ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКОН

ИЗиСП

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Международный союз юристов

КОНСТИТУЦИЯ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 27 мая – 5 июня 2020 г.)

Москва
2020

УДК 342.4
ББК 67.400.1
К65

К65 **Конституция и модернизация законодательства**: материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 27 мая – 5 июня 2020 г.) / А.Я. Капустин, И.И. Кучеров, С.А. Синицын, А.И. Ковлер, Ю.Н. Кашеварова и др.; пред. ред. кол. Т.Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2020. — 1076 с. — DOI

ISBN 978-5-9516-0874-1 (online)

Современные конституционные преобразования, утверждая «ценностное» правопонимание, актуализируют теоретические и практические проблемы законодательного регулирования, служат предпосылкой к переосмыслению сущности, роли и значения права в жизни общества, обусловливают постановку ряда вопросов, касающихся, прежде всего, качественной реализации новелл.

Предлагаемый вниманию читателя сборник отражает разнообразие и глубину научных дискуссий XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов на тему «Конституция и модернизация законодательства», которая была проведена Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Международным союзом юристов.

В условиях сложной эпидемиологической ситуации, связанной с распространением коронавирусной инфекции, в целях защиты здоровья участников конференции оргкомитет принял решение о дистанционном (заочном) проведении XV Школы. Впервые все ее научные мероприятия прошли онлайн. Участники пполучили уникальную возможность пообщаться с непосредственными разработчиками поправок к Конституции Российской Федерации и представить свои доклады в новом формате.

УДК 342.4
ББК 67.400.1

ISBN 978-5-9516-0874-1 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

International Union of Lawyers

CONSTITUTION AND MODERNIZATION OF LEGISLATION

Proceedings of the XV International school of young legal scholars (Moscow, May 27 – June 5, 2020)

Moscow
2020

Constitution and Modernization of Legislation: Proceedings of the XV International School of Young Legal Scholars (Moscow, May 27 – June 5, 2020) / A.Y. Kapustin, I.I. Kucherov, S.A. Sinitsyn, A.I. Kovler, Y.N. Kashevarova, etc.; Chairman of the Editorial Board T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Publishing House "Jurisprudence", 2020. — 1076 p. — DOI

ISBN 978-5-9516-0874-1 (online)

Modern constitutional transformations, asserting a "value" legal understanding, actualize theoretical and practical problems of legislative regulation, serve as a prerequisite for rethinking the essence, role and significance of law in the life of society, and determine the formulation of a number of issues related, first of all, to the qualitative implementation of novelties.

This collection reflects the diversity and depth of scientific discussions of the XV International school of young legal scholars on the topic "Constitution and modernization of legislation", which was held by the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation in cooperation with the International Union of lawyers.

In the context of a difficult epidemiological situation related to the spread of coronavirus infection, in order to protect the health of conference participants, the organizing Committee decided to hold the XV School remotely (by correspondence). For the first time, all its scientific events were held online. The participants had a unique opportunity to communicate with the direct developers of amendments to the Constitution of the Russian Federation, present their reports in a new format.

ISBN 978-5-9516-0874-1 (online)

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2020

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Председатель редакционной коллегии

Т.Я. Хабриева — Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, заместитель президента Российской академии наук, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор,заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан

Заместитель председателя редакционной коллегии

Н.Н. Черногор — заместитель директора ИЗиСП, главный научный сотрудник центра фундаментальных правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор РАН

Члены редакционной коллегии

А.Я. Капустин — научный руководитель ИЗиСП, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор

И.И. Кучеров — первый заместитель директора ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

С.А. Синицын — заместитель директора ИЗиСП, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук

А.И. Ковлер — заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор

Ю.Н. Кашеварова — заведующий учебно-образовательным центром ИЗиСП, кандидат юридических наук

Л.В. Андриченко — заведующий центром публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

А.Е. Постников — заведующий отделом конституционного права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

В.В. Лазарев — главный научный сотрудник центра фундаментальных правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Ю.А. Тихомиров — заместитель заведующего центром публично-правовых исследований, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права

Н.С. Волкова — и.о. ученого секретаря ИЗиСП, заместитель заведующего отделом социального законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук

Н.А. Поветкина — заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент

Д.А. Пашенцев — заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

А.М. Цирин — и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук, секретарь Бюро Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции

А.С. Емельянов — и.о. заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент

С.Л. Нудель — и.о. заведующего отделом уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент

Х.И. Гаджиев — заведующий отделом судебной практики и правоприменения ИЗиСП, доктор юридических наук

И.В. Анненкова — заведующий лабораторией медиалогии и медиалингвистики в области права ИЗиСП, доктор филологических наук, профессор

В.Ю. Лукьянова — заведующий лабораторией правового мониторинга и социологии права ИЗиСП, кандидат философских наук

Н.В. Путило — заведующий отделом социального законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук

Л.А. Чиканова — заведующий отделом законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП, доктор юридических наук

В.М. Жуйков — заведующий отделом гражданского законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

О.А. Беляева — заведующий кафедрой частноправовых дисциплин ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор РАН.

Н.Г. Доронина — заведующий отделом международного частного права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Н.В. Кичигин — и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук

Н.Г. Семилютина — заведующий отделом гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент

А.М. Белялова — и.о. заведующего отделом международного сотрудничества ИЗиСП, кандидат юридических наук.

Т.И. Чурсина — заведующий отделом «Объединенная редакция периодических научных изданий» ИЗиСП

Составители издания

Д.А. Печегин, О.И. Сакаева, Н.С. Воробьев, П.П. Кабытов, В.В. Матвеев, О.Е. Стародубова, Р.В. Никонов, Э.К. Сайфуллин

AUTHORS

Chairman of the Editorial Board

T.Y. Khabrieva — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Co-chairman of the Working Group on the Preparation of Proposals for Amending Constitution of the Russian Federation, president of the Russian Academy of Sciences, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe), academician of the Russian Academy of Sciences, titular member of the International Academy of Comparative Law, doctor of Law, professor, Vice-Honored lawyer of the Russian Federation, Honored lawyer of the Republic of Tatarstan

Deputy Chairman of the Editorial Board

N.N. Chernogor — Deputy Director of the ILCL, Doctor of Law, Professor of the Russian Academy of Sciences

Members of the Editorial Board

A.Y. Kapustin — Scientific Advisor of the ILCL, President of the Russian Association of International Law, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

I.I. Kucherov — Senior Deputy Director of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

S.A. Sinitsyn — Deputy Director of the ILCL, Leading Researcher of the Department of Civil Legislation and Process of the ILCL, Doctor of Law

A.I. Kovler — Head of the Scientific Support Department of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) of the ILCL, Head of the Academic Department of International and European Law, Doctor of Law, Professor

Y.N. Kashevarova — Head of the Educational Center of the ILCL, PhD in Law

L.V. Andrichenko — Head of the Centre for Public Law Research of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

A.E. Postnikov — Head of Department of Constitutional Law of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation

V.V. Lazarev — Chief Researcher at the Center for Fundamental Legal Research of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation

Y.A. Tikhomirov — Deputy Head of the Center for Public Law Research of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law

N.S. Volkova — Acting Scientific Secretary of the ILCL, Deputy Head of the Department of Social Legislation of the ILCL, PhD in Law

N.A. Povetkina — Head of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL, Doctor of Law, Professor

D.A. Pashentsev — Head of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

A.M. Tsirin — Acting Head of the Department of Anti-corruption Methodology of the ILCL, PhD in law, Secretary of The Bureau of the Interdisciplinary Council for the Coordination of Scientific and Educational Support for Anti-corruption

A.S. Yemelyanov — Acting Head of the Department of Administrative Legislation And Process of the ILCL, Doctor of Law, Associate Professor

S.L. Nudel — Acting Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure Legislation and Judicial System of the ILCL, Doctor of Law, Associate Professor

Kh.I. Gadzhiev — Head of the Department of Judicial Practice and Law Enforcement of the ILCL, Doctor of Law

I.V. Annenkova — Head of the Laboratory of Medialogy and Medialinguistics in the Field of Law of the ILCL, Doctor of Philology, Professor

V.Y. Lukyanova — Head of the Laboratory of Legal Monitoring and Sociology of Law of the ILCL, PhD

N.V. Putilo — Head of the Department of Social Legislation of the ILCL, PhD in Law

L.A. Chikanova — Head of the Department of Labor and Social Security Legislation of the ILCL, Doctor of Law

Authors

V.M. Zhuikov — Head of the Department of Civil Legislation and Procedure of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

O.A. Belyaeva — Head of the Academic Department of Private Law of the ILCL, Doctor of Law, Professor of the Russian Academy of Sciences

N.G. Doronina — Head of the Department of Private International Law of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

Н.В. Кичигин — Acting Head of the Department of environmental and agrarian legislation of the ILCL, PhD in Law

N.G. Semilutina — Head of Department of Civil Legislation of Foreign States of the ILCL, Doctor of Law, Associate Professor

A.M. Belyalova — Acting Head of the International Cooperation Department of the ILCL, PhD in Law

T. I. Chursina — Head of the Department "United Editorial Office of Periodical Scientific Publications" of the ILCL

Compilers of the Proceedings

D.A. Pechegin, O.I. Sakaeva, N.S. Vorobuev, P.P. Kabytov, V.V. Matveev, O.E. Starodubova, R.V. Nikonov, E.K. Sayfullin

СОДЕРЖАНИЕ

Хабриева Т.Я.
Предисловие 41

1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ И СЦЕНАРИИ МОДЕРНИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Абдуллаев М.Х.
Свобода совести и вероисповедания в России и США: сравнительно-правовой анализ..... 52

Бальхаева С.Б.
Установление сроков действия международных договоров Российской Федерации 63

Василевич Г.А.
Современное конституционное нормотворчество и правоприменение как фактор консолидации российского общества 70

Васильев Н.А.
Проблемы организации государственной власти в российском федеративном государстве 81

Васильева Л.Н.
Ценности российского общества и государства в векторе конституционного развития..... 87

Ветлугин Р.А.
Правовая проблема агломерационного эффекта в территориальной организации местного самоуправления 95

Двойнова В.А., Трофимова Т.М.
Конституционные аспекты документационного обеспечения управления 103

Долова М.О., Печегин Д.А.
Свобода как ценностно значимая категория 108

Козлов В.Н.
Особенности становления и реализации конституционного контроля в свете поправок к Конституции Российской Федерации 114

Литвинчук Д.Ю.
Роль ценностей в праве при модернизации законодательства 120

Мамедова В.Э.
Роль конституционных норм в модернизации подхода к установлению правовых пределов внутрипартийной ответственности 126

Маруха Е.Р., Коликова Ю.Д.
О некоторых ограничениях пассивного избирательного права в Российской Федерации 131

Михалева Н.В.
Налог на вклады как средство поддержки граждан: реализация социальной функции государства в Российской Федерации 138

Мовсесян Г.А.
Правовое закрепление процесса общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации: проблемы и пути решения 141

Морозов В.А.
О современных условиях изменения конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации 145

Мочалов А.Н.
Федерализм и верховенство права: грани соприкосновения 149

Овсепян Ж.И.
О влиянии глобализации на предмет конституционно-правового регулирования в современном национальном государстве: опыт Российской Федерации 156

Перова Е.С.
Анализ поправок в Конституцию Российской Федерации 168

Плаксимова А.Н.
О форме правления в России в контексте обсуждения поправок в Конституцию Российской Федерации 172

Пушкина А.А.
Эффективность как фактор стабильного действия конституции 177

Руденко Д.А.
Роль основных конституционных принципов на современном этапе в формировании демократической правовой государственности Российской Федерации 185

Серебренникова А.В.
Модернизация в системе социальных прав граждан и их юридических гарантий 192

Суюнчев М.У.
Тенденции развития избирательного законодательства России и их влияние на институт отзыва депутатов (на примере депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации) 198

Чесалин Д.А., Пятов А.Н.
О некоторых юридических противоречиях в поправках к Конституции Российской Федерации 205

2. РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МОДЕРНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОЦЕССА

Богатырева Д.Д., Ефимова О.В.
Модернизация законодательства по вопросам реализации имущества по исполнительным производствам 212

Босакевич П.И.
Модернизация Закона РФ «О защите прав потребителей» 218

Буланов С.А., Кузнецова Л.В.
Применение позиций Конституционного Суда Российской Федерации в банковской практике 222

Васильев И.В.
Отдельные вопросы конституционализации образовательного законодательства Конституционным Судом Российской Федерации.... 229

Воробьев Н.С.
Ретроспективный взгляд на параллельный импорт вакцин в контексте Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 8-П 235

Джиджавадзе Л.Г.
Роль Конституционного Суда Российской Федерации в регулировании публичных финансов в России 240

Домрачев В.И.
Проблемы соотношения ответственности директора, представителей, контрагентов по гражданско-правовым договорам и работников хозяйственных обществ за убытки, причиненные обществу 246

Ибрагимова Ю.Э.
Конституционное истолкование норм права как способ устранения пробелов в законодательстве 255

Игумнов Н.А.
Место проведения публичных мероприятий: актуальная практика Конституционного Суда Российской Федерации.....261

Костяная Ю.С.
Правовое регулирование информации как объекта гражданских прав 268

Красильников М.В.
Признаки миноритарных акционеров как слабой стороны корпоративных отношений 274

Максименко П.Н.
Позиция Конституционного Суда Российской Федерации о вмешательстве в право частной собственности на объекты электросетевого хозяйства: недосказанное 281

Мархасина О.С.
Актуальные проблемы заключения договоров при осуществлении благотворительной деятельности с участием волонтеров 287

Новикова Т.Б., Тихонова К.А., Руднева Ю.В.
Проблемы использования цифровых технологий и искусственного интеллекта в гражданском судопроизводстве 293

Симунова П.А., Тарасенко О.С.
Некоторые аспекты доказательственного права в странах континентального и англосаксонского права 301

Сычев С.С.
Роль и место решений Конституционного Суда Российской Федерации в правотворческой деятельности государства 306

Хворостянская О.Ю., Романчук О.Н.
Конституционный контроль как фактор обеспечения эффективности конституционного законодательства Российской Федерации 311

Чикулаев Р.В.
Современные подходы к формированию концепции ценной бумаги в теории и законодательстве 318

3. КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ, ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКОЙ И КРИМИНАЛЬНЫМ БИЗНЕСОМ

Гайнутдинова Е.И.
Миграционные правовые институты в противодействии коррупции и теневой экономике 324

Исмаилов Ф.Ф.
Политическая коррупция как вид правонарушений в реализации конституционных прав 329

Клименков И.Н.
Организационные аспекты противодействия коррупции подразделениями ЭБиПК МВД России в процессе пресечения картельных сговоров в сфере государственных закупок 332

Матюхина Т.И.
Обоснованность внесения поправок в Конституцию Российской Федерации как средство борьбы с коррупцией, теневой экономикой 338

Пеньевской Б.В., Петрова И.В.
Полномочия Счетной палаты Российской Федерации: судебная практика на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации..... 344

Попов С.А.
Организационные аспекты взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации 347

Сумачев А.В.
«Антикоррупционные излишества» в аспекте соотношения с положениями Конституции Российской Федерации 354

4. СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ СОБЛЮДЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ СРЕДЫ

Гаджиев Х.И.
Судебная защита достоинства личности и развитие цифровых технологий 357

Грачева С.А.
Судебный контроль как условие обеспечения «цифрового реализма» права..... 368

Кузнецова С.С.
Право на анонимность в Соединенных Штатах Америки: особенности конституционно-правовой концепции защиты личных данных в сети Интернет. 378

Макенов Т.К.
Гарантии реализации конституционных прав и свобод человека в условиях цифровизации законодательства в Республике Казахстан ... 386

Поляков Ю.И.
Конституционные ценности в цифровую эпоху 393

Удодова А.С.
Тенденции развития избирательного права: электронные средства голосования 401

Ходусов А.А.
Системно-эволюционные основы судебной защиты социальных прав и свобод человека и гражданина в цифровом пространстве.....405

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Александрова А.Г., Сидорова Н.В.
Роль суда в доказывании по уголовным делам в свете положений Конституции Российской Федерации 412

Большакова Я.С.
Правовая природа гражданского иска в уголовном процессе 418

Григорьев В.Н.
Нормы о состязательности нуждаются в более тонкой настройке 421

Трегубова Е.А., Еремеева Е.Ю.
Право на труд при отбывании наказания осужденными: конституционная ценность или средство исправления 426

Захарян А.А.
Об участии прокурора в доказывании экономических преступлений в зарубежном досудебном производстве по уголовным делам 432

Ивлев А.В.
Проблемы в реализации уголовной ответственности за преступления в сфере банкротства и пути их разрешения 436

Ишбулдин Т.Р.
Правовое регулирование системы национальной безопасности 444

Калинина А.Л.
О совершенствовании превентивного судебного контроля и исключении формально-процедурного критерия допустимости доказательств при избрании меры пресечения в ходе досудебного производства по уголовному делу 451

Каржаубаев С.С.
История становления конфискации как вида наказания и взыскания в Казахстане 456

Кирпичников Д.В.
Неправомерное использование специальных технических средств негласного получения информации как угроза конституционно гарантируемым правам личности 464

Ключко Р.Н.
Уголовно-правовая оценка манипулирования рынком посредством информационного воздействия: проблемы и решения 468

Куркин П.Д., Куркина Ю.А.
Преднамеренное банкротство. Нужен ли состав? 477

Кыздарбекова Б.Ж.
О некоторых общесоциальных мерах предупреждения насильственных преступлений, совершаемых в семейно-бытовой сфере 483

Марочкина В.В.
«Валидация» как инструмент модернизации судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации 491

Нурматов Т.А.
Роль Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в защите прав и свобод граждан 499

Печегин Д.А.
Уголовно-правовые средства обеспечения экономической безопасности в условиях внедрения новых технологий (на примере легализации (отмывания) денежных средств).....503

Прохорова Е.Н.
Вопросы взаимодействия институтов гражданского общества с судейским сообществом 507

Тимошенко А.А.
Порядок привлечения к уголовной ответственности предпринимателей: соотношение с принципом справедливости 514

Устинов А.А.
К вопросу о совершенствовании процессуального доказывания при даче судом разрешений на проведение следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан.....518

Федоров А.В.
Уголовная ответственность юридических лиц — общемировая тенденция развития уголовной политики 526

Финк Д.А., Салыкова Д.О.
Запрет на распространение информации о ходе судебного заседания до оглашения приговора суда и вступления его в законную силу: международно-правовые основы и особенности уголовно-процессуального регулирования в Республике Казахстан 532

Чекурда Д.Д.
Конституционно-правовой запрет сепаратизма.....539

Шмарев А.И.
О неясности в вопросе разъяснения прокурором обвиняемому его прав и обязанностей в стадии предварительного расследования 543

6. COVID-19 И ПРОГНОЗ ЭВОЛЮЦИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ В МИРЕ (ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ)

Колесниченко В.А.
Правовые аспекты противодействия распространению недостоверной общественно значимой информации как гарантии информационной безопасности личности, общества и государства 547

Кузнецова И.С.
Уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил как инструмент борьбы с распространением опасных инфекционных заболеваний 557

Лукьянова В.Ю.
Режим повышенной готовности и конституционные права граждан: опыт правового регулирования в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-2019 563

Смоляров М.В.
Работа парламентария в условиях распространения коронавируса: возможные пути модификации законодательства и правоприменения 578

7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Tykwińska-Rutkowska D.
Genetic data security and pre-implantation and prenatal diagnostics. Selected aspects 586

Sieradzka A.
Privacy and protection of medical data in the Polish Constitution 593

Алимов Э.В.
Государственное регулирование генетически модифицированных организмов в Соединенных Штатах Америки 597

Колосова Н.М.
Генетическая информация и персональные данные: общее и особенное 604

Кучерук Ю.С.
Информационная безопасность персональных данных граждан в условиях технологий big data («большие данные») 608

Ливадная Ю.А.
Новеллы нормативного регулирования вопросов конституционной ответственности в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» 613

Маринова И.Н.
Соматические права человека и вопросы биобезопасности в Конституции и законодательстве Республики Болгария 622

Нанба С.Б.
Конституционное измерение личных (соматических) прав 627

Самойлова А.А., Сибагатуллина К.Л.
Биоэтика и реализация соматических прав в странах Арабского мира 635

8. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИОРИТЕТОВ И УГРОЗ ЗДОРОВЬЮ И БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Моцная Ю.Н.
Правовое регулирование проведения геномных исследований в Российской Федерации и зарубежных странах 642

