностей судьи, они разрабатывают стратегию на

процесс и стараются ее придерживаться. За счет коммуникативной подвижности адвокаты и иные судебные представители оказываются более компетентными, чем судьи.

Труднее всего, конечно, приходится непрофессиональным участникам, поскольку приобретение коммуникативных компетенций – это длительный процесс, который должен включать в себя теоретическую подготовку и практику реального профессионального общения. Поскольку судебная коммуникация во многом конвенциональна и строится на обыкновениях, это в большой степени ремесло, которое должно передаваться от «мастера» «ученику» или приобретаться сколько-нибудь продолжительным личным опытом участия в судебных процессах.

Естественно, что в таком случае нельзя ожидать высокого уровня компетентности от непрофессиональных участников процесса, для которых участие в судебном разбирательстве – событие неординарное и, как правило, разовое. Они, конечно, не готовы вести диалог в правовых категориях и едва ли могут хоть как-то управлять траекторией своего процессуального поведения. Да и сама обстановка судебного заседания является для них дискомфортной, что естественным образом вызывает волнение и все сопутствующие ему коммуникативные проблемы. В то же время можно с уверенностью утверждать, что достаточно развитые компетенции профессиональных участников способны восполнить соответствующие недостатки партнеров по коммуникации. Хотя, конечно, судьи предпочитают общаться с юристами, потому что это требует приложения куда меньших усилий для достижения результата. Приведем пример из реальной коммуникации в рамках рассмотрения спора о назначении трудовой пенсии по старости:

Судья: В чем состоят Ваши требования?

Истец: В иске написано, я это поддерживаю.

Судья: Поясните суду, как Вы мотивируете исковые требования?

Истец: Я не понимаю Вашего вопроса.

Судья (раздражаясь): На чем основываете правовую позицию по делу?

Истец: Я не знаю, мне адвокат писал иск.

Судья (не скрывая раздражения): А что же Вы тогда без адвоката пришли, если двух слов связать не можете? Мне некогда из Вас клещами слова вытягивать. В следующий раз без адвоката не приходите. Откладываю заседание.

Подобная нетерпимость обусловлена не только нежеланием приложить необходимые коммуникативные усилия, но во многом неумением это сделать и отсутствием ориентированности на успешную коммуникацию.

Приведенный пример далеко не единственный в этом роде: подобные и иные многообразные коммуникативные ошибки случаются в судебных процессах с пугающей регулярностью и являются серьезным препятствием для эффективного рассмотрения дел судами. Это действительно так, и отсутствие понимания данной проблемы на всех уровнях власти не меняет положения дел. Впрочем, необходимость решения этой проблемы все

же постепенно осознается научным сообществом, что весьма обнадеживает, учитывая, что юридическая наука в основном сконцентрирована в вузовской среде, именно образовательный процесс в первую очередь нужно дополнять новыми задачами по развитию коммуникативных компетенций у будущих юристов. Конечно, в идеале речь должна идти об интеграции в образовательный процесс коммуникативных методик, которые и результатом их применения, и самим процессом использования формируют у студентов нужные навыки. Не секрет, что избыток информации уже обесценил классические формы занятий, студентам стало труднее запоминать и вообще работать с длинными и насыщенными текстами. Главное, что теперь в этом нет былой необходимости. Вся информация доступна. Это, конечно, не означает полный отказ от классического формата, но совершенно ясно, что доля, например, обычных лекций или семинарских занятий с пересказом учебника по ключевым дисциплинам практического спектра должна быть многократно уменьшена в пользу интерактивных форм обучения, построенных на передаче не столько знаний, сколько ремесла и соответственно на запоминании и обретении навыков посредством личного опыта, обязательно включающего сообщество, вовлеченность и эмоции. Собственно, компетентностный подход, представляющий собой тренд последних лет в образовании, ориентирован во многом на это.

Не стоит забывать и о действующих судьях и практикующих юристах, достижение необходимого уровня коммуникативной компетентности которых возможно, например, за счет специальных программ повышения квалификации. Принятие указанных мер благотворно повлияет на практику судебной коммуникации и, как следствие, на эффективность судебного рассмотрения гражданских дел.

Библиографический список

Афанасьев С. Ф. К проблеме реализации права быть выслушанным в суде при рассмотрении гражданских дел // Вестник гражданского процесса. 2012. № 4. С. 28–45.