Ольховик Н.В.
Обеспечение соблюдения прав человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обязательной геномной регистрации осужденных 650

Помазанский А.Е.
Потенциал биоэтики для модернизации законодательного регулирования геномных исследований 657

Фомина А.Н.
Защита генетической информации как новое содержание конституционного права человека на неприкосновенность частной жизни 664

Шульгина В.А.
Роль геномного исследования и генетического тестирования в спортивном арбитраже 672

9. РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ

Бондарчук И.В.
Роль кризиса в смене конституционных циклов: крымский опыт 679

Казанцев Н.М.
Ценности державного права в конституционном реформировании 688

Кононов В.С.
Особенности регулирования публичной собственности в истории советских конституций и Конституции Российской Федерации.....703

Кулешова П.С., Печегин Д.А.
Соотношение международного права и национального правопорядка России в контексте предложенных поправок к Конституции Российской Федерации 712

Махонько А.М.
Проблемы взаимодействия национального права с международным: отдельные дискуссионные вопросы защиты прав и свобод человека 722

Петухов С.В.
Конституционно-правовые гарантии исторической памяти о Великой Отечественной войне спустя 75 лет после Великой Победы 729

Спесивцева А.В.
Проблемный аспект соотношения Конституции Российской Федерации и норм международного права.....735

Шитова Н.Б.
Векторы правового регулирования сферы образовательной миграции 742

Яковлев К.Л.
К вопросу о развитии идеи конституционализма в России до Октября 1917 г. 751

10. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белаева Е.И.
Модернизация государственного управления на примере криптобиокабин 758

Едлин В.А.
Развитие цифровых технологий как основание для пересмотра подходов к регулированию рекламной деятельности 765

Изотова А.Н.
Ограничение тайны связи в условиях пандемии COVID-19 775

Катиркина Н.В.
Развитие бесплатной юридической помощи в системе публичной власти Российской Федерации 781

Леонов Д.В.
Систематизация законодательства о досудебном обжаловании административных актов 786

Маркевич Д.С.
Принятие управленческих решений с использованием компьютерных алгоритмов в контексте реализации и защиты прав человека 791

Михнева С.В., Митячкина Е.С.
Модернизация законодательства в сфере местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации 800

Нугманова Т.М.
Проблемы осуществления права распространять религиозные убеждения 803

Петелина Е.А.
Правовые гарантии социальной защиты ветеранов Великой Отечественной войны как мера обеспечения политики преемственности поколений в контексте внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 812

Степанов А.А., Попова Д.В.
Алгоритмизация системы публичной власти как перспектива развития российского государства в цифровую эпоху 822

Тимошенко М.В.
Актуальные вопросы перераспределения полномочий органов местного управления Республики Беларусь в контексте оптимизации численности государственного аппарата 830

Трещева О.Ю.
Возможные пути развития местного самоуправления в условиях цифровизации 838

Чапис М.А.
Три тенденции развития системы информационного права 843

11. МАСТЕР-КЛАСС ПО ЭКСПЕРТИЗЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Крупнова Т.Б.
Модернизация законодательства как реальность современного этапа систематизации законодательства 849

Максимов А.А.
Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации в контексте конституционных преобразований в России 856

Флитер Я.С.
О некоторых проблемах межуровневого взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в федеральном законодательном процессе 862

Чеминава Т.К.
Законодательный процесс в Российской Федерации вследствие внесения поправок к Конституции Российской Федерации. Принятие федерального закона в Российской Федерации 870

Чикалов О.В.
К вопросу о значении профессионального правосознания субъектов законодательной инициативы в контексте модернизации российского законодательства.....879

12. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Артемов В.Ю.
Конституционная реформа Малайзии, направленная на ограничение монархии и учреждение Специального суда 884

Астафоров Е.А.
Арабская весна в Марокко: уникальный случай модернизации конституции..... 889

Ахметов Е.Б.
Роль Конституции Республики Казахстан в становлении современного гражданского общества..... 897

Ашигалиев Р.П.
Конституционные основы совершенствования государственного управления в регионах Республики Казахстан 903

Грибенюк Г.Р.
Эволюция федеративного строительства в Королевстве Бельгия как способ разрешения этнолингвистического конфликта 909

Лещенков Ф.А.
Информационные технологии в Основном Законе ФРГ 916

Нургазинов Б.К.
Правовое регулирование понятия «парламентская оппозиция» в Республике Казахстан — продолжение процесса развития казахстанского парламентаризма.....919

Сайфуллин Э.К.
Prospects for creating space constitutions..... 928

Трощинский П.В.
Конституционное развитие нового Китая и конституционные поправки 2018 г. 930

Тулепбаева А.С.
Обращение в Конституционный Совет Республики Казахстан как особый институт защиты прав и законных интересов граждан 938

Шайкенова А.Б.
Право интеллектуальной собственности по законодательству Республики Казахстан.....945

Шлямина А.А.
Республика Финляндия как член ЕС: изменение понятия суверенитета в процессе конституционной реформы.....951

13. КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Алексеева Е.В.
Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: анализ судебной практики 956

Алькова М.А.
Конституционное измерение международной концепции устойчивого развития: эколого-правовой аспект..... 964

Боголюбов С.А.
Баланс природоохранных обязанностей и прав как условие устойчивого экологического развития.....971

Галиновская Е.А.
Конституционные основы использования земельных ресурсов в целях социально-экономического развития России.....979

Дюсюпова А.Д.
Состояние конституционного регулирования аграрных отношений: реализация принятых поправок в Конституцию Российской Федерации..... 988

Злотникова Т.В.
Развитие интеграционных процессов в экологической сфере на постсоветском пространстве 995

Кичигин Н.В.
Адаптация к изменениям климата как новое направление модернизации экологического законодательства.....1002

Содержание

Лунева Е.В.
Конституционные гарантии в сфере рационального природопользования 1011

Матвеева Е.В.
Подходы к реализации экологических прав граждан в России и Германии 1019

Наумова В.А.
История формирования экологического законодательства США как положительный опыт ликвидации накопленного вреда окружающей среде 1025

Оленина Т.Ю.
Конституционно-правовые основы устойчивого управления лесами: использование опыта Канады в российских условиях 1035

Сиваков Д.О.
Феномен государственной собственности на воды в правопорядках ряда стран 1042

Скобеев С.Н.
Реализация конституционных положений в нормах законодательства о предоставлении земельных участков 1051

Сухова Е.А.
К вопросу о конституционно-правовых основах механизма обеспечения экологической безопасности 1057

Чесноков А.А.
Основной Закон и право на экологическую информацию 1063

Ширяева С.В.
Правовая культура и абсолютные ценности экологического баланса человека и природы 1067

TABLE OF CONTENTS

Khabrieva T.Y.
Preface 41

1. CONSTITUTIONAL CHANGES IN RUSSIA AND SCENARIOS FOR THE MODERNIZATION OF DOMESTIC LEGISLATION

Abdullaev M.H.
Freedom of conscience and confession in the Russian Federation and the USA: comparative legal analysis 52

Balkhayeva S.B.
The establishment of validity of the international treaties of the Russian Federation 63

Vasilevich G.A.
Modern constitutional rule-making and law enforcement as a factor in the consolidation of Russian society..... 70

Vasiliev N.A.
The problems of the organization of state power in the Russian federal state 81

Vasilieva L.N.
Values of the Russian society and state in the vector of constitutional development..... 87

Vetlugin R.A.
Legal problem of the aggromation effect in the territorial organization of local self-government..... 95

Dvoinova V.A., Trofimova T.M.
Constitutional aspects of management documentation.....103

Dolova M.O., Pechegin D.A.
Freedom as a value-significant category 108

Kozlov V.N.
Features of formation and implementation of constitutional control in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation.....114

Litvinchuk D.Yu.
The role of values in law during the process of modernizing legislation 120

Mamedova V.E.
The role of constitutional norms in modernizing the approach to establishing legal limits of intraparty responsibility 126

Marukha E.R., Kolikova Yu.D.
About some limitations of passive electoral law in the Russian Federation 131

Mikhaleva N.V.
Deposit tax as a means of supporting citizens: the implementation of the social function of the state in the Russian Federation 138

Movsesyan G.A.
Legal consolidation of the all-Russian voting process on amendments to the Constitution of the Russian Federation: problems and solutions 141

Morozov V.A.
On modern conditions of changing the constitutional and legal status of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation 145

Mochalov A.N.
Federalism and the Rule of Law: Correlation between the Concepts 149

Ovsepyan Zh.I.
Towards the impact of globalization on the subject of constitutional and legal regulation in the modern national state: the experience of the Russian Federation 156

Perova E.S.
Analysis of amendments to the Constitution of the Russian Federation 168

Plaksimova A.N.
Towards the form of government in Russia in the context of discussion of amendments to the Constitution of the Russian Federation 172

Pushkina A.A.
Efficiency as a factor of stable operation of the Constitution 177

Rudenko D.A.
The role of basic constitutional principles at the present stage in the formation of democratic legal statehood of the Russian Federation 185

Serebrennikova A.V.
Modernization in the system of social rights of citizens and their legal guarantees 192

Suyunchev M.U.
Trends in the development of Russian electoral legislation and their impact on the institution of recall of deputies (on the example of deputies of legislative assemblies of the Russian Federation) 198

Chesalin D.A., Pyatov A.N.
About some legal contradictions in the amendments to the Constitution of the Russian Federation 205

2. THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MODERNIZATION OF CIVIL LEGISLATION AND PROCESS

Bogatyreva D.D., Efimova O.V.
Modernization of legislation on the sale of property in enforcement proceedings 212

Bosakevich P.I.
Modernization of the Russian Federation law "On consumer protection" 218

Bulanov S.A., Kuznetsova L.V.
Application of the positions of the constitutional Court of the Russian Federation in banking practice 222

Vasilyev I.V.
Certain issues of the constitutionalization of educational legislation by the Constitutional Court of the Russian Federation 229

Vorobuev N.S.
A view on the parallel import of vaccines in the context of ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation № 8-P.....235

Dzhidzhavadze L.G.
The role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the regulation of public finances in Russia 240

Domrachev V.I.
Problems of correlation of responsibility of the Director, representatives, contractors under civil contracts and employees of business companies for losses caused to the company..... 246

Ibragimova J.E.
Constitutional interpretation of law to eliminate gaps in legislation.....255

Igumnov N.A.
A place for a peaceful assembly: contemporary practice of the Constitutional Court of the Russian Federation 261

Kostyanaya Y.S.
Legal regulation of information as an object of civil rights 268

Krasilnikov M.V.
Elements of minority shareholders as a weak side of corporate relations 274

Maximenko P.N.
The position of the Constitutional Court of the Russian Federation on interference in the right of private ownership of electric grid: unsaid 281

Markhasina O.S.
Actual problems of concluding contracts in the implementation of charitable activities with the participation of volunteers..... 287

Novikova T.B., Tikhonova K.A., Rudneva J.V.
Problems of using digital technologies and artificial intelligence in civil proceedings.....293

Simunova P.A., Tarasenko O.S.
Some aspects of evidentiary law in the countries of continental and anglo-saxon law 301

Sychev S.S.
Place and role of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in law-making of the country 306

Khvorostaynskaya O.Y., Romanchuk O.N.
Constitutional control as a factor of efficiency provision of constitutional legislation of the Russian Federation 311

Chikulaev R.V.
Modern approaches to the formation of the securities concept in theory and legislation 318

3. THE CONSTITUTION AS THE BASIS FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, THE SHADOW ECONOMY AND CRIMINAL BUSINESS

Gainutdinova E.I.
Migration legal institutions in counteraction corruption and the shadow economy.....324

Ismailov F.F.
Corruption manifestations as a variety of violations in the implementation of constitutional rights.....329

Klimenkov I.N.
Organizational Aspects of Anti-Corruption by EbiPK Divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Process of Suppressing Cartel Collusion in Public Procurement.....332

Matyuhina T.I.
Validity of amendments to the Constitution of the Russian Federation as a means of fighting corruption and the shadow economy.....338

Penyevskoy B.V., Petrova I.V.
Service of the accounts chamber of the Russian Federation: law review based on decisions of the Constitutional court..... 344

Popov S.A.
Organizational aspects of the interaction of internal affairs bodies with state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local authorities in the field of combating corruption in the constituent entity of the Russian Federation.....347

Sumachev A.V.
"Anti-corruption excesses" in relation to the provisions of the Constitution of the Russian Federation.....354

4. JUDICIAL CONTROL OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE DIGITAL ENVIRONMENT

Hajiyev Kh.I.
Judicial protection of human dignity and development of digital technology 357

Gracheva S.A.
Judicial Control as a condition for Digital Realism of Law..... 368

Kuznetsova S.S.
The Right to Stay Anonymous in the United States of America: Features of the Constitutional Legal Concept for the Protection of Private Information on the Internet. 378

Makenov T.K.
Guarantees for the implementation of constitutional rights and human freedom in the conditions on digitalization of legislation in the Republic of Kazakhstan..... 386

Polyakov Y.I.
Constitutional values in the digital age 393

Udodova A.S.
Electoral law development trends: electronic voting means 401

Khodusov A.A.
Systemic and evolutionary bases of judicial protection of social rights and freedoms of man and citizen in digital space..... 405

5. IMPROVEMENT OF CRIMINAL POLICY IN THE FIELD OF ECONOMIC SECURITY IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL CHANGES

Aleksandrova A.G., Sidorova N.V.
Court role in substantiation process in criminal cases in the light of the Constitution of the Russian Federation 412

Bolshakova Y.S.
The legal nature of a civil claim in criminal proceedings 418

Grigoryev V.N.
Standards for compatibility need a more thin fit 421

Tregubova E.A., Eremeeva E.Y.
The right to work while serving a sentence by convicts: a constitutional value or a means of correction 426

Zakharyan A.A.
Revisiting the role of attorney participation in the proving process of the foreign pre-trial procedure concerning criminal proceedings 432

Ivlev A.V.
Problems in the implementation of criminal liability for bankruptcy crimes and ways to resolve them 436

Ishbuldin T.R.
Legal regulation of the national security system 444

Kalinina A.L.
Registration of preventive judicial control and the exclusion of formal procedural criteria, admissible evidence of evidence in the selection of preventive measures in criminal proceedings 451

Karzhaubayev S.S.
History of confiscation as a form of punishment and recovery in Kazakhstan 456

Kirpichnikov D.V.
Illegal use of special technical means of secret obtaining of information as a threat to the constitutionally guaranteed rights of the individual 464

Kliuchko R.N.
Criminal-legal assessment of market abuse (market manipulations) through information influence: problems and solutions 468

Kurkin P.D., Kurkina Yu.A.
Deliberate bankruptcy. Do we need such a corpus delicti? 477

Kyzdarbekova B.Zh.
About some general social measures of prevention of violent crimes committed in the family and household sphere "Validation" as a tool for the modernization of forensic science in the Russian Federation 483

Marochkina V.V.
"Validation" as a tool for the modernization of forensic science in the Russian Federation 491

Nurmatov T.A.
The role of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of the Kyrgyz Republic in protecting the rights and freedoms of citizens 499

Pechegin D.A.
Criminal-law means of ensuring economic security in the context of the introduction of new technologies (on the example of criminal responsibility for money laundering) 503

Prokhorova E.N.
Issues of interaction between civil society institutions and the judicial community 507

Timoshenko A.A.
Procedure for bringing entrepreneurs to criminal responsibility: correlation with the principle of justice 514

Ustinov A.A.
To the issue of improving procedural evidence when a court gives permission to conduct investigative actions, restricting constitutional rights and freedoms of citizens 518

Fedorov A.V.
Criminal liability of legal entities — global criminal policy trend 526

Fink D.A., Salykova D.O.
Prohibition on dissemination of information about the course of a court session before the court's verdict is announced and enters into legal force: international legal bases and features of criminal procedure regulation in the Republic of Kazakhstan 532

Chekurda D.D.
Constitutional Prohibition of Separatism 539

Shmarev A.I.
About ambiguity in the question of explanation by the Prosecutor to the accused of his rights and duties at the stage of preliminary investigation 543

6. COVID-19 AND FORECAST OF THE EVOLUTION OF LEGAL SYSTEMS IN THE WORLD (RESEARCH PROJECTS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS)

Kolesnichenko V.A.
Legal Aspects of Countering the Dissemination of Unreliable Socially Significant Information as a Guarantee of Information security of Individuals, Society, and the State 547

Kuznetsova I.S.
Criminal liability for violation of sanitary-epidemiological rules as a tool to combat the spread of dangerous infectious diseases 557

Lukyanova V.Yu.
High-alert mode and constitutional rights of citizens: experience of legal regulation facing COVID pandemic 563

Smolyarov M.V.
The work of a parliamentarian in the context of the spread of coronavirus: possible ways of modifying legislation and enforcement.....578

7. CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF INFORMATION SECURITY OF PARTICIPANTS IN GENOMIC RESEARCH: STATE AND PROSPECTS OF LEGISLATION MODERNIZATION

Tykwińska-Rutkowska D.
Genetic data security and pre-implantation and prenatal diagnostics. Selected aspects..... 586

Sieradzka A.
Privacy and protection of medical data in the Polish Constitution 593

Alimov E.V.
State Regulation of Genetically Modified Organisms in the United States of America 597

Kolosova N.M.
Genetic Information and Personal Data: General and Special..... 604

Kucheruk Ju.S.
Information security of personal data of citizens in the conditions of technology «big data»..... 608

Livadnaya J.A.
Novelties of normative regulation of issues of constitutional responsibility in the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 No. 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities» 613

Marinova I.N.
Somatic human rights and Biosafety issues in the Constitution and legislation of the Republic of Bulgaria.....622

Nanba S.B.
The constitutional dimension of personal (somatic) rights.....627

Samoilova A.A., Sibagatullina K.L.
Bioethics and the implementation of somatic rights in the countries in the Arab world.....635

8. DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON GENOMIC RESEARCH IN THE CONTEXT OF NEW CONSTITUTIONAL PRIORITIES AND THREATS TO PUBLIC HEALTH AND SAFETY

Mocnaya Yu.N.
Legal regulation of genomic research in the Russian Federation and foreign countries..... 642

Olkhovik N.V.
Ensuring the observance of the human right to privacy, personal and family secrets with the compulsory genomic registration of convicts 650

Pomazanskiy A.E.
Potential of bioethics for modernization of the legal regulation of genomic researches 657

Fomina A.N.
Protection genetic information as the new content of constitutional human right to privacy 664

Shulgina V.A.
The role of genomic expertise and genetic testing in sports arbitration.....672

9. THE RUSSIAN CONSTITUTION IN HISTORICAL RETROSPECTIVE

Bondarchuk I.V.
The role of the crisis in changing constitutional cycles: Crimean experience 679

Legal regulation of genomic research in the Russian Federation and foreign countries

Kazantsev N.M.
Values of the Power-orb holdenhood right in the constitutional reforming 688

Kononov V.S.
Features of regulation of public property in the history of Soviet constitutions and the Constitution of the Russian Federation.....703

Kuleshova P.S., Pechegin D.A.
Correlation of international law and national legal order of Russia in the context of the proposed amendments to the Constitution of the Russian Federation.....712

Makhonko A.M.
Problems of interaction of national law with international law: some controversial issues of protection of human rights and freedoms.....722

Petukhov S.V.
Constitutional and legal guarantees of the historical memory of the Great Patriotic War 75 years after the Great Victory.....729

Spesivtseva A.V.
The problematic aspect of the correlation of the Constitution of the Russian Federation and international law 735

Shitova N.B.
Vectors of legal regulation of educational migration.....742

Yakovlev K.L.
On the development of the idea of constitutionalism in Russia until october 1917.....751

10. MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Belaeva E.I.
Modernization of public administration on the example of cryptobiocabin.....758

Edlin V.A.
The development of digital technologies as a basis for reversing approaches to the legal regulation of advertising.....765

Izotova A.N.
Limiting communication secrecy in the context of the COVID-19 pandemic.....775

Katirkina N.V.
The development of free legal aid in the public authority of the Russian Federation 781

Leonov D.V.
Systematization of legislation in the sphere of pretrial appeal of administrative acts.....786

Markevich D.S.
Making management decisions using computer algorithms in the context of implementation and protection of human rights..... 791

Mikhneva S.V., Mityachkina Y.S.
Modernization of legislation in the field of local self-governance and municipal service in the Russian Federation..... 800

Nugmanova T.M.
Problems of exercising the right to disseminate religious beliefs.....803

Petelina E.A.
Legal guarantees of social protection of veterans of the Great Patriotic war as an intergenerational continuity policy in the context of amendments of the Constitution of the Russian Federation.....812

Stepanov A.A., Popova D.V.
Algorithmization of the public authority as a prospect for the development of the Russian state in the digital era 822

Timoshenko M.V.
Actual issues of redistribution of powers of local government bodies of the Republic of Belarus in the context of optimizing of the state bodies..... 830

Treshcheva O.Yu.
Possible ways to develop local self-government in the context of digitalization.....838

Chapis M.A.
Three development trends information law systems.....843

11. MASTER CLASS ON EXAMINATION OF DRAFT LEGAL ACTS

Krupnova T.B.
Modernization of legislation as a reality of the modern stage of systematization of legislation 849

Maksimov A.A.
Constitutional (charter) justice of the constituent entities of the Russian Federation in the context of constitutional reforms in Russia 856

Legal regulation of genomic research in the Russian Federation and foreign countries

Fliter Ya.S.
About the problems of the vertical interaction between public authority bodies in the legislative process on a federal level in the Russian Federation 862

Cheminava T.K.
The legislative process in the Russian Federation as a result of amendments to the Constitution of the Russian Federation. The adoption of federal law in the Russian Federation.....870

Chikalov O.V.
To the question of the meaning of professional legal consciousness subjects of legislative initiative in the context of modernization of Russian legislation 879

12. MAIN TRENDS IN MAKING CHANGES AND ADDITIONS TO MODERN CONSTITUTIONS OF FOREIGN STATES

Artemov V.Yu.
Malaysia's Constitutional Reform Aimed at Limiting the Monarchy and Establishment of the Special Court 884

Astaforov E.A.
Arab spring in Morocco: a unique case of constitutional modernization..... 889

Akhmetov E.B.
The role of Constitution of the Republic of Kazakhstan in the formation of the modern civil society 897

Ashigaliyev R.P.
Constitutional bases for improving public administration in the regions of the Republic of Kazakhstan 903

Gribenyuk G.R.
The evolution of federal construction in the Kingdom of Belgium as a way to resolve ethnolinguistic conflict 909

Leschenkov F.A.
IT in the Basic Law of Germany 916

Nurgazinov B.K.
Legal regulation of the concept «parliamentary opposition» in the Republic of Kazakhstan — continued process of development of Kazakhstan parliamentarism.....919

Sayfullin E.K.
Prospects for creating space constitutions..... 928

Troshchinskiy P.V.
Constitutional development of the new China and the Constitutional Amendments (2018) 930

Tulepbaeva A.S.
Appeal to the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan as a special institution for the protection of the rights and legitimate interests of citizens 938

Shaikenova A.B.
Intellectual Property Law Republic of Kazakhstan.....945

Shljamina A.A.
The Republic of Finland as an EU member: changing the concept of sovereignty in the process of constitutional reform 951

13. CONSTITUTIONAL DIMENSION OF TRANSFORMATION OF ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCE LEGISLATION

Alekseeva E.V.
Features of legal responsibility for land violations: analysis of judicial practice 956

Alkova M.A.
The constitutional dimension of the international concept of sustainable development: environmental and legal aspects 964

Bogolyubov S.A.
Balance of environmental obligations and rights as a condition for sustainable environmental development.....971

Galinovskaya E.A.
Constitutional basis for the use of land resources for socio-economic development of Russia 979

Dyussyupova A.D.
The state of constitutional regulation of agrarian relations: implementation of the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation..... 988

Zlotnikova T.V.
Development of integration processes in the environmental sphere in the post-Soviet space 995

Kichigin N.V.
Adaptation to climate change as a new direction of environmental legislation modernization 1002

Legal regulation of genomic research in the Russian Federation and foreign countries

Luneva E.V.
Constitutional guarantees in the field of environmental management 1011

Matveeva E.V.
Approaches to the implementation of environmental rights of citizens in Russia and Germany..... 1019

Naumova V.A.
The history of the formation of the environmental legislation of the USA as a positive experience of Liquidation of the Accumulated Damage to the Environment 1025

Olenina T.Yu.
Constitutional and legal foundations of sustainable forest management: using Canada's experience in Russian conditions..... 1035

Sivakov D.O.
The phenomenon of public ownership over water in certain jurisdictions.....1042

Skobeev S.N.
Implementation of constitutional provisions in legislation on the provision of land..... 1051

Sukhova E.A.
On the constitutional and legal foundations of the mechanism for ensuring environmental safety 1057

Chesnokov A.A.
Basic Law and the right to environmental information.....1063

Shiryaeva S.V.
Legal culture and absolute values of the ecological balance of man and nature.....1067

ПРЕДИСЛОВИЕ

27 мая — 5 июня 2020 года Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ уже в пятнадцатый раз с момента возрождения этой традиции провел Международную школу-практикум молодых ученых-юристов. Ежегодный научный форум преследует цель вовлечения молодежи в решение самых серьезных проблем юридической доктрины и практики. Тематика проводимых Институтом школ молодых ученых традиционно связывается с исследованием актуальных теоретических и практических проблем правотворчества и правоприменения[1].

---

[1] См.: Волкова Н.С., Кичигин Н.В., Трикоз Е.Н. Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции // Журнал российского права. 2006. № 9; Кичигин Н.В., Морозов А.Н., Плюгина И.В. Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции «Влияние международного права на национальное законодательство» // Журнал российского права. 2007. № 7; Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А. Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» // Журнал российского права. 2008. № 7; Беликова К.М., Дворникова О.А., Егорова Н.Е. Ярмарка инновационных идей на школе-практикуме молодых ученых-юристов // Журнал российского права. 2009. № 7; Плюгина И.В., Мещерякова М.А., Нанба С.Б., Золотова О.А. Наследие юридической науки и современность // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3; Плюгина И.В., Рафалюк Е.Е., Перчаткина С.А. Государство в меняющемся мире // Журнал российского права. 2011. № 8; Власова Н.В., Рафалюк Е.Е. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3; Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В. Право и экология // Журнал российского права. 2013. № 8; Махник Д.И., Крысенкова Н.Б., Цомартова Ф.В. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей // Журнал российского права. 2014. № 8; Мамцев Г.Э., Лещенков Ф.А., Алимов Э.В. Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы (обзор работы X Международной школы-практикума молодых ученых-юристов) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3; Бальхаева С.Б., Сакаева О.И. Эффективное правоприменение: доктрина и практика // Журнал российского права. 2016. № 8; Шулятьев И.А. Обзор XII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Композиция делового пространства: динамика обновления» // Журнал российского права. 2017. № 10; Залоило М.В., Шулятьев И.А. Право в условиях цифровой реальности (обзор XIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4; Крысенкова Н.Б., Сакаева О.И. Право перед вызовами технологической революции (обзор XIV Ме-

В 2020 году Школа была посвящена теме «Конституция и модернизация законодательства». Ее выбор продиктован значимым событием в новейшей истории России — принятием масштабных поправок в Основной Закон страны[1]. В научной повестке обозначена задача полноценного осмысления конституционных новелл, их идентификации в системе разновидностей конституционных преобразований и значения для современного правового развития России. Опираясь на проведенные сравнительно-правовые исследования Института[2], изменения Основного Закона можно оценить как приближающиеся к конституционной реформе[3].

Тема конституционных реформ не ограничивается пределами Российской Федерации, так как это лишь один из сюжетов в глобальном конституционном развитии[4]. В действительности большая часть конституций мира корректировалась. Это относится и к старейшим конституциям, и к самым новым Основным Законам. В последние полтора десятилетия во многих странах прошли конституционные реформы. Изменения вносились и в конституции, принятые, как и российская, в 1990-е гг. В их числе конституции государств Восточной Европы, республик бывшего Советского Союза и других стран.

Так, в Республике Казахстан конституционная реформа имеет длящийся характер, принята уже пятая редакция Конституции 1995 г.; в Швейцарии — Основной Закон 1999 г. редактировался десять раз, а в Турции — три. Изменения вносились в конституции Кыргызстана, Туркменистана, Азербайджана, Грузии, Украины,

---

ждународной школы-практикума молодых ученых-юристов) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4; Сакаева О.И. Конституция и модернизация законодательства (обзор XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов) // Журнал российского права. 2020. № 8.

1 Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

2 См., например: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016; Ее же. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. М., 2018; Khabriéva T. La réforme constitutionnelle dans le monde contemporain. Paris: Société de législation compare, 2019.

3 См. о признаках конституционной реформы и критериях ее идентификации среди других конституционных преобразований: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. С. 95–111.

4 См.: Интервью сопредседателя рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации Т.Я. Хабриевой для газеты «Аргументы и факты» 30 января 2020 г. URL: https://aif.ru/politics/russia/my_ne_pervoprohodcy_kak_i_zachem_menyayut_konstituciyu

Туниса, Египта, Бахрейна и других стран. Государства продолжают поиск оптимальных форм правления, государственного устройства, отвечающих внутренним политическим, социальным, экономическим и иным процессам. Немалая часть изменений конституций связана с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией ее текста, не затрагивающей природу конституционно-правовых институтов.

Наиболее очевидной частью конституционных изменений последнего десятилетия на постсоветском пространстве стало перераспределение властных полномочий и компетенции высших государственных органов, которое в ряде случаев повлекло за собой существенные изменения в системе организации государственной власти[1].

Это иллюстрирует распространенность практики изменения конституций во всем мире, которая стала предметом научного осмысления в глобальном измерении и представляет интерес для ученых, занимающихся изучением конституционного развития. Напомню, в российскую Конституцию уже вносились небольшие поправки, касающиеся в основном системы и деятельности органов государственной власти[2]. Изменения 2020 г. более масштабны (хотя и затрагивают основы конституционного строя и основные права человека)[3].

Совместными усилиями ученым предстоит не только оценить изменения Конституции России в системе видов конституционных преобразований, но и спрогнозировать направления и детали модернизации законодательства, которая неизбежно последует за поправками к Основному Закону. По предварительным оценкам уче-

---

1 См.: Хабриева Т.Я. Конституция России: об «альтернативах» прошлого и векторах настоящего // Конституция 1993 года: была ли альтернатива: материалы круглого стола (Москва, 16 января 2019 г.) / Т.Я. Хабриева, М.В. Кротов, В.Н. Плигин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2020. С. 7–22.

2 См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

3 См.: 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.

ных нашего Института, в связи с поправками к Конституции России потребуется внести изменения в 98 актов федерального законодательства (включая не только федеральные, но и федеральные конституционные законы), примерно в 150 подзаконных нормативных правовых актов, 650 законодательных актов субъектов Российской Федерации, в числе которых конституции и уставы (85), а также законы (557)[1]. Следовательно, российское законодательство и правовая система в целом будут настраиваться в унисон с обновленной Конституцией. Однако такая динамика не может и не должна быть спонтанной, не имеющей научной основы. Необходимо просчитать возможные ее сценарии, взвесить достоинства и риски каждого из них, подготовить научное сопровождение этой модернизации. Требуется разработка научных концепций развития законодательства и его отдельных отраслей (чем много лет занимается Институт)[2].

Какие новые вопросы при этом возникают и какие старые проблемы актуализируются?

Конституционное развитие актуализирует проблему границ законодательного регулирования в его соотношении с конституционным и подзаконным регулированием[3]. Расширение предмета и

---

1 См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Будущее права. Наследие академика В.С. Степина и юридическая наука. М., 2020. С. 72.

2 См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 1994; Концепция развития российского законодательства в сфере международного частного права // Правовая реформа: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 1995; Концепции развития российского законодательства / ред. кол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014; Научные концепции развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

3 См.: Конституция, закон, подзаконный акт / И.В. Котелевская, М.А. Митюков, А.В. Мицкевич, А.Е. Постников и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1994.

пределов конституционного регулирования неизбежно влечет коррекцию этих границ и композиции триады «Конституция — закон — подзаконный акт».

Перевод законодательных положений на конституционный уровень возвращает нас к, казалось бы, уже решенному (отрицательно) вопросу о допустимости, целесообразности и необходимости дублирования конституционных положений в нормах законодательных актов. Так, поправки к Конституции России включают ряд положений, закрепленных в законах, в текст Основного Закона. Например, это нормы федеральных законов от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения»[1] и от 27 декабря 2019 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»[2], которыми изначально была установлена корреляция величин МРОТ и прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, а затем их полная тождественность. Российская Федерация стала первой из стран СНГ, где институт непрерывного образования закреплен не только в отраслевых законах (п. 8 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[3]), но и в Конституции (п. «е» ст. 71) [4].

Такого рода процесс «восхождения» норм закона в Конституцию можно назвать конституционной легитимацией законодательных норм. Для этого есть основания. Во всяком случае однозначно исключается возможность их оценки на соответствие Конституции. Они становятся ее частью, и это правовое явление требует изучения.

Практика последних месяцев пандемического кризиса продемонстрировала еще один феномен. Новые конституционные императивы, еще не вступившие в силу, уже определяют направления и содержательное наполнение законодательства, причем как антикризисного, так и рассчитанного на обычные условия жизни общества. Это прослеживается на примере конституционных поправок о МРОТ, гарантий социальных прав граждан, государственной поддержки бизнеса, которые уже определили новейшие изменения законодательства.

---

1 СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 5.

2 СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7781.

3 СЗ РФ.2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

4 См. подробнее: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч.

Завершение процедуры вступления в силу поправок к Конституции РФ и включение их в текст Конституции — это не только редакция ее текста, но и конституционная легитимация соответствующих изменений законодательства. Они не включаются в текст Конституции, но получают «освящение» Основным Законом в результате возникновения конкретного конституционного начала законодательных положений, нормы, получившей опережающую конкретизацию в законодательстве. В связи с этим можно выделить «простую» и «квалифицированную» конституционную легитимацию законодательных норм. Первая (была упомянута выше) означает «подъем» в Конституцию положений закона, вторая — внесение в нее поправок, уже получивших закрепление в законодательстве. Возможно, точнее именовать их «восходящей» и «нисходящей» конституционной легитимацией законодательных норм.

Вступление в силу поправок к Конституции РФ и включение их в текст Конституции, кроме прочего, будет означать приведение права как сложной динамической системы в равновесное состояние посредством установления необходимой корреляции между положениями Конституции и нормами законодательства, принятыми под влиянием «идеологии» поправок. Доктрине предстоит изучить эту практику, ее значение для права, оценить перспективы ее воспроизводства и риски укоренения в правовой системе.

Необходимо обратить внимание на то, что в обновленном тексте Конституции усилена ценностная компонента[1]. Есть основания полагать, ее воздействие на законодательство будет более значительным, глубинным, чем воздействие конкретных конституционных новелл регулятивного свойства.

В настоящее время изменилась не только роль ценностей в правовом регулировании, но и их соотношение между собой. В большей степени себя проявляют социокультурные и духовные ценности. Именно так «звучат» новые конституционные положения об исторической памяти, семейных традициях, уважении человека труда. Они определяют культурную и правовую идентичность российского общества. Но Конституция закрепляет также ценности общественного развития, социально-политические и государственно-правовые ценности[2]. Вероятно, ученым следует осмыслить допустимость

---

1 См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 403–414.

2 См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Указ. соч. С. 51–73.

их иерархии, встраивание в систему ориентиров законодательного регулирования.

При этом надо учитывать динамику соотношения традиций и инноваций в системе ценностей российского общества и приоритетов государственного-правового развития. В любом случае потребуется подумать, как обеспечить правильную проекцию усиленной ценностной компоненты Конституции в законодательстве. Это интересная задача с научной точки зрения.

Очевидно, что на законодательство (его содержательную часть) окажет существенное влияние новый концепт соразмерности универсального и национального в праве. Он отчетливо прослеживается в конституционных поправках, а также в практике Конституционного Суда РФ. Его особенности уже нашли отражение в доктрине[1]. В их числе — акценты на национальную идентичность, исторические корни и мотивы, социальные вопросы. Но механизм трансформации действующего законодательства в процессе его перенастройки под этот концепт требует дальнейшего исследования.

Надо учитывать, что развитие законодательства не только в России, но и в других странах еще некоторое время будет испытывать на себе воздействие пандемии и той ситуативной, экстраординарной коррекции, которая была произведена в целях противостояния ее негативным последствиям. Наблюдения дают основания для выдвижения гипотезы о формировании и функционировании в системе законодательства нового элемента, возникновение которого обусловлено транснациональными, кросснациональными угрозами, такими как распространение коронавируса и мировой экономический кризис. По внешним признакам этот элемент тяготеет к «циклическим правовым массивам»[2]. В частности, так называемое антипандемическое законодательство проникает в разные сферы правового регулирования, затрагивает многие отрасли законодательства, корректирует распределение полномочий между уровнями и органами власти, устанавливает временные и специальные режимы

---

1 См.: Хабриева Т.Я. Новый концепт соразмерности в конституционном праве: доклад на Международной конференции Конституционного Суда Российской Федерации «Конституционная идентичность и универсальные ценности: искусство соразмерности», состоявшейся в рамках IX Петербургского международного юридического форума (Санкт-Петербург, 14 мая 2019 г.). URL: https://fparf.ru/news/fpa/konstitutsionnaya-identichnost-i-universalnye-tsennosti/

2 Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.

и перенастраивает правовую систему[1]. Возможно, в перспективе он разовьется в некий более универсальный нормативный массив. Подобная перспектива вполне вероятна, так как события последних месяцев показали важность оперативного перехода правового регулирования на «экстраординарные рельсы». Но, конечно же, эта гипотеза еще требует проверки.

Доктрине предстоит осмысливать этот феномен и закономерности его развития не только в статике или перспективе, но и в ретроспективе. История России знает немало примеров «чрезвычайного» законодательства и особых правовых режимов. Они существовали в первые годы советской власти (1917–1922 гг.) в условиях Гражданской войны, реализации политики военного коммунизма, во время Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Есть аналоги и в истории зарубежных стран.

При этом правоведам следует опираться в своем поиске на уже существующие научные разработки в области теории нетипичных нормативных массивов в праве, в том числе циклических, особенности которых ранее были раскрыты в работах ученых Института[2], а также на доктринальные характеристики «экстраординарного» законодательства и соответствующих правовых режимов (в научной литературе такое законодательство именуется «чрезвычайным», «ситуационным», «законодательством об особых правовых режимах», характеризуется как «спящее», то есть не действующее в обычных условиях, но временно применяемое при возникновении различных соответствующих ситуаций до их прекращения естественным путем либо до устранения их последствий)[3].

---

1 См. подробнее: Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26.

2 См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности. С. 85–102; Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве. С. 5–18.

3 См., например: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017; Лиманская А.П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2014; Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под общ. и науч. ред. С.П. Щербы. М., 2006; Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 131–145; Иванов И.И. Чрезвычайное законодательство: история и современность (теоретический и историко-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве:

Изучение формирующегося законодательного массива наводит на размышления о наличии предпосылок для дифференциации циклических правовых массивов, их классификации (на массивы постоянного и временного действия; ординарные и экстраординарные и др.). Это очередной шаг в развитии теоретического знания об этом явлении. В отличие, например, от антикоррупционного законодательства, которое является циклическим образованием в праве[1], «антикризисное законодательство», вероятно, обладает свойствами переменного (временного) действия, ситуационной активности, способностью «переключаться» в «спящий» режим, обеспеченностью механизмами «активации» и «деактивации».

Развитие такого массива в правовой системе ориентирует на создание и использование регулятивных «шаблонов» и алгоритмов оперативного перестроения правового регулирования на «чрезвычайные рельсы» по аналогии с заранее предусмотренными возможностями и сценариями, например перепрофилирование макаронной фабрики на производство патронов, а общеобразовательных учреждений — в госпиталь с бомбоубежищем (как это было в СССР после Великой Отечественной войны). В числе необходимого инструментария для этого могут быть использованы: 1) акты временного действия (и правовая основа их принятия, действия и отмены); 2) приостановление действия законодательных и иных нормативных правовых актов в экстраординарных условиях; 3) оперативное распределение (и перераспределение) полномочий уровней и органов власти. Перечень таких мер может быть продолжен, они способны составить часть элементов механизма «активации» действия циклического правового массива.