Боннер А. Т. Основания к отмене судебных постановлений по гражданским и арбитражным делам должны быть приведены в соответствие с жизнью // Вестник гражданского процесса. 2018. № 5. С. 11–31.

Лазарев С. В. Управление арбитражным судом продолжительностью выступлений участников судебного разбирательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 36–38.

Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3. С. 124–140.

Шерстюк В. М. «Право быть выслушанным и быть услышанным» – принцип гражданского процессуального права // Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства : сб. статей. М. : Статут, 2015.

References

Afanasyev S. F. To a problem of realization of the right to be listened in court by consideration of civil cases // Herald of Civil Procedure. 2012. № 4. P. 28–45.

Bonner A. T. Grounds to Cancellation of Judicial Provisions on Civil and Arbitration Cases Should Be Brought in Line With Life Needs // Herald of Civil Procedure. 2018. № 5. P. 11–31.

Lazarev S. V. Management of the Duration of Speeches of Parties to Judicial Proceedings by a Commercial Court // Arbitrazh and Civil Procedure. 2020. № 11. P. 36–38.

Neshataeva T. N. The court and the generally recognized principles and norms of international law // RF Bulletin of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation. 2004. № 3. P. 124–140.

Sherstyuk V. M. The Right to Be Heard as the Principle of Civil Procedural Law. // Current Problems of Civil and Arbitration Proceedings: Collection of Articles. M., 2015.

Для цитирования:

Сухорукова О. А. Коммуникативная компетентность судьи и иных участников процесса как условие эффективного судопроизводства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 329–336. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9047>

Recommended citation:

Sukhorukova O. A. Communication Competence of the Judge and other Participants in the Procedure as a Condition for Effective Judicial Proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 329–336. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9047>

Воронежский государственный университет

Сухорукова О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: osukhorukova@gmail.com

Voronezh State University

Sukhorukova O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: osukhorukova@gmail.com

УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9194>

МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ – НАДЛЕЖАЩАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

(Рец. на кн.: *Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / М. Ю. Старилов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. – 308 с.)*

Н. Н. Ткачева

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 7 марта 2022 г.

Аннотация: дается краткий анализ основных научных положений монографии М. Ю. Старилова и отмечается значение этой книги для развития теории и практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску в соответствии с процессуальными нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Книга содержит информацию о становлении и развитии института мер предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства, зарубежном опыте нормативного установления предварительной защиты в судебном процессе. Формулируются выводы о главных подходах автора как по изучению проблемы эффективности мер предварительной защиты по административному иску, так и по использованию судебной статистики и обобщению судебной практики. Поддерживаются обоснованные в монографии идеи, выводы и предложения, показывающие масштабный правовой потенциал института предварительной защиты для решения основных задач административного правосудия. Ознакомление с книгой позволит читателю сформировать комплексное представление о содержании и юридическом значении предварительной защиты в системе административного судопроизводства по КАС РФ. В работе обоснована неразрывная связь административного процессуального права с материальным административным правом, сферой административных и иных публичных правоотношений. Делается вывод, что монография М. Ю. Старилова вносит заметный вклад в развитие теории предварительной защиты по административному иску.

Ключевые слова: административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, меры предварительной защиты по административному иску: понятие, виды, основания и порядок принятия, доказывание необходимости применения судом общей юрисдикции, эффективность, основные проблемы развития.

Abstract: *a brief analysis of the main scientific provisions of the monograph by M. Yu. Starilov is given and the significance of this book for the development of the theory and practice of application by courts of general jurisdiction of preliminary protection measures of administrative action in accordance with the procedural norms of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation is noted. The book contains information about the formation and development of the institution of preliminary protection measures in the system of Russian administrative legal proceedings, foreign experience in the normative establishment of preliminary protection in a trial. Conclusions are formulated about the author's main approaches both to studying the problem of the effectiveness of preliminary protection measures in an administrative action, and to using judicial statistics and generalizing judicial practice. The ideas substantiated in the monograph, conclusions and proposals are supported, showing the massive legal potential of the institution of preliminary protection for solving the main tasks of administrative justice. Familiarization with the book will allow the reader to form a comprehensive understanding of the content and legal significance of preliminary protection in the system of administrative proceedings under the CAP RF. The work substantiates the inseparable connection between administrative procedural law and substantive administrative law, the sphere of administrative and other public legal relations. It's concluded that the monograph by M. Yu. Starilov makes a significant contribution to the development of the theory of preliminary protection in the administrative action.*

Key words: *administrative proceedings; Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation measures of preliminary protection in the administrative action: concept, types, grounds and procedure for adoption, proving the need for a court of general jurisdiction, efficiency, main problems of development*

В начале 2022 г. в Издательском доме ВГУ была опубликована книга кандидата юридических наук, преподавателя кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета М. Ю. Старилова, посвященная актуальной в современном судебном административном процессе проблематике применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску¹. Данная монография базируется на теоретическом материале защищенной М. Ю. Стариловым на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» в октябре 2020 г. кандидатской диссертации на тему «Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции» по специальностям 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. Автор настоящей рецензии выступала официальным оппонентом по указанной диссертационной работе.

¹ См.: *Стариллов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / М. Ю. Стариллов ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. 308 с.*

Рецензируемая монография М. Ю. Старилова написана на тему, актуальность которой обусловлена необходимостью обеспечения эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в области публичного управления, а также повышения юридического качества рассмотрения судами общей юрисдикции административных дел. В сфере административных и иных публичных правоотношений возникают публично-правовые споры, правильное разрешение которых должно основываться на современных принципах, институтах, процессуально-правовых механизмах, разработанных и включенных в соответствующую процессуальную правовую форму. Вступление в силу в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) моментально актуализировало действие и судебное применение нового процессуального института предварительной защиты по административному иску. Важно отметить, что меры предварительной защиты по административному иску, применяемые судом по правилам административного судопроизводства, как правовой институт формировались и развивались в процессе законотворческой деятельности (2006–2015 гг.), основываясь на уже детально разработанной и проверенной в значительной мере судебной практикой теории обеспечительных мер (обеспечения иска) в гражданском (гражданском и арбитражном) процессе. Следовательно, порядок применения судами в течение достаточно продолжительного времени мер обеспечения исковых требований по правилам гражданского или арбитражного судопроизводства стал полноценной юридической основой для проведения исследования.

Ознакомление с монографией М. Ю. Старилова позволяет в полной мере констатировать значительную научную ценность этого научного труда, высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, предложений, выводов и рекомендаций. Автор осуществил обстоятельное исследование института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве и практику его применения судами общей юрисдикции. Сразу нужно подчеркнуть, что такая глубокая разработка актуальной проблемы в российском административном процессуальном праве осуществлена в юридической науке впервые. При этом М. Ю. Старилов, как видно из текста книги, успешно воспользовался созданной теорией обеспечительных мер в гражданском процессе и создал концепцию предварительной защиты в административном судопроизводстве, придав ей новый импульс для дальнейшего совершенствования; как следствие, соискателем разрабатывались новые направления по улучшению административного процессуального законодательства, модернизации общего административного права, устранению административных барьеров и ошибок посредством использования судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Автор очень точно рассмотрел вопрос о степени разработанности темы исследования в общей процессуальной правовой теории, отметив,

что институт обеспечительных мер (обеспечения иска) в гражданском и арбитражном процессах неоднократно становился предметом научного исследования в специальной литературе. Научные изыскания привели соискателя к разработке новых теоретических обобщений, положений, выводов, предложений и рекомендаций, характеризующих научный труд как исследование, впервые проведенное в российской процессуальной правовой теории и основанное на концепции правового регулирования, установленного в КАС РФ, а также с учетом действия института обеспечения иска (обеспечительных мер) по ГПК РФ и АПК РФ. Следует подчеркнуть, что меры предварительной защиты по административному исковому заявлению стали в книге предметом отдельного и межотраслевого исследования, что подчеркивает новизну теоретического материала, научно-практическую значимость результатов научной работы автора, а также определяет личный вклад М. Ю. Старилова как в науку административного и административного процессуального права, так и в теорию отдельных институтов гражданского и арбитражного процессов.

Основные выводы, содержащиеся в каждой главе монографии и перечисленные в заключении (с. 226–234), с большой очевидностью можно отнести к теоретическим положениям, определяющим новизну работы М. Ю. Старилова, которая объясняется в том числе и тем, что монография является одним из первых комплексных публично-правовых исследований теоретико-прикладных проблем применения института предварительной защиты по административному иску по правилам КАС РФ.