Так или иначе все это нуждается в осмыслении и разработке в формате сочетания фундаментальных, программных и проектных решений. Юридической наукой должны быть подготовлены сценарии плавного выхода из специальных режимов регулирования, согласующиеся с модернизацией законодательства в свете конституционных преобразований, в законодательстве должны быть определены место

теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение. М., 1913; Калина Е.С. О «чрезвычайном праве» и праве чрезвычайной ситуации // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 40–44; Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72–81; Майдыков А.Ф., Мелехин А.В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права, 2005. № 10. С. 95–107; Черногор Н.Н., Залоило М.В. Указ. соч.

[1] См.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 5–18.

актов и норм временного действия и механизмы приостановления действия нормативных правовых актов, а также оперативного делегирования полномочий органов публичной власти.

Обозначенными вопросами повестка юридической доктрины и проблематика модернизации законодательства в контексте конституционных преобразований не исчерпывается. Но они обозначают острие данной проблематики, ориентируют в выборе направления научного поиска.

Для решения указанных и других сложных задач требуется обогащение научного инструментария, традиционно использующегося для построения концепций развития законодательства, в частности юридического прогнозирования и моделирования, правового мониторинга. Это научные преференции ИЗиСП, которые развиваются его коллективом. Так, инструментарий юридического прогнозирования был обогащен элементами теории сложных саморазвивающихся систем[1]. Технология правового мониторинга совершенствуется путем коррекции и донастройки ее методики на основе результатов ее регулярного применения[2]. Теория рисков[3], юридического моделирования[4] тоже должны «пройти апгрейд».

---

1 См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Будущее права. Наследие академика В.С. Степина и юридическая наука. С. 153–174.

2 См., например: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010; Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие / отв. ред. А.В. Павлушкин. М., 2012; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17–29; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в субъекте РФ: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 42–55; Хабриева Т.Я. Мониторинг конституции: доктрина, инструментальная ценность и перспективы институализации // Конституция Российской Федерации: к 25-летию принятия Основного Закона. М., 2018. С. 167–182; Черногор Н.Н. Мониторинг конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. Н.Н. Черногора. М., 2010; Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 8–21.

3 См., например: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2015; Его же. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 46–52.

4 См., например: Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014; Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества: учебное пособие. М., 2018; Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2020.

Материалы настоящего издания отражают разнообразие и глубину научных дискуссий, состоявшихся на площадках XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, а его структура — тематику прошедших в рамках Школы научных мероприятий.

***Т.Я. Хабриева**,*
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заместитель президента Российской академии наук,
сопредседатель рабочей группы
по подготовке предложений о внесении
поправок в Конституцию Российской Федерации,
член Европейской комиссии за демократию через право
(Венецианской комиссии Совета Европы),
академик Российской академии наук,
действительный член Международной академии
сравнительного права
(IACL, штаб-квартира — Париж, Франция),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный юрист Республики Татарстан

1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ И СЦЕНАРИИ МОДЕРНИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Абдуллаев М.Х.,
юрист, кандидат филологических наук,
младший партнер-эксперт
Агентства стратегических коммуникаций (г. Москва),
член Американской ассоциации
политической науки (APSA, Washington DC)
(m.abdullaew2010@yandex.ru)

СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В РОССИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Abdullaev M.H.,
Legal expert, PhD (Cand. Sci. in Philol.)
Junior partner at Agency for Strategic
Communications (Moscow, Russia)
Member of the American Political
Science Association (APSA, Washington DC)
(m.abdullaew2010@yandex.ru)

FREEDOM OF CONSCIENCE AND CONFESSION IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE USA: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

«Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков» [1] — таково содержание статьи 18 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Фундаментальность данной статьи заключается прежде всего в том,

что именно на ее основе все принятые после 1948 года конституции (или основные законы) стран мира содержали в себе право на свободу вероисповедания как одно из ключевых, неотчуждаемых прав, без которых невозможно построение и функционирование демократического, правового, социального государства.

К таким государствам относятся обе страны, выступающие объектом исследования в данной статье — это Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки. Право на свободу совести и свободу вероисповедания закреплены в конституциях обеих стран:

Конституция РФ (принята 12 декабря 1993 г.)	**Первая поправка к Конституции США (ратифицирована в 1791 г.)**
Статья 28. Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними [2].	Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб [3].

Первая поправка к Конституции США, органично вплетенная в ткань содержания всего Билля о правах, гарантирует свободу, касающуюся выбора религии, выражения мнений, собраний, а также право на подачу петиции. Данная поправка, по сути, запрещает Конгрессу пропагандировать или признавать преимущество либо верховенство одной религии над другой, а также ограничивать возможности человека совершать религиозные обряды. Поправка гарантирует свободу выражения мнений, запрещая Конгрессу вводить цензуру СМИ или ограничивать право человека свободно высказываться. Данной поправкой также гарантируется право граждан на мирные собрания и подачу коллективных ходатайств правительству.

С течением времени американские суды тем не менее обозначили формулировку «конгресс не должен издавать никаких законов... запрещающих свободное ее (религии) исповедание» не как право абсолютное: не всё, что позволяет религия, дозволено законом, и наоборот. В американской судебной практике существуют случаи ограничения свободы вероисповедания.

Например, в 1926 году Верховный суд США постановил, что свобода вероисповедания должна «уступать место разумным ограничениям в целях защиты здоровья, безопасности и удобства для всего общества». Так, судом было постановлено, что Первая поправка к Конституции не допускает человеческих жертв, даже если подобное допустимо каким-либо из религиозных учений [4]. Таким образом, Верховный суд США указал, что свобода вероубеждения является правом абсолютным, а способность действовать в соответствии с этими убеждениями — нет.

Данный вопрос становится камнем преткновения тогда, когда обязанности человека как гражданина (например, соблюдать ту или иную законодательную норму) входят в противоречие с его религиозными убеждениями, с нормами религии, к которой он себя относит.

Не допускается особого выделения какой-либо религии или религиозной практики в качестве основной или привилегированной. В то же время недопустимо «случайное» или «непреднамеренное» вмешательство государства через закон или конституционную поправку в религиозную практику или религиозные убеждения человека.

Как справедливо отмечает Е.Г. Романова, реализация американского принципа недопустимости государственной поддержки или особого выделения какой-либо религии в реальной жизни имеет множество нюансов и погрешностей, а порой и вовсе отмечается нарушением конституционной нормы:

«Исторические факты демонстрируют то, что американское общество (главным образом христианско-протестантское) было весьма решительно настроено на борьбу с религиозным инакомыслием, начиная от искоренения «сатанинского» язычества в лице верований коренных народов Америки, и столь же воинственно противостоянием «ереси» в лице масонов или мормонов, а также римских католиков, как гонителей протестантов из Старого света. Как известно, некоторые американские общественные и политические организации были созданы лишь с одной целью и посвятили себя «защите протестантской Америки» от этих «враждебных» групп» [5, с. 152].

Проблема интерпретации конституционного права человека на свободу совести и свободу вероисповедания остается для США актуальной и сегодня. Прежде всего, в разрезе разрешения проблематики исламофобии и до сих пор проявляющихся случаев дискриминации мусульман (аналогично, как и проблема антисемитизма,

дискриминации темнокожих американцев, латиноамериканцев (например, современная тенденция «мексиканоненавистничества», возникшая как эффект выступлений Президента США Дональда Трампа против мигрантов из Мексики и других латиноамериканских стран) и ряд других примеров).

Конституционно-правовые основы права человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания в Российской Федерации также претерпевали серьезные изменения, особенно после распада Советского Союза — государственного образования, в котором религия воспринималась как пережиток «темного», «непросвещенного» прошлого, а для непосредственной идеологической борьбы с религией было разработано учение научного («позитивного») атеизма. Несмотря на то, что в последней Конституции СССР (1977 г.) была закреплена гарантия свободы совести и ее практического обеспечения, сама трактовка, смысловое наполнение понятия «свобода совести», содержавшейся в статье 52, были умышленно сужены, т.к. предполагалось предоставление верующим лишь права на отправление религиозных обрядов, однако не было закреплено ни Конституцией, ни другими нормативными правовыми актами к ней право на пропаганду религиозных идей, на их распространение в обществе:

«Только 1 октября 1990 г. был принят Закон СССР №1689-1 «О свободе совести и религиозных организациях», в соответствии с которым каждый гражданин мог самостоятельно определять свое отношение к религии, был вправе единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии» [6, с. 15].

Конституцией Российской Федерации 1993 года было закреплено право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания как ключевая предпосылка формирования основ духовной жизни нового государства, утверждения Российской Федерации как страны многоконфессиональной, возрождающей свои нравственные и культурные традиции. Идеологическое, в том числе и религиозное, многообразие было заложено в фундамент конституционного строя РФ как государства демократического, социального, а права и свободы человека и гражданина (в числе которых право на выбор религиозных воззрений или отказа от них) стали наивысшей ценностью.

Объясняя, в частности, смысл, заложенный в концепцию статьи 28 Конституции РФ, И.Н. Вишнякова подчеркивает, что кон-

ституционными положениями, а также содержанием Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», было определено, что религиозные убеждения — это, прежде всего, «частное дело каждого человека, дело его личного внутреннего чувства и разума. Свобода совести и вероисповедания предполагает, что никакая власть не вправе вмешиваться в религиозную жизнь человека» [7, с. 36].

Тем не менее, заложенные в Конституцию смыслы не всегда помогают учесть реальные процессы, происходящие в обществе. Сложно, например, не согласиться с мнением М.А. Бучаковой, которая, в разрезе межцивилизационных проблем развития и функционирования мирового сообщества, подчеркивает, что усиление в современном мире глобальных противоречий предполагает «поиск и разработку организационных, правовых и политических инструментов, направленных на создание обстановки толерантного сосуществования представителей разных религий, а также на противодействие экстремистским высказываниям и действиям по разжиганию национальной и религиозной вражды. Законодатель в таких условиях должен обеспечить эффективное функционирование институтов в области обеспечения свободы совести, в том числе в части конкретизации и разработки понятийного аппарата» [8, с. 43].

Уместно здесь будет привести также позицию известного российского исследователя проблем конституционного права С.А. Бурьянова, по аналогии с предыдущим ученым, предостерегающего, что «проблемы, стоящие перед российским обществом и так или иначе связанные со сферой свободы совести (рост этноконфессиональной напряженности и углубление расслоения людей по отношению к мировоззренческим ценностям, отход от демократических конституционных принципов светскости государства в виде клерикальной идеологизации институтов государства, нарушения прав человека в сфере свободы совести и свободы вероисповедания, усиление ксенофобии, нетерпимости и дискриминации по мотивам религии или убеждений и др.) делают актуальным исследование новых направлений совершенствования нормативно-правовой базы реализации свободы совести и свободы вероисповедания» [9].

Не будет преувеличением сказать, что с этих позиций конституционные основы свободы вероисповедания, закрепленные как в Конституции РФ, так и в Конституции США, имеют больше схожих проблем и задач, нежели отличий. Основное политическое отли-

чие — и это важно отметить — заключается, пожалуй, в том, что религия в Соединенных Штатах Америки имеет реальное влияние на политические процессы, прежде всего, на выборы президента страны, представителей обеих палат парламента. В частности, религиозные убеждения отдельной категории населения (прежде всего, темнокожих американцев или, например, политические притязания мормонов) не раз становились камнем преткновения или, наоборот, ключевым фактором продвижения той или иной фигуры для участия в президентской гонке. К примеру, президентство Джона Кеннеди — первого в истории США президента-католика; или, выдвижение на избрание главой государства Барака Обамы и определение ему в качестве оппонента претендента-мормона. В свою очередь, протестантским большинством США объясняется, что 44 из 45 американских президентов были протестантами.

К тому же, религиозная интерпретация «американской исключительности», «избранности» ложится в основу гражданского самосознания американцев, считающих, что Америка, словно созданная Моисеем «земля обетованная», наделена Богом особенной миссией превращения в совершенное государство.

О политической силе православия в России нельзя говорить, как о реальном рычаге управления, хотя, например, процессы политизации данной религии, ее искусственного «приплетания» к отнюдь не религиозным вопросам становятся серьезной проблемой, волнующей православный приход. Интересна оценка обозначенных процессов от исследователя из НИУ «Высшая школа экономики» Т.И. Коваль:

«В последние годы Русская Православная Церковь все больше становится не только религиозным институтом, но и важным самостоятельным политическим игроком, как на территории России, так и в мире, в первую очередь на постсоветском пространстве. РПЦ все больше напоминает закрытую корпорацию с четкой политической державно-имперской программой, ориентацией на симфонию с государством, неприятием демократии, ясными представлениями об идеальных формах правления (монархии в ее абсолютистском варианте), «геополитическим проектом» (определение Патриарха) под названием «Русский мир». Глубоко политизирован вопрос о численности православных верующих» [10].

Важно отметить, что с распадом СССР и последовавшее за ним т.н. «религиозное возрождение», возвращение «религии — народу» повлияло не только на конституционно-правовое положение религии, но и на проявление глубокого кризиса секулярных идеологий,

в том числе к краху идеи объективного «атеистического строя», суть которого в контексте СССР заключалась в практически абсолютном вытеснении из жизни «опиума для народа».

Однако закрепление в Конституции РФ права человека и гражданина на свободу вероисповедания и последующее этому принятие дополнительных нормативных правовых актов (например, Федеральный закон от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»), не помогло избежать возникновения серьезных проблем и даже можно сказать кризиса реализации конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания.

В течение последних нескольких лет (прежде всего, период 2010–2012, 2017–2018 гг.) различными независимыми правозащитными организациям отмечается всплеск нарушений религиозных прав граждан со стороны государства, государственных органов власти. Отмечается, что «религиозные общины, не относящиеся к традиционным, со стороны властей часто подвергаются преследованиям за вполне безобидные призывы. Но при этом правоохранители редко обращают внимание на пропаганду насилия или даже соответствующие действия представителей православных организаций... «Традиционалистский дискурс» ведет к разжиганию различных конфликтов» [11].

По данным Центра стратегических международных исследований (CSIS) и аналитического центра «Сова», в РФ с 2012 года, в нарушение конституционных положений, власти под предлогом защиты «традиционных ценностей» от «внешних» и «внутренних врагов», любые попытки ненасильственного продвижения нехарактерных для российского общества религиозных идей, либо взглядов религиозных меньшинств или представителей отдельных течений в рамках традиционных религий, приравнивают к насильственным преступлениям, «подгоняя» их в большинстве случаев под «экстремистские» статьи, содержание которых вызывает множество вопросов, российское антиэкстремистское законодательство становится все более похожим на инструмент сведения счетов с неугодным мышлением:

«В качестве конкретного примера называется постепенный рост в стране уровня исламофобии... Предубеждения в отношении мусульман как таковых сложно отделить от предрассудков на этнической почве. Однако нетерпимость все чаще проявляют и российские власти, заявляют правозащитники. Они раскритиковали госорганы за «излишнюю бдительность по отношению к исламским группам,

отдельным мусульманам и исламским религиозным текстам», что проявляется в том числе в форме преследований по обвинениям в экстремизме» [11].

Проблема исламофобии в России перекликается с антимусульманскими настроениями в Соединенных Штатах Америки, рост которых за последние 3-5 лет отмечается беспрерывно. Так, по результатам опросов, проведенных авторитетным американским исследовательским центром Pew Research Center, выявилось, что мусульмане в Соединенных Штатах чаще других сталкиваются с дискриминацией в отношении своей религиозной принадлежности. Большинство американских мусульман связывает всплеск исламофобии в США с антиисламскими заявлениями Дональда Трампа, которые, по убеждению юристов Совета по американским отношениям (CAIR), являются преступлением через конституционные основы свободного выбора религии или отказа от нее [12] [13].

Подобные ситуации перекликаются со случаями репрессий в отношении, например, свидетелей Иеговы [14] в России: в 2017 году Верховный Суд РФ признал «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и все его филиалы экстремистскими организациями, запретив их деятельность и постановив конфисковать имущество религиозного объединения. К 2020 году резко возросло число уголовных дел, возбужденных против последователей учения Свидетелей Иеговы, а некоторые из них были лишены российского гражданства, что, по мнению некоторых правозащитников, является нарушением конституционных норм, прямым ущемлением прав человека [15]. Утверждается, что такая практика стала следствием мнимого обеспечения безопасности страны.

Уместным тут будет отметить, что для американской политической системы [16, с. 114] содержание Конституции США и Первой поправки к ней в части свободы совести и свободы вероисповедания в их современной трактовке также непосредственно связано с вопросами обеспечения безопасности: как внутренней, так и внешней. Такие позиции и давние попытки США влиять на формирование мировой религиозной повестки обернулись принятием в 1998 году Конгрессом страны (формально — в дополнение к Первой поправке) акта «О международной свободе вероисповеданий». Бесспорно, этот документ стал еще одним инструментом влияния Соединенных Штатов на страны, которые, по их мнению, испытывают проблемы с обеспечением реализации прав человека на свободу вероисповеданий, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека. Для

реализации же непосредственно деятельности по защите указанных прав в Госдепе США была создана Комиссия по международной религиозной свободе во главе со спецпослом.

Ежегодно работа указанного отдела отражается в докладах о состоянии религиозной свободы в мире. По результатам мониторинга соблюдения в 194 странах мира прав и свобод человека на выбор религии или отказа от нее, возможностей исправлять религиозные обряды и распространять идеи той или иной конфессии, Российская Федерация оказалась в списке стран, серьезно нарушающих свободу вероисповедания. Данный факт вызвал резкую реакцию МИД России и официальных властей РПЦ [17] [18]. В России при этом отмечают, что в самих США проблем со свободой религиозного самовыражения более чем достаточно, прежде всего, в части борьбы с антисемитизмом и беспредельными фактами проявлений исламофобии [19].

Безусловно, проблемы с обеспечением конституционного права человека на свободу вероисповедания имеются у обеих рассматриваемых стран. Если в России эти вопросы сконцентрированы вокруг т.н. «нетрадиционных» верований, меньшинств и течений, то в США проблемы возникают: а) с антисемитизмом и исламофобией; б) в разрезе конфессионально-национальных противоречий, прежде всего, на почве проблем с миграцией и обеспечением безопасности американцев. Нельзя не отметить тот факт, что есть и общие проблемы, например, с распространением антимусульманских настроений в контексте пропаганды экстремистских идеологий и рисков возникновения террористической угрозы, хотя если в России в последние несколько лет отмечается спад уровня исламофобии, то в США, напротив, после 2016 года наблюдается рост негативных тенденций и даже случаев дискриминации мусульман.

К сожалению, в рамках данного исследования автору не представляется возможным раскрыть весь спектр проблем и противоречий в вопросах обеспечения четкого функционирования национальных законодательств в сфере религиозных прав и свобод. Отмеченные в рамках сравнительно-правового анализа проблемы, общие черты и различия между Россией и США в указанной сфере являются лишь малой частью огромного массива эмпирических данных, которые позволят автору продолжить исследование и еще глубже познакомить академическое сообщество со спецификой российских и американских представлений о свободе совести и вероисповедания. Отчасти этому способствует постоянно меняющееся под вли-

янием актуальной судебной практики законодательство обеих стран, таких, как, например, изменения в Конституцию РФ или принятие подзаконных актов к Первой поправке к Конституции США в части международного соблюдения прав человека на выбор религиозных убеждений или отказа от них.

Список источников

1. Всеобщая декларация прав человека / Электронный справочно-правовой ресурс «КонсультантПлюс» [URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/], дата обращения: 10.05.2020 г.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
3. First Amendment / US Constitution [URL: https://www.law.cornell.edu/wex/first_amendment], дата обращения: 08.05.2020 г.
4. Freedom of Religion / Lincoln University Library, 2010 [URL: http://www.lincoln.edu/criminaljustice/hr/Religion.htm], дата обращения: 08.05.2020 г.
5. Романова Е.Г. К вопросу о содержании принципа свободы совести в Соединенных Штатах Америки / Вестник Русской христианской гуманитарной академии. 2014. Том 15. Выпуск 3. С. 151–161.
6. Туманов Д.Ю. Конституционное регулирование свободы совести в советском государстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Вып. 4 (14), 2011. С. 15–19.
7. Вишнякова И.Н. Конституционно-правовое регулирование свободы вероисповедания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 186 с.
8. Бучакова М.А. Право на свободу совести и свободу вероисповедания в Российской Федерации // Вестник ОмГУ. Серия Право. 2017. № 3 (52). С. 42–46.
9. Бурьянов С.А. Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации / Дис. ... канд.юрид.н., Москва, 2009. [URL: https://www.dissercat.com/content/realizatsiya-konstitutsionnoi-svobody-sovesti-i-svobody-veroispovedaniya-v-rossiiskoi-federa], дата обращения: 15.05.2020 г.
10. Коваль Т.И. Политизация религии препятствует духовному оздоровлению общества / Доклад XIV Апрельской конференции ВШЭ, 2013 г. [URL: https://iq.hse.ru/news/177670346.html], дата обращения: 16.05.2020 г.
11. Трифонова Е.Свободу вероисповедания в РФ ставят под вопрос // Независимая газета, 2018. 19 июня. [URL: http://www.ng.ru/faith/2018-06-19/1_7247_vera.html], дата обращения: 16.05.2020 г.
12. По данным PEW центра, половина опрошенных в 2017–2019 гг. мусульман-американцев заявляет, что в последние годы в США стало труднее быть мусульманином. 48% говорят, что они пережили по

крайней мере один случай дискриминации за последние 12 месяцев. 55% опрошенных считают, что американцы в целом дружелюбны по отношению к мусульманам США, тогда как только 14% говорят, что они недружелюбны. Большинство же американцев-немусульман (82%) считает, что мусульмане сегодня подвергаются, по крайней мере, «некоторой дискриминации» в США, из которых 56% отметили, что представители ислама, в контексте выступлений Президента Дональда Трампа в период предвыборной кампании 2016 года, подвергаются серьёзной дискриминации и нарушению конституционных прав.