Автор показывает результативное соотношение российской теории предварительной защиты по административному иску с научными представлениями зарубежных ученых о юридическом значении и содержании мер предварительной защиты в административном процессуальном праве (с. 84–110). Научная глубина исследования и желание автора всесторонне рассмотреть институт предварительной защиты по административному иску, безусловно, способствовали разработке и проведению ответственного подхода к сбору, анализу и обобщению практики принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по КАС РФ (с. 166–215). Данный подход позволил автору исследования выявить практические проблемы реализации института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве и представить свои предложения по его дальнейшему развитию и совершенствованию.

Внимательное изучение книги в полной мере позволяет утверждать, что результаты исследования (как теоретического, так и прикладного характера), эмпирические данные, полученные в ходе анализа судебной практики, подтверждают процессуальную востребованность и практическую значимость института предварительной защиты по административному иску в решении общих задач административного судопроизводства (защита прав, свобод, законных интересов административных истцов, законных интересов иных субъектов права, укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений (с. 15–84; 215–225)).

Поставленные автором цели исследования вполне достигнуты, так как он поставил и решил такие задачи, как: рассмотрение понятия, признаков, юридического значения мер предварительной защиты по административному иску, изучение их видов, особенностей нормативного установления и судебного применения; анализ предварительной защиты по административному иску как новой юридической конструкции в российском административном процессуальном праве и аргументация ее публично-правовой природы; обоснование назначения мер предварительной защиты по административному иску как формы охраны сферы административных и иных публичных правоотношений; рассмотрение мер предварительной защиты по административному иску с позиций обязательного элемента административно-процессуальной формы; проведение анализа общих условий, оснований и порядка принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции; исследование отдельных элементов доказывания необходимости применения судом мер предварительной защиты по административному иску; разработка критериев эффективности применения мер предварительной защиты по административному иску; изучение и обобщение практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску; проведение анкетирования судей по важнейшим вопросам применения института предварительной защиты и формулирование основных выводов относительно его эффективности; выявление центральных проблем применения мер предварительной защиты и обоснование направлений совершенствования административного процессуального законодательства о предварительной защите по административному иску.

Поставленные в монографии задачи становятся очевидными при ознакомлении со структурой содержания книги М. Ю. Старилова; именно они и обусловили необходимую логичность, надлежащую стройность и разумную последовательность в изложении соискателем научно-теоретического материала. Структура исследования построена с учетом достижения определенных автором целей и решения задач исследования; при этом она характеризуется логической последовательностью как в изложении хода теоретического анализа многочисленных вопросов темы, так и в отражении в тексте работы результатов исследовательской деятельности.

Рецензируемый научный труд М. Ю. Старилова состоит из трех глав, объединяющих 10 параграфов. Целесообразно особо обратить внимание на полноту и всесторонность закрепления в оглавлении книги в качестве главных направлений исследования наиболее важных теоретико-прикладных вопросов, судебной практики, судебной статистики, анкетирования судей. Предпринятое планирование в теоретическом изучении как базовых вопросов предварительной защиты по КАС РФ, так и выявленных проблем судебного применения мер предварительной защиты позволяет судить о надлежащей глубине проработки плана и установлении наиболее важных приоритетов в проведении исследования.

В первой главе работы (с. 15–110) рассматриваются понятие, признаки, задачи, функции и юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску. Следует согласиться с автором, что институт предварительной защиты в КАС РФ чрезвычайно важен для обеспечения эффективности правосудия по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, законности деятельности органов публичного управления, повышения эффективности правовой защиты многочисленных субъектов права. Важным подходом соискателя, который обеспечил новизну отдельных выводов автора, стало рассмотрение института мер предварительной защиты по административному иску с позиций их неотъемлемости (как элемента) административно-процессуальной формы, усиливающей гарантии решения всех задач административного судопроизводства по делам, вытекающим из публичных правоотношений (с. 54–71).

Следует согласиться с автором, что «административное судопроизводство как форма осуществления судебной власти обусловлена материальными правовыми особенностями сферы административных и иных публичных правоотношений, необходимостью их учета при установлении порядка разрешения административно-правовых споров, обладающих особыми признаками и отличающихся от иных правовых споров» (с. 46). Именно этим и объясняется авторский вывод о необходимости совершенствования института административных процедур в виде качественной проработки опубликованных законопроектов «Об административных процедурах и административных актах» (с. 24–25, 231).

Представляет интерес рассмотрение вопроса становления института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве в России с 2000 по 2015 г.

В сравнительно-правовом плане является важным опыт применения института предварительной защиты в административном судопроизводстве в зарубежных государствах, как-то: Великобритания, Германия, Франция, Сербия, Испания, Бразилия. Не оставляет автор без внимания и «постсоветское правовое пространство», где предварительная правовая защита по административному иску находит результативное применение (например, Украина, Эстонская Республика, Республика Азербайджан, Кыргызская Республика, Республика Казахстан). Информационно насыщенным с научной точки зрения выступает авторский анализ проекта модельного закона «Административно-процессуальный кодекс», который содержит административно-процессуальную модель разрешения административно-правовых споров.

Во второй главе книги М. Ю. Стариков изучает: виды мер предварительной защиты по административному иску; общие условия, основания и порядок принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве; доказывание необходимости принятия мер предварительной защиты по административному иску (с. 111–165).

Виды мер предварительной защиты по административному иску анализируются применительно к особенностям отдельных производств по

административным делам. В этой главе работы (а затем и в первом параграфе главы третьей) автором подробно рассматривается применение мер предварительной защиты по таким категориям административных дел, как оспаривание нормативных правовых актов, а также решений, действий (бездействия) органов публичной власти, административных органов и должностных лиц (с. 134–138, 166–215).

М. Ю. Стариллов анализирует дискуссионные вопросы понимания условий применения мер предварительной защиты по административному иску. Полноценное рассмотрение в работе получили следующие основания принятия судами мер предварительной защиты: явная опасность причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; невозможность или затруднительность защиты прав, свобод и законных интересов без принятия мер предварительной защиты; возможность появления ситуации затруднения или невозможности исполнения окончательного судебного решения по административному делу в случае непринятия мер предварительной защиты (с. 151–152). Среди условий автором выделяются следующие: соответствие указанных мер содержащимся в заявлении истца требованиям; наличие непосредственной связи мер предварительной защиты с предметом административного иска; необходимость и достаточность планируемых к принятию мер предварительной защиты для обеспечения надлежащего исполнения окончательного судебного акта; пропорциональность наступления возможных последствий как для административного ответчика, так и для административного истца (с. 123–124). Крупной и значимой частью второй главы работы стал материал о доказывании необходимости применения мер предварительной защиты по административному иску (с. 143–165). Именно здесь автором сделаны важные теоретические обобщения, выводы и полезные рекомендации по улучшению нормативного правового регулирования порядка принятия судом мер предварительной защиты.

Третья глава книги посвящена концептуальному рассмотрению практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты, анализу судебной статистики, установлению методологических основ познания эффективности института мер предварительной защиты в системе административного судопроизводства. Все три параграфа последней главы монографии (с. 166–225) содержат детальный анализ судебной практики, эффективности мер предварительной защиты и главных правоприменительных проблем в этой сфере административно-процессуальных отношений. Заслуживает очень высокой оценки эмпирическая база исследования, которая представлена не только в многочисленных решениях и обзорах российских судов различного уровня по мерам предварительной защиты и общим вопросам административного правосудия, но и в изучении конкретных административных дел. М. Ю. Стариллов проанализировал 1374 административных дела, рассмотренных судами общей юрисдикции Алтайского, Красноярского и Краснодарского краев,

Республики Крым, Воронежской, Белгородской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Омской и Тамбовской областей. Автор весьма умело и с высокой результативностью уделил внимание правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в части толкования не только мер предварительной защиты по административному иску, но и иных, взаимосвязанных с ними, сложных правоприменительных вопросов разрешения публичных споров, возникающих в сфере реализации материальных административных и иных публичных правоотношений.