13. Masci, D. Many Americans see religious discrimination in U.S. — especially against Muslims // Pew Research Center. 2019, May 17th. [URL: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/17/many-americans-see-religious-discrimination-in-u-s-especially-against-muslims/], дата обращения: 14.05.2020 г.
14. «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и 395 входящих в его структуру местных религиозных организаций включены Минюстом России в перечень организаций, в отношении которых Верховным Судом РФ принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».
15. Проблемы реализации свободы совести в России в 2019 году. Доклад информационно-аналитического центра «СОВА», 2020. [URL: https://www.sova-center.ru/religion/publications/2020/03/d42165/#_Toc509950626], дата обращения: 16.05.2020 г.
16. Абдуллаев М.Х. Политическая система США: текущие проблемы и тенденции развития // Русская политология. 2018. №8 (3). с. 112-119.
17. Такую же неоднозначную реакцию в России вызвала инициатива США по созданию Альянса религиозных свобод, который, по мнению председателя совета Российской ассоциации защиты религиозной свободы Александра Кудрявцева, может навязывать миру ценности американского общества, а оценки уровня свободы, сделанные альянсом, могут быть политизированы, так как это не религиозное объединение. Подробнее: https://news.rambler.ru/usa/43634798-ekspert-prokommentiroval-sozdanie-v-ssha-alyansa-religioznyh-svobod/?updated, дата обращения: 16.05.2020 г.
18. Скрыльников П.Религии России попали под особое наблюдение Госдепа // НГ-Религии, 2018. 18 дек. [URL: http://www.ng.ru/ng_religii/2018-12-18/12_456_gosdep.html], дата обращения: 16.05.2020 г.
19. Эксперт прокомментировал создание в США Альянса религиозных свобод // Рамблер / Новости, 2020. 6 февр. [URL: https://news.rambler.ru/usa/43634798-ekspert-prokommentiroval-sozdanie-v-ssha-alyansa-religioznyh-svobod/?updated], дата обращения: 15.05.2020 г.

Бальхаева С.Б.
к.ю.н, ведущий научный сотрудник
отдела зарубежного конституционного,
административного, уголовного законодательства
и международного права Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(sayanabb@gmail.com)

УСТАНОВЛЕНИЕ СРОКОВ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Balkhayeva S.B.
PhD in law, leading research fellow of the Department
of foreign constitutional, administrative,
criminal legislation and international law
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
(sayanabb@gmail.com)

THE ESTABLISHMENT OF VALIDITY OF THE INTERNATIONAL TREATIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Современное право международных договоров призвано регулировать отношения между субъектами международного права в условиях формирования нового международного правопорядка. Вследствие интенсификации, динамизма и универсализации международных отношений, все большую актуальность приобретают международные договоры, которые позволяют путем закрепления взаимных прав и обязанностей договаривающихся сторон скоординировать и обеспечить баланс их интересов.

На принципах и нормах международного права основывается внешняя политика Российской Федерации, происходит развитие её отношений с другими государствами и в рамках международных организаций.

Пунктом 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации 1993 г. определено, что международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью её правовой системы. Согласно Федеральному закону от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Предел действия международного договора между государствами имеет различные ограничения. Он зависит от его сторон (применение ratione personae), его содержания (применение ratione materiae), его территориального применения (применение ratione loci) и времени его применения (применение ratione temporis). Таким образом, действие каждого договора ограничивается по кругу лиц, по предмету и по содержанию, по территории и по времени.

Срок действия договора определяется двумя моментами: началом его действия, то есть вступлением в силу, и прекращением действия, то есть утратой им юридической силы. Установления срока договора — не техническая операция. Оно имеет важное значение. Установление того или иного срока действия международного договора зависит от содержания самого международного договора, от отношений между договаривающимися сторонами и многих других обстоятельств [1, 120–121]. Как справедливо замечает И.И. Лукашук: «их отсутствие или неполнота (заключительных положений — прим. авт.) способны в дальнейшем породить немалые трудности, связанные с действием договора» [2, 598].

Достижение подобного согласования нередко связано с компромиссом, соразмерными уступками государств друг другу по определенным вопросам, что позволяет заключить международный договор. Следовательно, соглашение выступает как способ создания норм международного права. Участвуя в процессе создания норм по вопросам, в отношении которых существует общий интерес в их международно-правовом регулировании, государство неизбежно сталкивается с необходимостью его учитывать. В этих рамках также возможны различные варианты избираемой государством позиции по конкретным вопросам. При этом характер и содержание между-

народно-правовой позиции государства зависит от того, насколько интересы и цели данного государства соответствуют объективным закономерностям развития международных отношений, потребностям международного сообщества государств в решении проблем, представляющим общий интерес.

Государство, приняв международные договорные обязательства, уже не вправе произвольно от них отказаться. Согласно п. 2 ст. 42 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее — Венская конвенция) прекращение международного договора, его денонсация или выход из него участника могут иметь место только в результате применения положений самого договора или Венской конвенции. Это же правило применяется к приостановлению действия договора.

Определенным сроком договора следует считать отрезок времени, заранее обусловленный точными календарными датами. Срок действия договоров определяется календарными датами или определенным периодом времени (5 лет, 10 лет, 25 лет и т.д.). Так, в статье 10 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области туризма сказано: «Настоящее Соглашение вступает в силу со дня его подписания и заключается сроком на 5 (пять) лет. Действие настоящего Соглашения будет автоматически продлеваться на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит в письменной форме другую Сторону не менее чем за 6 (шесть) месяцев до истечения соответствующего срока его действия о своем намерении прекратить его действие».

В таких договорах наряду с фиксацией срока действия определена возможность «подвижности» границы его окончания. В случае, если договор не денонсируется в определенный срок (отрезок времени), он продолжает свое действие автоматически на следующий предусмотренный договаривающимися сторонами срок. В договорах, заключенных на определенный срок, всегда содержится ответ, когда они должны или могут прекратиться. Талалаев А.Н., затрагивая данную тему, писал: «такое условие можно назвать оговоркой об определенно-срочной автоматической пролонгации договора» [1, 118]. В таких международных соглашениях ясно определяются временные границы их действия, поэтому они относятся к договорам, заключенным на конкретный определенный срок.

Вторую группу составляют такие договоры, в которых не указывается срок их действия, но реально они заключены на период ис-

полнения сторонами обязательств, принятых по договору. Это договоры под так называемым отменительным условием.

В качестве примера можно привести статью 12 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербии о предоставлении Правительству Республики Сербии государственного финансового кредита от 20 июня 2013 г.: «Настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу, и действует до тех пор, пока все обязательства, вытекающие из настоящего Соглашения, не будут выполнены Сторонами».

Особое место занимают такие международные договоры, в которых вступление в силу международного договора означает прекращения действия другого договора. В таких случаях договаривающиеся стороны стремятся избежать перерыва в применении правил двух последовательно заключенных договоров, то есть приводится вровень вступление в силу с истечением срока устаревшего международного договора.

Так, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Камбоджа о взаимном признании образования, квалификаций и ученых степеней от 21 октября 2019 г. говорится: «С даты вступления в силу настоящего Соглашения в отношениях между Российской Федерацией и Королевством Камбоджа прекращает свое действие Протокол между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Народной Республики Кампучия об эквивалентности документов об образовании и ученых степенях от 15 января 1988 г.».

Особую группу представляют договоры с условно-определенным сроком их действия. Они характеризуются тем, что срок их действия находится в зависимости от наступления каких-либо событий или совершения определенных действий. В таких договорах обычно говорится о праве денонсации договора любым из его участников. Например, в статье 10 Протокола об обмене информацией в электронном виде между государствами-участниками СНГ для осуществления налогового администрирования от 2 ноября 2018 г. сказано, что каждая из Сторон вправе выйти из настоящего Протокола, направив депозитарию письменное уведомление о таком своем намерении не позднее чем за 6 месяцев до выхода и урегулировав финансовые и иные обязательства, возникшие за время действия настоящего Протокола.

К третьей группе договоров по сроку их действия следует отнести такие, которые заключаются на неопределенное время. Такие договоры не содержат никаких указаний на возможность их прекращения каким-либо способом. К этой категории относятся мирные договоры, договоры об установлении дипломатических отношений, договоры о границах и по территориальным вопросам и т.д. В двустороннем Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики об условиях размещения Посольства Российской Федерации в Эстонской Республике и Посольства Эстонской Республики в Российской Федерации от 18.02.2014 прямо говорится: «Настоящее Соглашение является бессрочным». В большинстве современных международных договорах ничего не сказано о продолжительности их действия и не установлена конечная граница [3].

Следовательно, конечный момент действия договор, так же, как и начальный момент их действия может быть:

1) определенным;
2) условно-определенным;
3) неопределенным.

Таким образом, международные договоры, заключенные на определенный срок, подразделяются на договоры с определенным моментом прекращения действия и на договоры с условно-определенным моментом их окончания. Вывод основывается на том, что срок действия договоров определяется не только календарными датами, но и наступлением того или иного результата или события.

Иногда для разных статей одного и того же договора устанавливаются различные сроки их действия. Следовательно, от срока действия международного договора следует отличать срок действия обязательств по нему. Эти сроки часто не совпадают. Особенно характеры такие положения для договоров, регулирующих трудовые или финансовые обязательства. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 17 февраля 2012 года: «В случае прекращения действия настоящего Соглашения разрешения на работу, выданные в период действия настоящего Соглашения, остаются в силе до истечения указанного в них срока».

В Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Зимбабве о взаимной охране результа-

тов интеллектуальной деятельности и защите интеллектуальной собственности в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества от 15 января 2019 года срок действия обязательств после прекращения действия самого договора распространяется только на 8 и 9 статьи.

Как справедливо отмечает Капустина М.А.: «Так, по соглашению участников международного общения договорная норма может продолжать регулировать длящиеся отношения между ними, например торговые, в качестве договорной нормы. Договорная норма утратит свою силу и прекратит свое действие спустя определенное время после истечения срока действия договора, когда прекратятся реальные отношения, регулируемые ею. После этого само правило может продолжить действие во времени в качестве обычной международно-правовой нормы, тождественной по содержанию договорной норме, прекратившей действие» [4, 55].

В случае если с момента вступления договора в силу известно как долго он будет действовать во времени, то такой договор является заключенным с конкретным конечным моментом его действия. Но в большинстве случаев в заключительных положениях международных договоров не прописан отрезок времени действия. В международных договорах, предмет которых имеет важное значение для международного сообщества в целом, используется наиболее категоричные формулировки. Так, в Протоколе к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии от 6 мая 2014 года сказано: «Настоящий Протокол имеет постоянный характер и остается в силе бессрочно». Некоторые международные договоры, включая договоры о правах человека, не содержат положений о выходе из них.

Следует отметить, что имеются договоры, в которых хотя и говорится о том, что они бессрочные или заключены на определенный срок, но предусматривается возможность их прекращения. Так, в статье 15 Договора о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан от 1 июня 2004 сказано: «Настоящий Договор имеет бессрочный характер и будет оставаться в силе до тех пор, пока одна из Сторон письменно не уведомит другую Сторону о намерении прекратить его действие. В этом случае Договор прекращает свое действие по истечении двенадцати месяцев с даты получения такого уведомления другой Стороной».

Аналогичным образом решен вопрос в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Балтийского

моря, включая Калининградский (Вислинский) залив, нефтью и другими вредными веществами от 06 декабря 2010 года: «Настоящее Соглашение заключается на неопределенный срок. Каждая из Договаривающихся Сторон может денонсировать настоящее Соглашение путем письменного уведомления другой Договаривающейся Стороны. Настоящее Соглашение прекращает свое действие по истечении 6 месяцев с даты получения такого уведомления другой Договаривающейся Стороной».

Как видно из приведенных примеров, возможность прекращения в одностороннем порядке возможно как в безусловно-определенных, так и в неопределенных международных договорах. Следовательно, если даже в международном договоре сказано, что он имеет бессрочный характер или неопределенный срок, но содержит указание на возможность денонсации, то значит они имеют условно-определенный момент их действия.

Таким образом, в Российской Федерации используются различные виды международных договоров по моменту их конечного действия: с определенным, с условно — определенным и неопределенным моментом их действия. Особо следует выделить нетипичные подвиды: договоры с возможностью «подвижности» границы его окончания; договоры, в которых не указывается срок их действия, но реально они заключены на период исполнения сторонами обязательств, принятых по договору и т.д.

Положения, касающиеся сроков действия международных договоров во времени, имеют значение для оценки их (договоров) в качестве источников международно-правовых норм; государства, насколько возможно, не должны произвольно пренебрегать формулированием этих постановлений. Отсутствие или наличие преамбулы и разнообразие наименований не имеют значения для оценки качества международного договора, что нельзя сказать о постановлениях, касающихся действия во времени.

Список источников

1. Талалаев А.Н. Международные договоры в современном мире. М. 1973.
2. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. М., 2004.
3. Договор о взаимодействии уполномоченных органов государств-участников Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года, осуществляющих валютный контроль.
4. Капустина М.А. Действие норм международных договоров во времени: Теоретико-правовой анализ // Правоведение.1998. № 2.

Василевич Г.А. ,
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Республики Беларусь,
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь (1997–2008 гг.) в отставке,
Государственный советник юстиции 1 класса
(Gregory_1@tut.by)

СОВРЕМЕННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ КАК ФАКТОР КОНСОЛИДАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

G.A. Vasilevich,
head of the Department of Constitutional Law of the Belarusian State
University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Republic
of Belarus, Chairman of the Constitutional Court of the Republic of Belarus
(1997-2008) retired, State Counselor of Justice of the 1st class
(Gregory_1@tut.by)

MODERN CONSTITUTIONAL RULE-MAKING AND LAW ENFORCEMENT AS A FACTOR IN THE CONSOLIDATION OF RUSSIAN SOCIETY

Принятые в марте 2020 года российским парламентом поправки в Конституцию Российской Федерации вызвали, без преувеличения, интерес во всем мире. Законодательный орган дал ясные ответы на ряд вопросов, которые вызывали споры и неоднозначные оценки. Среди важных положений, которые получили конституционное закрепление, можно назвать вопросы укрепления традиционных семейных ценностей, культуры, здравоохранения, воспитания и образования, социальной защиты населения, придания русскому языку статуса языка государствообразующего народа (при сохранении всего объема лингвистических прав), укрепления территориальной целостности государства.

Вполне адекватными современным угрозам государственному и народному суверенитету являются также новеллы, касающиеся требований к лицам, претендующим на высокие должности в государственном аппарате.

На наш взгляд, внесенные поправки в юридическом отношении нивелируют те вызовы, которые были ощутимы в последние годы в связи со стремлением ослабить устои российского государства и общества, и предвосхитили необходимость сохранения за государственной властью организующего начала. Стремление упорядочить на основе конституционных принципов и норм взаимодействие органов публичной власти является отражением процесса, который иногда в литературе называют дисциплинированной демократией. Точная реализация конституционных положений не умаляет демократию, а, наоборот, повышает ее авторитет. События, связанные с пандемией короновируса, последних двух-трех месяцев подтвердили необходимость эффективной системы государственного управления.

Более того, те, на первый взгляд, чисто «академические» исследования относительно оснований, пределов и целей ограничения (приостановления) прав и свобод граждан оказались востребованными на практике, обеспечили действиям государственных органов при общественном одобрении легитимность.

Вопрос о конституционной эволюции социально-экономических прав, придания им более высокого уровня закрепления (гарантий) отражает поиск решения острых социальных проблем, намерение центральной власти мобилизовать на их решение институты государства и тем самым акцентировать внимание на своей ответственности за успешное их решение. Конституционные нормы в этой части из программных положений должны трансформироваться в категорию прав непосредственного действия. Это обусловит развитие конституционно-правового механизма коррекции чисто формального равенства. Таким образом, политика в социальной сфере, содержание которой ранее могло меняться в зависимости от того, какие силы пришли к власти, получает конкретное юридическое наполнение. В результате государство обязано обеспечить гарантированный минимальный уровень социально-экономических прав. Все это работает на обеспечение права, имеющего интегральный характер, право на защиту человеческого достоинства, составляющего основу правового статуса человека и гражданина по российской Конституции, так как доступность основных средств для жизни человека составляет основу для реализации иных прав. В этом плане Конституция Российской Федерации выглядит более предпочтительной по отношению к ЕКПЧ и практике по ее толкованию ЕСПЧ, так как в большей степени ориентирована на обеспечение социального достоинства. Это вносит ясность в разрешение споров, подлежащих рассмотрению судами или иными государственными органами.

Достаточно оригинально выглядят нормы, касающиеся не только ответственности государства, но и граждан: так согласно предусмотренным поправкам в пунктах «ж» и «е» статьи 72 идет речь не только об обеспечении Российской Федерации, субъектами Российской Федерации оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранении и укреплении общественного здоровья, создании условий для ведения здорового образа жизни, но и формировании культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; защите института брака как союза мужчины и женщины. Полагаем, что это обуславливает по-новому взглянуть на проблему асоциального образа жизни и его последствия, а также исключить распространение европейского «опыта» юридического заключения однополых браков.

Надеемся, что изложенные выше в Конституции новые подходы обеспечат реальную приоритетность вопроса о конституционности норм актов текущего законодательства и правоприменительной практики, суть которого заключается в возможности участника процесса по гражданским или уголовным делам (спорам) требовать рассматривать норму с позиции ее соответствия основным правам и свободам.

Указанные поправки нацелены на обеспечение социокультурного равенства, реализацию принципов равенства и справедливости, укрепления доверия между обществом и властью.

Испытания часто помогают людям, обществу сделать переоценку ценностей. Так было в истории. Эпидемия коронавируса привела к активизации благотворительности, развитию волонтерского движения. Укрепилась солидарность и активизм людей. Вместе с тем выявилась и безответственность некоторой части общества, излишняя щепетильность, когда нужно было принимать решения.

Позитивно можно воспринимать нормы относительно доступа к высшим должностям в государстве. Здесь реализована практика современных государств: президент, парламентарии, руководители федеральных государственных органов, высшие должностные лица субъектов федерации не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, иметь счета в иностранных банках. Видимо на уровне федерального закона следует реализовать данный подход и по отношению к иным государственным и муниципальным служащим.

Отметим комплексность подхода к поправкам в Конституцию: на крутых виражах истории важно сохранить вектор развития, устой-

чивость государственно-правовой системы. Вполне приемлемым в юридическом плане является решение об обнулении сроков пребывания в должности нынешнего Президента Российской Федерации.

В юридической литературе в последние годы много внимания уделяется проблеме обеспечения прогноза развития общественных отношений в связи с воздействием на них правовых средств, учета возможных рисков по причине принятия и введения в действие акта законодательства. Российскими авторами справедливо отмечается, что «неумение и нежелание объективно оценить, выявить факторы, влияющие на ее развитие, определить цели и средства правового воздействия, поспешность в подготовке и принятии актов, поток поправок и изменений, отсутствие расчетов и аналитической информации, недооценке механизма правоприменения, отсутствие научного предвидения» являются причинами недостатков правового регулирования как предшествующего, так и современного периода [1, с. 159].

Прогнозировать — значит предвидеть последствия. Осуществлять юридический прогноз — значит предвидеть тенденции и возможные альтернативы развития правовых процессов [1, с.160]. Эффект государственного управления, на наш взгляд, будет тогда наибольшим, когда юридическое прогнозирование будет органично совмещено с прогнозом социально-экономического развития. Это — две составляющие одного явления. Полагаем, что за чисто материальными последствиями, которые могут наступить в связи с принятием акта, надо видеть иные составляющие этого процесса, в том числе, как новые правила повлияют на деловую активность граждан, предпринимателей, их настроение, физическую и психологический настрой, ощущение ими справедливости и разумности принятого решения. Люди в условиях процесса глобализации стали более просвещенными, приходит все большее понимание прав и обязанностей, ответственности как собственных, так и государства.

Выполнить задачу по формированию методологии (порядка прогнозирования в широком смысле этого понятия)) под силу только большому коллективу единомышленников, состоящему из специалистов в области права, социологии, экономики, управления, информационных технологий и др.

В современных условиях позитивное право развивается динамично. Новые импульсы для его совершенствования заложены в законе о поправках Конституции. Политическая, экономическая, социальная жизнь общества находятся в динамике, диалектическом развитии. Это объективно обуславливает необходимость своевременного и адекватного реагирования права на потребности общественного развития. Поэтому в современных государствах актуальной являет-

ся задача стабильного правового регулирования, его предсказуемости. И в то же время законодательство должно быть достаточно гибким. Еще в классическом римском праве возникала эта проблема. В нем была принципиальная установка: стабильность регулирования обеспечивают законы, гибкость — правотворчество на практике, в ходе правоприменения [2, с. 110].

Помимо Конституции в государстве могут быть иные «связующие» юридические документы, направленные на консолидацию общества, согласованную деятельность субъектов государственной и политической власти. Формализовать эти действия могут программные законодательные акты. К ним вполне обоснованно относить законы о бюджете, принимаемые на определенный период.

Если обеспечение неотъемлемых (личных) прав и свобод зависит в большей мере от воли государства (государственных органов, должностных лиц), хотя эта воля и должна быть ориентирована на сложившиеся стандарты в цивилизованном сообществе, то права социальные (экономические, культурные) обусловлены не только юридическими, но материальными гарантиями. Проблема их финансирования на определенном этапе «становится проблемой демократии и разделения властей». Таким образом, «имеющиеся финансовые границы являются абсолютной границей осуществления социальных прав» [3, с. 9].

Для социального государства характерно стремление к оказанию поддержки слабым и предъявлению больших требований (но до определенных пределов) к социально сильным субъектам, например, в сфере налогообложения.

Отмена личных (неотъемлемых) прав в принципе невозможна, допустимо лишь при соблюдении установленных в Конституции, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод их некоторое ограничение в случаях и порядке, допустимых в демократическом обществе. Речь идет о формальном основании — это может быть сделано на основе закона и целях — они должны быть правомерными.

Что же касается приобретенных социальных прав, то также необходимо соблюдение указанных оснований и целей, но возможно не только их ограничение или умаление, но даже и отмена. Конституция Республики Беларусь не запрещает законодателю вносить поправки в действующее законодательство, в том числе и такие, которые ухудшают положение отдельных категорий граждан по сравнению с ранее приобретенным статусом. Однако это может происходить лишь при соблюдении закрепленных в Конституции и законодательстве правил.

Изменение приобретенных социальных прав может быть обусловлено общественными интересами, уменьшением доходов государства, необходимостью обеспечения социального равенства, когда определенные льготы и преимущества установлены необоснованно. Законодатель в отношении этой категории прав обладает значительно большей свободой, чем это касается неотъемлемых и политических прав и свобод. Что касается последних двух групп прав, то в Конституции и международных документах фиксируется, какие из этих прав являются абсолютными и в отношении которых вообще недопустимо какое-либо ограничение. Что же касается социальных прав, то, конечно, и они не являются «беззащитными»: государство должно гарантировать определенный минимум, за пределами которого оно утрачивает свою характеристику как социального правового государства.

Для государств постсоветской системы в силу трудностей экономического развития, отсутствия в некоторых случаях долгосрочного экономического прогноза характерна практика достаточно частого обновления законодательства в области социальных и экономических отношений, что иногда приводит к приданию акту обратной силы. Об этом много пишут юристы России, Украины, Беларуси.

Белорусская Конституция однозначно закрепила недопустимость придания закону (а значит и всем иным источникам права) обратной силы, за исключением случаев, когда им смягчается или отменяется ответственность граждан. Аксиомой права является подход, согласно которому граждане должны всегда иметь возможность полагать, что их действия, которые в настоящем соответствуют законодательству, не будут признаны антизаконными в будущем.

В литературе отмечается, что «в случае настоящего обратного действия отягощающих норм необходимо, чтобы те, кого они касаются, могли положиться на то, что условия, введенные законодателем, не будут иметь более негативных последствий, чем те, которые можно было предвидеть в момент совершения действий». Поэтому обратное действие не является антиконституционным при условии, что: для гражданина нормы не должны быть неожиданными; действующее право было неясным и запутанным; недействительное положение заменено соответствующим Конституции; имеет место безотлагательная необходимость обеспечения всеобщего блага [4, с. 62].

Другим достаточно важным аспектом данной проблемы является вопрос о «переходном периоде». Конституционный Суд Венгрии в свое время указал, что «должен существовать гарантированный переходный период, предоставляющий затрагиваемым лицам необходимое время для адаптации к новым положениям», а Конститу-

ционный Суд Италии — «закон, который изменяет размеры существующих пенсий и снижает уровень жизни, гарантированный пособиями по социальному обеспечению, должен предусматривать переходные меры, которые обеспечивали бы постепенный переход от нынешних пенсий к пенсиям меньшего размера». То есть важно обеспечить приемлемый переходный период для введения в действие новых правил.

Степень сложности осуществления конституционного правосудия, как, впрочем, правосудия, осуществляемого иными судами, видна даже на примере тех положений, которыми конституционные суды мотивируют свои решения, рассматривая вопрос о конституционности отмены или ограничения приобретенных социальных прав. Здесь идет речь не только о принципе правового государства, принципе равенства, принципе определенности закона, но и о таких еще более сложных и недостаточно разработанных понятиях, как доверие к закону и законных ожиданиях, принципе первоочередного общественного интереса и принцип соразмерности, социальной справедливости.

Еще один аспект, который хотелось бы затронуть — о влиянии судебной практики на сохранение или изменение приобретенных социальных прав. Прежде всего заметим, что судебная практика является источником права. Важнейшим звеном здесь является судебный прецедент. В белорусском праве пока, к сожалению, преобладает точка зрения, в соответствии с которой судебный прецедент не рассматривается в качестве источника права. Часто сторонники такого взгляда ссылаются на принадлежность правовой системы Республики Беларусь к романо-германской правовой семье, в которой якобы нет места судебному прецеденту. Однако на Европейском континенте все заметнее конвергенция двух основных правовых семей (англо-саксонской и романо-германской), все активнее процесс их взаимопроникновения.

При осуществлении правосудия суд, сталкиваясь с пробелами или противоречиями в законодательстве, вынужден решать более сложную задачу — он обязан вынести единственно правильное (правовое) решение, основываясь на собственной интерпретации. Суд, вынося решение по конкретному делу, вырабатывает определенный стандарт оценки фактических обстоятельств дела. Как отмечают российские авторы, такое решение, являясь частным применением нормы, одновременно выступает и в качестве общего права, приобретая такое свойство, как нормативность. В этой связи показательно, что согласно Гражданскому кодексу Франции ничто не может помешать привлечь судью к ответственности за отказ

принять решение под предлогом неясности, недостаточности или молчания норм по соответствующему вопросу. Прецедентом можно назвать такое решение суда, которое ранее не встречалось в судебной практике. Другое дело, будет ли такое решение источником права или «неправа», зависит от ряда обстоятельств. В том числе и от отношения к такому решению вышестоящих судебных инстанций: оставили они его в силе или нет. При этом в случае противоречивого подхода к разрешению споров судами вышестоящая судебная инстанция не вправе спокойно взирать на это, как, например, это случилось относительно применения сроков привлечения к административной ответственности или с определением понятия должностного лица.

Безусловно, что обращение к проблеме отмены или ограничения прав и свобод вовсе не означает, что автор ратует именно за такие действия государства. Нет. В данном случае это попытка взглянуть на проблему не только со стороны конституционалистов, но и тех, кто решает каждый день вопросы экономического и социального развития страны.

Одним из важнейших научных направлений, способных представить реальную картину возможных последствий принятия нормативного акта, оказания им регулирующего воздействия, может быть развитие теории экономического анализа права. Важность этого направления предопределяется теми позитивными результатами теоретического и прикладного характера, которые можно получить, обеспечив симбиоз юридической мысли и экономической науки. Конкретные шаги можно делать, начиная с отдельных актов и отраслей права. Конечно можно предположить, что более экономным может путь принципиального изменения подходов к законотворческой деятельности: разрешено все, что не запрещено.

Юридический и экономический подходы к анализу права различаются. Определенные элементы экономического «анализа» отдельных нормативных правовых актов у нас внедрены. Имеется в виду выполнение требования о проведении расчета при внесении проекта акта законодательства тех затрат, которые надо будет понести в связи с введением в действие такого акта. Однако, условно говоря, всегда рассчитываются прямые, очевидные затраты и упускается из виду весь комплекс материальных, а также нематериальных (духовных, эмоциональных и др.) издержек, который отрицательно сказываются на благополучии людей, общества и государства.

Внедрение предварительного экономического анализа актов законодательства явится препятствием для различного рода злоупотреблений, в том числе будет способствовать противодействию

коррупции. Пока внедренная в Беларуси антикоррупционная экспертиза не дала ожидаемых результатов.

Особого внимания в контексте обеспечения прогноза правового регулирования требует проблема злоупотребления правом. Это одно из спорных явлений в праве. Существуют различные подходы и взгляды ученых к определению понятия «злоупотребление правом». Видимо, отчасти это обусловлено и его внутренней противоречивостью: с одной стороны, идет речь о праве, т. е. о границах дозволенного, а с другой — о деянии, которое не имеет позитивной оценки. Существуют различные подходы и взгляды ученых к определению понятия «злоупотребление правом». Видимо, отчасти это обусловлено и его внутренней противоречивостью: с одной стороны, идет речь о праве, т. е. о границах дозволенного, а с другой — о деянии, которое не имеет позитивной оценки.

Ни в юридической науке, ни в законодательстве, ни на практике не выработано единого определения данного понятия. Оно наиболее разработано в гражданском праве, по крайней мере ей уделяют больше внимания специалисты данной отрасли права. В определенной степени ее затрагивают в уголовном праве при анализе некоторых преступлений. В последнее время оценки действий работников и нанимателей с позиции возможного злоупотребления ими своими правами появились в трудовом праве (например, об утрате гарантий беременной женщиной или выборным лицом, если они не сообщили о своем положении, наличии у них гарантий нанимателю при решении им вопроса о прекращении с ними трудовых отношений, когда наниматель не знал об этом. Такие действия расцениваются Верховным Судом Российской Федерации как злоупотребление работником своим правом, и ему отказывается в защите его прав при решении спора о восстановлении на работе).

С позиции субъекта, злоупотребляющего правом, выделяют прежде всего: 1) злоупотребление гражданами своими субъективными правами и 2) злоупотребление властью со стороны должностных лиц (государственных органов).

На наш взгляд, именно здесь истоки взаимной ответственности государства и гражданина, что закреплено в ст. 2 Конституции Республики Беларусь и давно нашло свое практическое воплощение в законодательстве и практике других стран.

Для публично властного злоупотребления правом характерны следующие признаки:

1) субъектами являются органы государства, должностные лица (полагаем, что сюда следует относить органы, которым государством

делегированы властные полномочия, например, органы территориального общественного самоуправления);

2) неконституционная сущность таких деяний воплощается в фактическом публично-властном противодействии пользованию правами и свободами;

3) фактически неконституционное противодействие правопользованию сочетается с формальной реализацией правомочий [5, с. 132].

По видам злоупотребления подразделяют на злоупотребления нормотворческого характера и злоупотребления правоприменительного характера.

Весьма точно показал природу и истоки злоупотребления правом А.В. Волков, который справедливо отмечает, что там, где начинается злоупотребление правом оно (право) заканчивается [6, с. 44]. Аналогичной позиции придерживается и В.И. Крусс, который приводит следующие аргументы: «необходимой внешней предпосылкой и признаком злоупотребления правом выступает наличие у лица соответствующего права или публичного правомочия. Однако злоупотребляют не этим субъективным правом (правомочием), а той практической (в силу ее незапрещенного характера) возможностью, которая внешним образом соответствует содержанию субъективного права (правомочия) и заявляется субъектом правового злоупотребления как реализация этого права (правомочия)» [5, с. 43]. Когда мы говорим о злоупотреблении правом, то можно вести речь о недопустимом осуществлении права.

Полагаем, что разноречивые подходы к определению места такого явления как злоупотребление правом, среди иных близких к нему явлений — правомерное поведение, неправомерное поведение, правонарушение — обусловлены неправильным выбором критерия, который позволил бы делать соответствующую оценку. Выбор объективного критерия даст возможность распознать этот особый тип поведения.

В этом отношении методологически правильно действуют те ученые, которые исходят из конституционных положений, где определяются взаимоотношения личности, общества и государства, баланс между этими субъектами, пределы возможного ограничения прав и свобод. Когда имеем дело со злоупотреблением правом, то это есть нарушение конституционного баланса интересов, конституционных ценностей. Конституция Республики Беларусь основана на ценностном подходе: здесь сочетаются свобода и ответственность, экономика государства и интересы отдельного субъекта хозяйствования.

По существу, есть все основания полагать, что принцип недопустимости злоупотребления правом является конституционным принципом, общим принципом права. В Беларуси в отличие от Конституции Российской Федерации нет прямого закрепления, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других граждан.

Однако такой вывод можно сделать из содержания текста Основного Закона Республики Беларусь. Следует помнить о неотчуждаемых, в том числе экономических правах, а также о конституционных целях белорусского государства как правового социального демократического. Поэтому правами можно пользоваться в соответствии с их конституционным назначением. Ранее нами уже отмечалось, что оценка факта, было ли злоупотребление правом или нет, зависит не только от причинения вреда, но и от того, ради каких целей право реализуется.

При этом обратим внимание на «целевые» установки, содержащиеся не только в основном тексте Конституции, но и в преамбуле, что часто в научных публикациях упускается из виду. Преамбула определяет вектор конституционного развития, интерпретации и применения конституционных принципов и норм, она имеет своего рода установочный характер. Иногда приходится слышать, даже от некоторых конституционалистов, что преамбула — это, условно говоря, не более чем «украшение» текста Основного Закона. Однако следует понимать, что нераздельная природа ее положений предопределяет нормативность всего ее текста. Преамбула определяет непреходящие ценности, которые должны обеспечивать все субъекты правовых отношений, в том числе и конституционно-правовых отношений. Она содействует восприятию всего конституционного текста. В ней зафиксированы такие важнейшие постулаты, как стремление утвердить права и свободы каждого гражданина, гражданское согласие, незыблемые устои народовластия и правового государства, т. е. те ценности, которые определяют стандарты взаимоотношений между гражданами, обществом и государством.

Список источников

1. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 409 с.
2. Кочановский Ю. Jus et justitia: право и правоприменение // Право и политика. 2003. № 12. С. 109–114.
3. Бланкенагель А.Конституционные суды, социальные права и социальные государства. В кн.: Конституционное правосудие и социальное государство. Сб. докладов. М., 2003. С. 8–13.

4. Штобер Р.Общее хозяйственно-административное право. Мн., 2000. 310 с.
5. Крусс В.И. Злоупотребление правом: учеб. Пособие. М.: Норма. 2010. 175 с..
6. Волков А.В. Теория «концепции «злоупотребление гражданином правами». Волгоград-Станица. 2007. 352 с.

Васильев Н.А.,
магистрант направления «Юриспруденция»,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет
(nikitonya96@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Vasiliev N.A.,
master's degree in Law,
Institute of state and law of
Tyumen state University
(nikitonya96@mail.ru)

THE PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF STATE POWER IN THE RUSSIAN FEDERAL STATE

Государства, в основу которых на законодательном уровне заложена федеративная форма государственно-территориального устройства, имеют ряд особенностей, в том числе в реализации государственной власти, обусловленной специфичным выстраиванием федеративных взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Выявляя особенности выстраивания федеративных отношений в государстве, стоит обратить внимание на соотношение таких категорий как «федерация» и «федерализм».

Современная научная литература даёт исчерпывающие исследования относительно сравнительного анализа вышеуказанных категорий. Весьма обоснованным считаем мнение М.Н. Фарукшина, который справедливо замечает, что категория «федерализм» среди теоретиков не может трактоваться однозначно. На сегодняшний день отсутствует всеохватывающая теория федерализма, что в оче-

редной раз подчеркивает многоаспектность «федерации» и категории «федерализм», который служит теоретической основой для обобщения и описания принципов построения федерации [1, с. 3].

Наиболее исчерпывающей характеристикой федерализма, на наш взгляд, является позиция Глигич-Золотаревой М.В., которая определяет его как некую модель государственно-территориального устройства, основная цель которой- интеграция государственной и общественной власти в условиях выстраивания эффективных федеративных отношений. Основными задачами при реализации государственной власти в условиях федерализма является предотвращение разногласий и содействие в объединении граждан и их сообществ на уровне государства. Кроме того, федерализм выступает основой для реализации вертикальной модели государственной власти между субъектами федерации в одном государстве [2, с. 4].

Таким образом, можно сделать вывод, что категория «федерализм» несколько шире категории «федерация» и сводится не только к определению формы государственно-территориального устройства, но и существует в качестве основополагающего принципа в основе любого федеративного государства, однако это не означает возможность их отождествления. King P. весьма оправданно в своей работе убеждает, что федерализм может существовать без федерации, но федерация, в свою очередь, без федерализма невозможна [3, с. 54].

Важное замечание высказывает Simeon R., который констатирует, что не существует определённой единой модели федерализма, а, в свою очередь, федерализм, являясь специфичной формой государственно-территориального устройства, способен принимать множество форм [4, с. 5].

По существу, из вышесказанных утверждений вытекает следующее: федерализм как принцип построения государственно-территориальных взаимоотношений может быть присущ ряду унитарных государств, определяя в них достаточно высокую степень децентрализации властных полномочий.

В ст. 1 Конституции Российской Федерации закреплено, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Однако многие учёные-исследователи полагают, что российская государственность идёт по пути унитаризма, сформировавшегося ещё с начала XX-веков, и по сей день. Нельзя не согласиться с утверждением А.В. Черепанова, который полагает, что основная проблема при выстраивании федеративных взаимоотношений между федеральным центром и регионами в России является противоречие двух направлений, общие характеристики которых так или иначе пересекаются со времён

формирования в Российском государстве определённого территориального устройства– это принципы федерализма и принципы государственного унитаризма [5, с. 24].

Н.В. Макеева предполагает, что российское государство в организации государственной власти преследует путь «унитарного» федерализма, суть которого заключается в том, чтобы все государственные, институты, находящиеся на территории федеративного государства, были централизованно подчинены федеральным органам государственной власти [6, с. 65]. В свою очередь, А.К. Родионова в своей работе упоминает об «императивном» федерализме, который, по её мнению, ныне реализуется в Российской Федерации. Суть его–в активизации интеграционных признаков федерализма через централизацию методов государственного управления [7, с. 15].

Многие учёные, в частности, Смирнов Я.У., небезосновательно утверждают о нецелесообразности разделения современных государств на федеративные и унитарные. По его мнению, основополагающим критерием, по которому стоит оценивать эффективность выстраивания взаимоотношений между центром и регионами, является уровень централизации (децентрализации) власти [8, с. 66].

С. А.Авакьян, исследуя данный вопрос, делает обоснованный вывод, что степень централизации или децентрализации власти определяется двумя аспектами, а именно:

1) является ли децентрализованность государственной власти частью парадигмой государственного управления в отдельно взятом государстве;

2) в какой степени федеральный центр доверяет субъектам в наделении их определёнными полномочиями. Если же не доверяет, происходят процессы централизации власти [9, с. 44].

В государственном управлении Российской Федерации ныне существует централизованная модель федеративных взаимоотношений «центр — регионы». Однако стоит отметить, что ввиду асимметричности Российской Федерации, вызванной неравноценным наделением регионов полномочиями, данная модель обнажает существующие проблемы при выстраивании федеративных отношений в Российской Федерации. Основной характеристикой эффективного выстраивания указанных взаимоотношений выступает баланс политико–территориальной децентрализации и государственного единства. Основополагающим элементом любого федеративного государства выступают именно субъекты федерации, поэтому можно сделать вывод, что теоретически федеративность на территории страны определяется именно через регионы и их взаимодействия между собой и с федеративным центром в целом.