М. Ю. Старилов демонстрирует результаты обобщения и анализа судебной практики по применению мер предварительной защиты по административному иску в размещенных в конце книги трех Приложениях (с. 293–307). Здесь же нужно указать и на высокую значимость проведенного автором анкетирования 182 судей районных судов общей юрисдикции и судей коллегий по административным делам областных (краевых) судов по сложным вопросам правоприменительной деятельности (с. 293–301), связанной с применением мер предварительной защиты по административному иску. Итогом научных изысканий М. Ю. Старилова стали сформулированные им теоретические выводы и положения, касающиеся выявленных проблем судебного применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве, для разрешения которых были предложены направления совершенствования процессуального законодательства и улучшения формальных процедур судебного применения мер предварительной защиты по административному иску. Думается, рекомендации автора могут заинтересовать научное сообщество, представителей законодательной власти и правоприменителей, размышляющих о совершенствовании не только общих вопросов административной процессуальной теории, но и конкретных институтов Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Следует в полной мере поддержать рассуждения автора, которые излагаются в самом начале книги (с. 12–13), когда М. Ю. Старилов указывает на тот факт, что в книге представлено много научной информации и дискуссионных положений, касающихся не только самой темы исследования – предварительной защиты в административном судопроизводстве, но и более глобальных проблем понимания, предназначения и реформирования административного судопроизводства, его взаимодействия с гражданско-правовым процессом вообще, теорией административной процессуальной формы, построенной в системном единстве с традиционными характеристиками сферы административных и иных публичных правоотношений. В монографии постоянно анализируются процессуально-правовые вопросы, тесно переплетенные с институтом мер предварительной защиты по административному иску. Как говорит сам автор, включение данных тематик в предмет исследования позволяет надлежащим образом судить как о единстве процессуально-правовой материи, так и о возможных направлениях модернизации российского процессуального законодательства.

Отдельные положения научного труда М. Ю. Старилова являются спорными, имеют дискуссионный характер, а некоторые идеи и выводы автора требуют дополнительного обоснования. Здесь можно отметить, например, утверждение автора о том, что институт *предварительной защиты* в административном судопроизводстве и *меры предварительной защиты по административному иску* появились в тексте КАС РФ под воздействием как модернизации материального административного права, появления новых теоретических конструкций, учета юридических характеристик сферы административных и иных публичных правоотношений, административных процедур, формирования судебного административного права и административного процессуального законодательства, так и под влиянием концепции предварительной судебной защиты, сформировавшейся в процессуальном праве европейских государств (с. 28–34). Вместе с тем российские ученые критикуют избранную законодателем терминологию, связанную с обеспечением в административном судопроизводстве исковых требований (с. 30). В научных трудах отмечается, что традиционные для цивилистического процесса термины «обеспечение иска», «меры обеспечения иска» и «обеспечительные меры» были бы весьма уместны и в законодательстве об административном судопроизводстве. Поэтому данный вопрос может возникать снова. На самом деле, возможно ли считать используемые на протяжении многих десятилетий в гражданском и арбитражном процессах обеспечительные меры терминологией, более пригодной для решения задач судебного процесса? Вместе с тем автор демонстрирует твердую убежденность все-таки в необоснованности установления в КАС РФ «предварительной защиты» взамен обеспечения иска; при этом он не считает поспешностью и определенной искусственностью заимствование иностранной правовой терминологии для российской процессуальной правовой теории.

Рассуждая об основаниях и условиях применения мер предварительной защиты по административному иску, М. Ю. Старилов констатирует весьма тонкую разграничительную грань между основаниями и условиями принятия судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску (с. 126). Когда автор говорит о необходимости и достаточности мер предварительной защиты по административному иску, то в одном случае рассматривает их как обязательные характеристики оснований применения мер и их эффективности (с. 126–128), в другом – относит принятие указанных мер к условиям (предпосылкам) судебного принятия мер обеспечения исковых требований (с. 122–123). В книге можно найти суждения автора о том, что достаточность и необходимость также рассматриваются как условия (предпосылки) применения мер предварительной защиты по административному иску. Конечно, при всей глубокой взаимосвязанности указанных терминов в теории предварительной защиты в системе административного судопроизводства (как, впрочем, и в соответствующих институтах цивилистического процесса) всё же требуется более четкое определение критериев разграничения

оснований и условий принятия судом мер предварительной защиты по административному иску.