Также стоит обратить внимание, что реализация государственной власти на территории Российской Федерации исходит из закреплённых Конституцией принципов самостоятельности региональных органов власти и регионов в целом. Тем не менее, федеральный центр обладает рядом «рычагов» и механизмов для оказания давления на процессы, происходящие в регионе, что нивелирует принцип самостоятельности и подтверждает факт выстроенной централизованной организации власти в Российской Федерации. В своей работе Д.А. Авдеев небезосновательно отмечает, что централизованность выстраивания взаимоотношений между федеральным центром и регионами является характерной чертой в Российском государстве [10, с. 32].

Весьма обоснованным является утверждение М.Н. Федорца и Д.А. Авдеева о сложившейся в Российской Федерации ассиметричной модели федеративного государства, в которой государственно-территориальное устройство реализовано по национально-территориальному принципу с неоспоримым суверенитетом Федерации [11].

Асимметрия при выстраивании федеративных отношений в России– одна из основных проблем в России. Ряд учёных, в частности, Хафизов А.А., считают, что асимметричность Российской Федерации носит положительный характер, поскольку, таким образом, позволяет учитывать экономические и иные особенности развития регионов, а также служит основой для определения обоснованного объективного конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации [12, с. 38].

Таким образом, из вышеуказанного вытекает, что дальнейшая организация государственной власти Российского государства в условиях федеративного государственно-территориального устройства должна опираться на основании историко-культурных, политических, геополитических и иных аспектов, оказавших существенное влияние на формирование российской государственности. На наш взгляд, было бы логичным в совершенствовании реализации государственной власти в Российской Федерации уделить внимание созданию таких административно-территориальных единиц, которые были бы объединены по социально-экономическим критериям. Решение подобного вопроса можно найти в недалёком прошлом, где формирование таких автономных образований в составе Российского государства, таких как, например, губерний, стало бы существенным шагом в преодолении асимметрии Российской Федерации.

Нельзя не согласиться с Ю.В. Кимом, который полагает, что унитарное государство-эта модель, на которую стоит обратить вни-

мание при реализации государственной власти в современной Российской Федерации, поскольку именно данная форма государства закрепляет на законодательном уровне самостоятельность субъектов, входящих в её состав, а также унитаризм не противоречит с принципом суверенитета государства и предостерегает от таких пороков федерализма, как сепаратизм и т.д. [13, с. 37].

Прогрессирующие федеративные государства применяют классический территориальный принцип организации власти, который зарекомендовал себя как эффективный инструмент в подавлении сепаратистских движений и иных противозаконных движений. Российский федерализм ориентирован на удовлетворение потребностей этнических групп путём наделение данных сообществ определённым суверенитетом. Данная ситуация небезосновательно может стать основой для радикалистских движений данных, что может стать основанием для дестабилизации сложившейся общественно-политической обстановки как регионе, так и в государстве в целом.

Ввиду этого, одним из приоритетных направлений развития организаций власти в России мы видим в переходе к универсальному территориальному принципу устройства с учётом всех государственно-территориальных особенностей Российской Федерации. Более быстрый и безболезненный данный переход возможен только в том случае, при котором государственные образования в составе Российской Федерации (республики) не будут отождествлять себя как отдельная титульная нация, а будут считать себя как часть целого Российского государства, тем самым являясь неотъемлемым элементом многонационального социокультурного общества.

Борьба с асимметрией в целях стабилизации общественно-государственных взаимоотношений, а также выравнивание социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в соответствии с объективным реальным положений дел в регионах являются одними из насущных проблем при осуществлении государственной власти в условиях федерализма.

Смеем полагать, что законодательное укрупнение субъектов Российской Федерации по схожим социально-экономическим показателям может способствовать разрешению вышеуказанных проблем. Данная мера, во-первых, будет способствовать выстраиванию более эффективных взаимоотношений между федеральным центром и регионами, а, во-вторых, способна выровнять социально-экономическое положение в нуждающемся в поддержке регионе. При всём при этом следует понимать, что укрупнение субъектов Российской Федерации будет эффективным только лишь для решения образовавшихся насущных социально-экономических проблем. Укрупне-

ние субъектов как самоцель не будет нести в себе положительных эффектов, в частности, не будет способствовать становлению эффективных взаимоотношений между федеральным центром и регионами.

Список источников:

1. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. Монография / Москва. Юристъ. 2004. 527 с.
2. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень. 2009. 41 с.
3. King P. Federalism and Federation. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1982. 159 с.
4. Simeon R., Swinton K. Introduction: Rethinking Federalism in a Changing World. Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Government in a Changing World. Vancouver: UBC PRESS. 1995. 74–83 с.
5. Черепанов В.А. Теория российского федерализма / Москва. МЗ-ПРЕСС. 2005. 320 с.
6. Макеева Н.В., Миряева Ж.А. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. № 3 (39). С. 62–70.
7. Родионова А.К. Федерализм: политико-институциональная организация и практика функционирования: диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. Чита. 2009. 34 с.
8. Смирнов Я.Ю. Вопрос о предметах ведения субъектов федерации или регионов унитарных государств в конституциях стран СНГ, Западной Европы и Америки // Актуальные проблемы правоведения. 2003. № 1–2. С. 64–72.
9. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5–12.
10. Авдеев Д.А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. 2010. № 8 (128). С. 1468–1475.
11. Федорец М.Н., Авдеев Д.А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С. 1661–1669.
12. Хафизов А.А. Структура и организация власти в унитарном государстве // Вестник БГУ. 2011. №2. С. 35–41.
13. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень. 2009. 43 с.

Васильева Л.Н.,
ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(liav2013@yandex.ru)

ЦЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В ВЕКТОРЕ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Vasilieva L.N.,
Ph.D. (Jurisprudence), leading scientific researcher
at the Institute of Legislation and Comparative Law
at the Government of the Russian Federation
(liav2013@yandex.ru)

VALUES OF THE RUSSIAN SOCIETY AND STATE IN THE VECTOR OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT

Конституция Российской Федерации как основополагающий акт устройства государства и развития общества, их взаимодействия, закладывает в своих статьях о правах и свободах, конституционном строе, устройстве государства базис ценностного потенциала российского общества. Сформированные конституционные ценности, отражающие социальный запрос общества государству, объединены несколькими блоками. В самом общем виде в основу их классификации положены основания, соответствующие главам действующей Конституции Российской Федерации 1993 года, а именно: непосредственно действующие права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство России, институт президентства, статус Парламента и Правительства Российской Федерации, правосудие в Российской Федерации, наличие местного самоуправления.

Преамбула Конституции России напрямую называет важные для общества конституционные ценности, охраняемые государством: многонациональный состав народа Российской Федерации, права и свободы человека, гражданский мир и согласие, государственное единство, равноправие и самоопределение народов, любовь и ува-

жение к Отечеству, вера в добро и справедливость, любовь к России и историческая память.

С момента принятия Конституции Российской Федерации прошло более 25 лет. Эволюция ценностных изменений повлияла на стратификацию российского общества, уровень социальных запросов российского общества к государству повысился, возможность государства (в том числе правовая) соответствовать социальным ожиданиям российского общества привела к необходимости дальнейшего развития потенциала ценностных ориентиров российского общества и государства. Существенна в этом процессе и роль развивающегося гражданского общества.

Новые социальные запросы окрепшего российского общества отражены во вносимых Президентом России поправках в Конституцию Российской Федерации, что выводит сложившееся взаимодействие государства и его граждан на новые ценностные ориентиры.

Вносимые в Конституцию России поправки, безусловно, скажутся на дальнейшем развитии конституционно-правового регулирования охваченных ими новых объектов правовой защиты и сфер общественных отношений. В Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» мы видим как отдельные самостоятельные статьи Конституции России, направленные на защиту определенных объектов регулирования (государственный язык, культура, территория России), так и наличие новых положений относительно полномочий Правительства Российской Федерации, предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и ее субъектов, что таким образом закрепляет те области общественных отношений, которые представляются важными для защиты в российском обществе (традиционные семейные ценности, ответственное отношение к животным, волонтерская деятельность). Так, определенные социальные ценности и стандарты развития гуманистических начал российского общества заложены в нормах, касающихся полномочий Правительства Российской Федерации: в целом сохранение традиционных семейных ценностей, поддержка институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, поддержка добровольческой (волонтерской) деятельности, а также принципы социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, формирование в обществе ответственного отношения к животным.

Вносимые поправки развивают новые социальные достижения, важные для сохранения смысловых концептов российского общества в условиях мировых реалий. Среди них важно отметить следующие.

Первое. Связь с событиями истории, защита исторической правды, ответственное отношение к Российскому государству на разных этапах его исторического развития нашли свое достойное отражение в предлагаемых поправках в статьи 67 и 67.1 (новая статья) Конституции России. В проектируемой статье 67.1 предполагается закрепить правопреемство Российской Федерации на своей территории в отношении Союза ССР. Данное положение связано с частью 2 данной статьи, в которой закрепляется исторически сложившееся государственное единство. При этом существенно и положение, вносимое в статью 67 Конституции России о том, что действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.

Второе. Поправками закрепляется, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. При этом в статью 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, вносятся новеллы, направленные на защиту института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях. Тем самым фиксируются важные для общества конституционные ценности, охраняемые государством, связанные с развитием института семьи и института брака. Обновленная российская Конституция становится своего рода «нравственным манифестом» российского общества, отражая его традиционные ценности и реализованные на конституционном уровне социальные ожидания.

Третье. Другой предлагаемой новеллой стало закрепление в статье 68 Конституции РФ языка государствообразующего народа как государственного языка Российской Федерации на всей ее территории (русского языка). Сегодня русский язык уже имеет статус государственного языка на всей территории России. Уточняющая поправка, как представляется, закрепляет в правовом обороте критерий отнесения русского языка к государственному: это родной (нацио-

нальный) язык государствообразующего народа — народа, выполнившего объединительную функцию в рамках всей России, а его национальный язык стал языком межнационального общения, усилив свои коммуникативные функции в процессе общения по сближению людей разных национальностей в одном большом государстве. При этом подчеркнуто, что государствообразующий народ входит в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Вторая часть вносимых поправок в статью 68, ориентируясь на конституционные принципы равноправия и равенства, подчеркивает многонациональность союза равноправных народов Российской Федерации, развивая принципы равенства народов России. Для многонациональной России межнациональный мир — это тоже определенная ценность общества, построенного на принципах толерантности и уважительного отношения к вкладу каждого народа Российской Федерации в ее общую историю и судьбу.

В Российской Федерации проживают представители порядка 190 народов, каждый из которых является уникальным носителем определенной этнической самобытности, включающей родной язык, традиции и обычаи народов, особенности их культурного наследия и религии. Вместе эти народы образуют единый многонациональный народ Российской Федерации, поэтому этнонациональный мир является залогом стабильности и устойчивого развития Российской Федерации, укрепления ее территориальной целостности и единства. В Указе Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» определено, что многонациональный народ Российской Федерации (он же — российская нация) — сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием. Вместе с тем осознание себя россиянином, членом большого сообщества — единой российской нации, и носителем российской национальной идентичности как принадлежности к Российскому государству — задача нескольких поколений. Позитивному развитию этого процесса будет способствовать правовое регулирование, основанное на защите национального и государственного языков, развитии народной (национальной) и общероссийской культуры, поддержки развития регионов и геополитических интересов России.

Поэтому сохранившаяся в новой редакции статьи 68 часть 3 о гарантиях со стороны Российской Федерации всем ее народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения

и развития гармонично развивает обозначенный в Конституции курс по развитию принципа равноправия в использовании языков народов России. Существенной новеллой стало введение части 4 статьи 68: Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством. В развитие этого положения идет и часть 2 статьи 69: Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.

Непосредственно на конституционном уровне уже имеются следующие положения о защите национальных языков на территории России:

1) в связи с регламентацией индивидуальных прав, принадлежащих как гражданину Российской Федерации, так и иностранному гражданину, лицу без гражданства: право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (статья 26, часть 2);

2) в связи с регламентацией коллективных прав, принадлежащих определенным этническим общностям:

– в целом народам России — на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (статья 68, часть 3);

– коренным малочисленным народам Российской Федерации — в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69).

Вместе с тем новый виток конституционно-правового регулирования может быть заложен развитием положений, связанных с защитой нематериального культурного наследия. Сейчас об этом Конституция Российской Федерации напрямую не говорит. Вместе с тем закрепление этого направления регулирования на конституционном уровне дало бы мощный импульс дальнейшему развитию конституционного и иного смежного законодательства, что произойдет, как предполагается, в направлении правовой защиты традиционных семейных ценностей и культуры.

Представляется, что необходимо на конституционном уровне напрямую закрепить разграничение предметов ведения Федерации и ее субъектов в сфере защиты нематериального культурного наследия. Так, вопросы регулирования и защиты в области нематериального культурного наследия относятся к сфере ведения Российской Федерации, поскольку увязаны с установлением основ федеральной политики в области культурного и национального развития Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации).

При этом защита в области нематериального культурного наследия относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации охрана памятников истории и культуры отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Вместе с тем на конституционном уровне предметы ведения, непосредственно связанные с дальнейшим закреплением полномочий по защите нематериального культурного наследия, не установлены. Базовый закон в сфере разграничения полномочий — Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — также не содержит соответствующих положений о защите объектов нематериального культурного наследия. Данным Федеральным законом охватывается защита таких материальных объектов культурного наследия как памятники истории и культуры. Аналогичный подход присутствует в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, вопросы защиты и сохранения объектов нематериального культурного наследия не получили должного правового закрепления ни на конституционном уровне, ни на уровне федерального законодательного регулирования.

При этом нематериальное культурное наследие, включающее, к примеру, устные формы народного творчества, языки, диалекты языка, также влияет на формирование ценностных и смысловых ориентиров развития российского общества и народов России, закладывая в своих объектах границы развития традиционного общества.

Важно подчеркнуть, что сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России справедливо отнесено к числу приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации. Отмеченное направление развивается наряду с укреплением единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации). В этой связи важно говорить о единой консолидирующей системе ценностей и о российской нации как ее носителе. К примеру, за период реализации Стратегии государственной национальной политики с 2012 по 2018 год отмечаются существенные результаты в обеспечении межнационального мира и согласия в Российской Федерации. По итогам социологических опросов, 78,4 процента граждан от общего

количества опрошенных положительно оценивают состояние межнациональных (межэтнических) отношений, 93 процента граждан отмечают отсутствие в отношении себя дискриминации по признаку национальной, языковой или религиозной принадлежности, при этом уровень общероссийской гражданской идентичности составил 84 процента. В связи с последним имеется в виду гражданское самосознание, понимаемое как осознание гражданами Российской Федерации их принадлежности к своему государству, народу, обществу, ответственности за судьбу страны, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, а также приверженность базовым ценностям российского общества.

Поэтому немаловажно новое конституционное положение о том, что Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности. После распада СССР значительное количество его граждан осталось за границами государства, в котором их язык (преимущественно, русский) был доминирующим и в котором они как граждане обладали предоставленными правами в полном объеме. В правовой системе России появился Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Российская Федерация в отмеченном Федеральном законе подтвердила, что соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на ее поддержку в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности, понимая под последней родной язык, традиции и обычаи соотечественников, особенности их культурного наследия и религии.

Вместе с тем повышение уровня защиты соотечественников, связанное с признанием непосредственно на конституционном уровне Россией такой необходимости, отражает также и ценностные концепты российского общества, в основе которых — защита «культурного кода» России, Русского мира во всех уголках Земного шара.

Ценности общества и государства в новом конституционном пространстве нашли свое закрепление в конституционных поправках «социального блока». В частности, социальный запрос общества и развитие концепции «социального государства» выразились в новой статье 75.1: 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. При этом много положений, развивающих социальные ожидания граждан, отражены в поправках к статьям 75 и 114 Конституции России. В частности, можно отметить такие положения: формирование системы пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений; провозглашено обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений; функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни.

Подводя итоги отметим, что ценностные ориентиры российского общества во многом определяются через заложенные векторы развития конституционно-правового регулирования, вытекающие, в первую очередь, из положений Конституции Российской Федерации. Вносимые поправки 2020 года, направленные на формирование взаимного доверия Российского государства и общества, к ним относят:

– защиту суверенитета и территориальной целостности;
– сохранение традиционных семейных ценностей;
– поддержку институтов гражданского общества;
– обеспечение мирного сосуществования государств и народов;
– защиту исторической правды;
– развитие принципов социального партнерства в социальной и трудовой сфере.

При учете: преемственности в развитии Российского государства, равноправия народов России в многонациональном союзе, сохранении общероссийской культурной идентичности.

Конституционные ценности, впитав социальные ожидания и нравственные запросы российского общества, зафиксированные на высоком уровне правового регулирования и как «нравственный манифест», и как правовая константа, отражают сложное взаимодействие общества и государства, основанное на принятии таких ценностей и на установлении правовых регуляторов в тех сферах общественных отношений, где ранее основным регулятором выступала мораль и ее нормы.

В дальнейшем следует ожидать развитие конституционно-правового регулирования в таких сферах как взаимодействие государ-

ства и некоммерческих организаций, защита традиционных семейных ценностей и института семьи, принятие комплекса мер, направленных на защиту этнокультурного и языкового многообразия, развитие принципов социального партнерства и всей системы социальной защиты.

Ветлугин Р.А.,
Южно-Уральский государственный университет,
аспирант кафедры «Теория государства и права,
конституционное и административное право»,
старший инспектор отдела «Южный»
Управления ЖКХ, энергетики и транспорта
Администрации Миасского городского округа, (г. Миасс)
(Crutac555@mail.ru)

ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА АГЛОМЕРАЦИОННОГО ЭФФЕКТА В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Vetlugin R.A.,
South Ural State University. Postgraduate student of the Department of Theory
of State and Law, Constitutional and Administrative Law.
Senior Inspector, Yuzhny Division, Housing and Utilities, Energy
and Transport Administration, Miass City District Administration, Miass
Crutac555@mail.ru)

LEGAL PROBLEM OF THE AGGROMATION EFFECT IN THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

На сегодняшний день городские агломерации занимают существенную долю территории с многочисленным населением в большинстве развитых стран. Социально-экономическое значение городских агломераций довольно сложно переоценить. Они по праву считаются основой экономической мощи множества современных развитых государств. В России городские агломерации концентрируют около 58% всего населения страны [1, с. 47].

Однако, несмотря на мощное развитие и социально-экономическое значение, городские агломерации не имеют должного правового регулирования в России: отсутствует разграничение полномочий субъектов управления городскими агломерациями, существуют вопросы по преобразованию муниципальных образований, нет рамочных федеральных законов в части образования органов управления городскими агломерациями, а также не представлено регулирование механизмов стимулирования агломерационного эффекта.

Последняя проблема является одной из наиболее важных. На протяжении последних лет органы государственной власти активным образом рассматривают возможность получения дополнительного импульса для развития экономики при помощи агломерационного эффекта [2, с. 62]. Это определено тем, что именно этот эффект даёт значительную экономическую и социальную выгоду за счет снижения издержек от пространственной концентрации производств и иных экономических объектов в городских агломерациях. Тем самым, рассмотрение проблемы стимулирования агломерационного эффекта является действительно необходимым в изучении основных правовых проблем городских агломераций.

Стоит отметить, что в России правовое регулирование городских агломераций отсутствует. Например, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) нет каких-либо упоминаний о городских агломерациях. Законом предусмотрены принципы различных территорий, однако городские агломерации в число упомянутых территорий не входят. Некоторые нормы данного закона подходят лишь для решения малого количества проблем, возникающих в городских агломерациях. Соответственно, проблема стимулирования агломерационного эффекта также законодательно не освещена, поскольку данное стимулирование представляет собой конечную цель правового регулирования развития городских агломераций.

Собственно ради агломерационного эффекта и образуется городская агломерация. Органы управления могут формировать и развивать агломерационные эффекты грамотным образом в области инфраструктуры, регулирования межмуниципального сотрудничества и др. [3, с. 71]

Для полноценного рассмотрения проблемы стимулирования агломерационного эффекта необходимо выявить сущность его основных аспектов и дать некоторые рекомендации по их совершенствованию. К данным моментам относятся следующие: регламентация документов по развитию городской агломерации, статистическое

наблюдение за городской агломерацией, распределение федеральных/региональных налогов в пользу агломерационных муниципальных образований, регулирование стандартов муниципальных услуг, оценка эффективности органов управления, кадровое обеспечение для управления, а также выпуск облигаций под реализацию проектов.