Еще одна проблема. Исследование М. Ю. Стариловым вопроса о доказывании необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску привело его к выводу, что производство по применению обеспечительных мер в административном судебном процессе должно основываться на объемной аналитической (оценочной) деятельности суда, связанной как с доказыванием фактов, что оставление заявления о принятии мер предварительной защиты по административному иску без удовлетворения в будущем сможет существенно затруднить или напрямую содействовать появлению ситуации невозможности исполнения итогового решения по делу, так и с формированием судьей прогноза в отношении вариантов окончательного судебного решения (с. 146). Данная позиция, очевидно, направлена на повышение уровня обоснованности принятия мер предварительной защиты по административному иску. Однако возникает вопрос: не будет ли в таком случае суд «дублировать» свои же действия на различных этапах административного судопроизводства? Как известно, суд выявляет наличие условий для предъявления административного искового заявления в административном судопроизводстве на этапе решения вопроса о принятии административного искового заявления и возбуждении производства по административному делу. Наконец, суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств. В какой мере на этом этапе процессуальной деятельности должны учитываться принципы *соразмерности* заявленных в иске требований мерам предварительной защиты, необходимость которых обосновывается в самом административном исковом заявлении, а также *учета достаточности* обстоятельств, свидетельствующих о надлежащей обоснованности исковых требований?

Очевидно, что высказанные замечания носят ярко выраженный дискуссионный характер и не снижают высокой оценки научного труда М. Ю. Старилова.

Проведенное автором исследование теоретико-прикладных вопросов принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску можно оценить весьма положительно с точки зрения соответствия его результатов тем основным требованиям, которые обычно ставятся в начале исследования: актуальность изучаемой темы и значимость решаемой научной задачи; новизна сформулированных автором научно-теоретических положений и рекомендаций; достоверность научных положений, рекомендаций и выводов, полученных автором; инициативно-творческий подход автора к анализируемым вопросам при соблюдении современной методологии исследования.

Подытоживая характеристику монографии М. Ю. Старилова, можно утверждать, что его научный труд включает в себя исследование сложных вопросов процессуального правового регулирования и судебного

применения мер предварительной защиты; книга обладает внутренним единством и содержит новые научные положения, полезные для наук административного процессуального права и цивилистического процесса, что свидетельствует о личном вкладе автора в указанные сферы отрасли юридической науки. Выводы и предложения автора могут быть в будущем использованы как в законотворческой, так и правоприменительной деятельности. М. Ю. Старилов создал полноценную концепцию правового регулирования и практического судебного применения мер предварительной защиты в российском административном судопроизводстве, которая будет способствовать развитию процессуального права и повышению эффективности законотворчества, совершенствованию правоприменения и улучшению судебной практики в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Библиографический список

Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. 308 с.

References

Starilov M. Yu. Preliminary protection measures of administrative action : theory, judicial practice, problems, efficiency : monograph. Voronezh : Publishing House of VSU, 2022. 308 p.

Для цитирования

Ткачева Н. Н. Меры предварительной защиты по административному иску – надлежащая процессуальная форма для обеспечения эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений (Рец. на кн.: *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / М. Ю. Старилов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. – 308 с.) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 337–348. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9194>

Recommended citation:

Tkacheva N. N. Preliminary protection measures of administrative action – appropriate procedural form to ensure effective legal protection of rights, freedoms and legitimate interests in the field of public legal relations (Review of the book : *Starilov M. Yu.* Preliminary protection measures of administrative action : theory, judicial practice, problems, efficiency : monograph / M. Yu. Starilov, Voronezh State University. – Voronezh : Publishing House of VSU, 2022. – 308 p.) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). С. 337–348. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9194>

Саратовская государственная юридическая академия

Ткачева Н. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса

E-mail: Nat-1234@yandex.ru

Saratov State Law Academy

Tkacheva N. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department

E-mail: Nat-1234@yandex.ru

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- дата направления материала в редакцию журнала;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- библиографический список на русском и английском языках, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание оши

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕЦЕНЗИРОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ, ПОСТУПАЮЩИХ В РЕДАКЦИЮ

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение 5 лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

**Requirements to the materials directed to
an editorial board of the journal for publication**

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

**2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED
TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION**

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid

mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. REVIEWING OF THE MATERIALS COMING TO EDITION

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

**ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

СЕРИЯ: ПРАВО. 2022. № 1 (48)

Дата выхода в свет 22.04.2022

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.

Уч.-изд. л. 29,0. Усл. п. л. 28,6. Тираж 150 экз. Заказ 99

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3