Собственно городская агломерация представляет собой довольно компактное скопление ряда населённых пунктов, по большей части городских, которые объединены в сложную и многокомпонентную динамическую систему, где происходят непрерывные производственные, транспортные и социально-культурные связи [4, с. 24]. Элементы данной системы соединены в отдельное целое при помощи разнообразных связей, включая также общее использование ресурсных средств.

Образование городских агломераций является одной из стадий процесса урбанизации. Именно за счет действия данного процесса осуществляется формирование такой системы, как городская агломерация. Стоит отметить, что существуют различные модели агломераций. К основным из них относятся моноцентрические и полицентрические агломерации. Первый вид представляет собой городские агломерации, сложившиеся вокруг одного крупного так называемого города-ядра. Полицентрические агломерации, в свою очередь, имеют несколько городов-ядер [5, с. 39].

Городская агломерация не может существовать полноценным образом без действия агломерационного эффекта, который в значительной степени определяет её эффективное функционирование. Агломерационным эффектом называют комплексный фактор размещения, который выражается непосредственно в том, что точечным или компактным образом размещённые объекты, если они совместимы, являются эффективнее, нежели объекты, размещённые изолированно [6, с. 17]. По своей сущности формирование городских агломераций и осуществляется с той целью, чтобы совмещённые объекты при своём взаимодействии были особо эффективными по всем своим параметрам [7, с. 81]. Агломерационный эффект включает в себя множество элементов, каждый из которых имеет существенное значение для полноценного и качественного действия данного эффекта.

Прежде всего, стоит рассмотреть суть документов по развитию городских агломераций. На текущий момент федеральным законодательством не предусмотрена разработка основополагающих документов, направленных на развитие городских агломераций. Во множестве городских агломераций других стран принимаются до-

кументы стратегического планирования, а также документы территориального планирования. Вследствие этого, возникает необходимость в регламентации разработки документов по развитию государственных агломераций в России. Для этого необходимо включить отдельные разделы, посвященные развитию городских агломераций, в такие документы, как «Стратегия пространственного развития», «Схема территориального планирования», а также «Стратегия социально-экономического развития». Стоит отметить, что Стратегия пространственного развития должна разрабатываться исключительно для городских агломераций федерального значения и быть согласована со Стратегией пространственного развития России.

Формально Градостроительный кодекс РФ не запрещает соседним муниципальным образованиям разрабатывать общий документ по территориальному планированию. Закрепление в этом основополагающем документе термина «Схема территориального планирования городской агломерации», регламента её разработки и реализации окажет существенное содействие тем муниципальным образованиям, которые позиционируют себя как городские агломерации.

Помимо этого, необходимо ввести статистическое наблюдение в городские агломерации. Сейчас в стране органы статистики не ведут сбор значений каких-либо показателей, которые используются непосредственно для общей оценки и анализа агломерационного эффекта и связности городской агломерации. Несомненно, введение статистического наблюдения является важным и необходимым шагом, поскольку именно статистика позволит должным образом выявлять основные проблемы, существующие в агломерации, а также определять пути совершенствования городской агломерации. Для этого органам статистики необходимо начать исследовать миграционную активность между потенциальными частями городских агломераций, взаимодействия организациями по использованию общей инфраструктуры, показателей единства рынков и иных направлений агломерации [8, с. 22]. Стоит отметить, что для статистики городских агломераций будет недостаточно обычной суммы статистических данных частей городских агломераций. Необходимо изучать взаимодействия между муниципальными образованиями, населением и организациями в городской агломерации, что требует разработки характерных показателей.

Следующим компонентом в проблеме стимулирования агломерационного эффекта является временный пересмотр распределения федеральных/региональных налогов в пользу агломерационных муниципальных образований. На сегодняшний день в соответствии

с Налоговым кодексом РФ существуют 3 местных, 3 региональных, 8 федеральных налогов и сборов (ст. 13–15). Некоторая часть какого-либо налога может поступать на различные уровни управления, что отражается в Федеральном законе от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», а также в Бюджетном кодексе РФ [9, с. 112]. Местные бюджеты не имеют необходимого финансирования. Это определяет их зависимость от трансфертов прочих уровней власти и подрывает основы местного самоуправления [10, с. 479].

Для исправления данной ситуации необходимо разработать метод, направленный на участие городских агломераций в государственных программах по развитию (например, проведение мероприятий на основе конкурсных условий). Для агломераций, выигравших конкурс, необходимо закрепить на законодательном уровне поступление определённой части транспортного налога, налога на имущество организаций, а также налога на прибыль организаций в местные бюджеты. При этом, такое закрепление должно иметь временный характер с условием пересмотра в случае невыполнения целевых показателей государственной программы. Это будет являться достаточно сильной мотивацией для органов местного самоуправления к решению существующих в агломерациях проблем, а также межмуниципальному сотрудничеству и полноценному развитию во всех областях и сферах городских агломераций.

Помимо этого, важно рассмотреть регулирование стандартов муниципальных услуг в городских агломерациях. Сейчас качество муниципальных услуг в разных частях городских агломераций может существенным образом отличаться. Вместе с этим, население агломераций зачатую лишено рычагов воздействия на поставщиков услуг [11, с. 59]. Для совершенствования качества услуг предлагается предоставить населению самому определять конкретный ряд потребляемых услуг. Кроме того, это должно отражаться непосредственно на стоимости предоставления данных услуг. Предоставить населению определять услуги можно посредством голосования через какие-либо электронные сервисы. Например, люди могли бы проголосовать, какое количество раз в неделю или месяц будет осуществляться уборка придомовой территории, вывоз мусора и др. Метод такого голосования практикуется уже во множестве стран и будет отлично действовать и в России.

Методика оценки эффективности органов управления городской агломерацией также является одним из важных элементов в проблеме стимулирования агломерационного эффекта. В настоящее время в стране существуют различные утверждённые методики, направ-

ленные непосредственно на оценку эффективности работы региональной и муниципальной власти. Однако для оценки эффективности агломерационной работы субъектов управления городской агломерацией необходима такая методика, которая не будет являться копией уже существующих и действующих способов. Кроме того, агломерационный эффект нуждается в особом и наиболее точном учёте и анализе. Важно исследовать следующие параметры:

– административный эффект экономии;

– эффект масштаба при предоставлении различных муниципальных услуг;

– эффект локализации от совершенствования системы инфраструктуры;

– эффект урбанизации в виде роста экономики городской агломерации [12, с. 102].

Стоит указать, что имеется и такой вариант оценки эффективности органов управления: можно оценивать её в относительных показателях (например, насколько городская агломерация опережает среднее значение).

Немаловажным аспектом в рассмотрении проблемы стимулирования агломерационного эффекта остаётся кадровое обеспечение для управления городской агломерацией. Сегодня развитие городской агломерации может сопровождаться ростом существенной нагрузки на муниципальных работников, что подталкивает органы местного самоуправления к значительному расширению штата своих сотрудников. Для наиболее качественного и эффективного совершенствования данного вопроса необходимо ввести ограничительные нормативы по числу сотрудников органов местного самоуправления на 10 тыс. человек населения муниципального образования (как это определено в отношении депутатов в ч. 6 ст. 35 Закона № 131-ФЗ). Вместе с этим необходимо привязать заработную плату чиновников и депутатов к такому показателю, который будет характеризовать данную плату по муниципальному образованию. Кроме того, стоит отметить спорность привязки именно к средней заработной плате. Поэтому для каждого подразделения администрации агломерационных муниципальных образований для обоснования заработных плат можно рассчитывать интегральный показатель, который включает в себя показатели по муниципальным образованиям в целом, а также по курируемой им сфере. Данные меры не дадут увеличиваться штату сотрудников, простимулируют рост административной эффективности. Важно указать, что необходимо выделить финансовые ресурсы на проведение обучения

основам управления городской агломерацией среди государственных/муниципальных работников, которые возглавляют агломерационное управление и некоторые проекты в нем.

Последним, но не менее важным вопросом в проблеме стимулирования агломерационного эффекта, является выпуск агломерационных облигаций, необходимых для реализации каких-либо проектов. Выпуск облигаций дает возможность привлечения финансовых ресурсов под довольно выгодный процент. Но небольшим муниципалитетам довольно сложно самостоятельным образом пройти процедуру листинга и привлечь достаточные финансовые ресурсы, необходимые непосредственно для реализации проектов. Для разрешения данного аспекта необходимо разработать порядок выпуска так называемых агломерационных облигаций. Это позволит наиболее простым способом привлекать необходимое количество средств для реализации каких-либо определённых агломерационных проектов.

Исходя из вышеизложенного, решить проблему стимулирования агломерационного эффекта возможно с помощью следующих путей:

1. Предлагается, на законодательном уровне закрепить организацию конкурса на участие в государственной программе по развитию городских агломераций, и за выигравшими муниципальными образованиями поступления части некоторых налогов в местный бюджет (транспортный налог, налог на имущество организаций).
2. Предлагается, на законодательном уровне рассмотреть вопрос о введении ограничительных нормативов для агломерационных муниципальных образований по числу работников органов местного самоуправления.
3. Регламентация разработки отдельных разделов, посвященных развитию городских агломераций, в таких документах, как «Стратегия пространственного развития», «Схема территориального планирования».
4. Исследование органами статистики миграционной активности между потенциальными частями городской агломерации, взаимодействия между организациями по использованию общей инфраструктуры, а также показателей единства рынков.
5. Предоставление населению посредством голосования через электронные сервисы определять необходимые услуги, проводимые для них.
6. Разработка новой уникальной методики для оценки эффективности агломерационной работы субъектов управления городской агломерацией.
7. Формирование порядка выпуска агломерационных облигаций.

Таким образом, проблема стимулирования агломерационного эффекта состоит из множества конкретных компонентов, формирующих его.

Собственно развитие городских агломераций сопровождается получением агломерационного эффекта, разновидности которого представлены в виде эффекта масштаба, локализации и урбанизации. В статье были рассмотрены все основные вопросы проблемы стимулирования агломерационного эффекта и были предложены некоторые рекомендации, направленные непосредственно на их разрешение и совершенствование.

Список источников

1. Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4. С. 46–54
2. Бабун Р.В. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. 2016. № 6. С. 60–77
3. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 68–76
4. Швецов А.Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 24–30
5. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Административно территориальные преобразования и развитие агломераций / Г.Лаппо, П.Полян, Т.Селиванова. М., 2016. 320 с.
6. Калашникова О.Е. Агломерационные эффекты при создании и управлении агломерацией / О.Е. Калашникова. М.: Наука, образование и культура. 2017. № 7. С. 14–23
7. Волчкова И.В., Елисеев А.М., Данилова М.Н., Лычагина Л.Л., Минаев Н.Н., Подопригора Ю.В., Уфимцева Е.В., Шадейко Н.Р. Управление городскими агломерациями. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2015. 100 с.
8. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 18–26
9. Любовный В.Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию // Муниципалитет: экономика и управление, 2015. 198 с.
10. Павлов Ю.В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций / Ю.В. Павлов. М.: ARS ADMINISTRANDI, 2018. С. 461–481
11. Петухов Р.В., Луценко Е.В. Правовое регулирование местных агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право, 2017. 180 с.
12. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / под ред. В.Б. Зотова. М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы. 2015. 296 с.

Двойнова В.А.,
преподаватель отделения среднего профессионального образования ОЧУ ВО «Международный юридический институт» (Тульский филиал)
(vika.xudobko@mail.ru)

Трофимова Т.М.,
студентка отделения среднего профессионального образования ОЧУ ВО «Международный юридический институт» (Тульский филиал)
(Tanya.tro25@yandex.ru.)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Dvoinova V.,
teacher of the Department of secondary professional education at the international law Institute (Tula branch)
(vika.xudobko@mail.ru)

Trofimova T.,
student of the Department of secondary professional education at the international law Institute (Tula branch)
(Tanya.tro25@yandex.ru)

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF MANAGEMENT DOCUMENTATION

Основные принципы делопроизводства и документационного обеспечения управления строятся на основе нормативных правовых актов, касающихся вопросов документирования, которые в свою очередь должны обладать конституционностью. Однако, постоянно изменяющиеся условия жизнедеятельности государства и общества требуют такого же постоянного совершенствования нормативно-методических документов, а также внесения в них дополнений и изменений.

Термин «документ» происходит от латинского слова «dokumentum», что означает свидетельство, доказательство. С древнейших времен документ в разной форме служил источником и средством связи сторон в различных сделках и сообщениях.

В России этот термин появился во времена Петра I и трактовался как письменное свидетельство. Таким образом подчеркивался правовой характер документа. Такое понимание, как показывает анализ научной литературы и публикаций, сохранилось и до наших дней, хотя и добавились новые аспекты и функции документа [1].

Значение документов в жизни общества очень велико. Документы являются необходимым условием учета материальных ценностей. Документами оформляются регулирующие действия государственного управления, распоряжения органов государственной власти и прочее.

С категорией «документ» юристам приходится постоянно сталкиваться во всех отраслях права и различных сферах правоотношений.

Процессы информатизации общества, глобализации информационной сферы обязывают взвесить накопленные методы работы с информацией, максимально их актуализировать, а также предложить новые решения в этой области. Эти задачи напрямую связаны с правовыми методами организации и регулирования деятельности в области документирования информации и создания документа.

В условиях современной жизни и резко меняющихся обстоятельств бурно развивается работа по определению государственной политики РФ в области информатизации и формирования условий развития информационного общества. В этих разработках определенное место занимают и проблемы документирования информации и документооборота.

При рассмотрении документооборота как правового регулятора общественных отношений необходимо осознавать важную роль документа в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, как основной обязанности государства, указанной в статье 2 Конституции РФ [2].

Законодательство РФ далеко не всегда корректно учитывает функционирование и оборот документов в правоотношениях субъектов особенно в связи с массовым внедрением в общественный оборот форм электронного представления документов, электронной цифровой подписи и информационно-коммуникационных технологий. Для решения данного рода проблемы необходимо дать точные представления о понимании юридического назначения документа и выработать понятия, которые бы однозначно воспринимались и

в науке и в правоприменительной практике, а также предложить подходы к классификации видов документов.

Федеральным законом от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» введено понятие документ, а именно — «материальный носитель с зафиксированной на нём в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения» [3].

Для более полного уяснения понятия «документ» и его правового значения необходимо установить, что представляет собой этот феномен в социальной сфере в функциональном аспекте как форма представления и форма фиксации информации, какую роль выполняет обособление информации по содержанию и форме представления.

Документы, имеющие юридическое значение, составляют самую большую группу используемых в общественном обороте официальных, частных и иных документов, которые в свою очередь можно разделить на специфические группы и виды типовых документов в соответствии с их функционально-целевым назначением [4].

Иллария Лаврентьевна Бачило сформулировала концепцию: документ как организационная форма представления информации. Она предложила комплексную систему характеристик документа, включающую три связанных элемента: содержание, организационно-техническое, включая связь содержания и реквизитов, и коммуникативное оформление — выбор носителя. При этом информация рассматривается как форма ее организации независимо от носителя [5].

Рассмотрим понятие нормативной правовой базы делопроизводства. Нормативно-правовая база делопроизводства — это совокупность законов, нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих технологию создания документов, их обработки, хранения и использования в текущей деятельности органа власти, а также деятельность службы делопроизводства: ее структуру, функции, штаты, техническое обеспечение и некоторые другие аспекты [6].

До 2004 г. федеральным органом исполнительной власти, осуществлявшим государственное регулирование в сфере документационного обеспечения управления, была Федеральная архивная служба, которая в соответствии с положением о ней, осуществляла межотраслевое организационно-методическое руководство и контроль за организацией документов в делопроизводстве федеральных органов государственной власти, координировала развитие государ-

ственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации.

В 2004 г. Федеральная архивная служба преобразована в Федеральное архивное агентство или Росархив. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 Федеральное архивное агентство получило функции, которые позволяют самостоятельно вырабатывать и реализовывать государственную политику в сфере архивного дела и делопроизводства, а также осуществлять деятельность по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере [7].

Рассматривая конституционные аспекты документационного обеспечения управления, необходимо отметить, что Конституция РФ — важнейший законодательный акт Российской Федерации, который является своеобразным фундаментом правового регулирования информационных правоотношений. В настоящее время Конституция РФ является нормативно-правовым актом прямого действия. По нашему мнению, это повышает ее значение и роль в регулировании делопроизводства и документооборота.

При использовании информационно-документационных технологий необходимо учитывать ряд норм и положений Конституции РФ. В частности, согласно ст. 71 «информация и связь находятся в ведении Российской Федерации» [2].

Статья 29 Конституции гарантирует свободу массовой информации: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Однако сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются [2]. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом

В соответствии со статьей 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения [2].

Кроме того, рассматривая документ с точки зрения защиты персональных данных, в частности, сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица, необходимо обратиться к статье 24 действующей Конституции. Распространение такого рода информации недопустимо без согласия самого лица. Кроме того, органы государственной власти и органы местного

самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы [2].

Подводя итоги, следует отметить, что в России к настоящему времени сложилась достаточно цельная система нормативного обеспечения организации делопроизводства на всех уровнях управления. Безусловно, конституционные аспекты находят свое выражение в целом ряде федеральных законов, которые регулируют отношения, возникающие при формировании информационных ресурсов на основе создания и использования документированной информации, информационных технологий, определяют терминологию, имеющую отношение к этой сфере.

Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Минкультуры и Росархива конкретизируют и уточняют параметры организации и ведения делопроизводства в органах государственной власти и местного самоуправления при условии конституционности этих нормативных актов. При этом документационное обеспечение управления в последних строится по шаблонам, заданным федеральными органами власти.

В то же время на региональном уровне разрабатывается собственная нормативно-методическая база организации делопроизводственных процессов. Причем, положение дел в сфере документационного обеспечения управления таково, что все больше органов местного самоуправления задействуются в системе электронного документооборота, что продиктовано стремительным развитием электронных технологий и технических средств и программных продуктов.

С электронными документами теперь работают не только делопроизводители, но и функциональный персонал. Безусловно, это требует совершенствования и оптимизации практики организации делопроизводства и законодательного закрепления основных положений делопроизводства в соответствующих Конституции нормативных правовых актах.

Список источников

1. Мазур С.Ф. Отдельные вопросы развития документационного обеспечения управления // Труды Академии управления МВД России. 2018. №3 (47). С 64–67.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, Российская газета. 1993. № 237.

3. Федеральный закон № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» от 23.11.1994 г. (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 26.03.2008 № 28-ФЗ) (ред. от 03.07.2016) // «Собрание законодательства РФ». 02.01.1995. № 1. Ст. 1,
4. Звонарёва А.Ю. Документационное обеспечение управления в органах внутренних дел российской федерации: проблемы и перспективы развития // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53). С 40–47.
5. Криминалистический словарь. Бургхард В., Хамахер Г., Герольд Х. и др., Изд. 2-е переработанное и расширенное, «Юридическая литература», Москва, 1993 г. 135 с.
6. Кузьмин А.В. Нормативно-правовые основы развития документационного обеспечения управления на местном уровне // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2018. С. 196–201.
7. Кондюкова Е.С. Основы документационного обеспечения управления: учебное пособие // Е.С. Кондюкова. Екатеринбург, 2006. С. 48.
8. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 31 июля 2006 г. № 31 (ч. I). Ст. 3448.
9. Государственный стандарт РФГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» (принят и введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 3 марта 2003 г. № 65-ст // [Электронный ресурс]: СПС Гарант (Дата обращения: 21.05.2020).

Долова М.О.,
старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(dolovamaria@mail.ru)

Печегин Д.А.,
старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(crim5@izak.ru)

СВОБОДА КАК ЦЕННОСТНО ЗНАЧИМАЯ КАТЕГОРИЯ

***Dolova M.O.**,*
senior researcher of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation,
Ph.D.
dolovamaria@mail.ru

***Pechegin D.A.**,*
senior researcher of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation,
Ph.D.
(crim5@izak.ru)

FREEDOM AS A VALUE-SIGNIFICANT CATEGORY

Человек, независимо от своего вероисповедания, национальности, расы, пола и проч., свободен. Под словом «свобода» чаще всего имеют в виду свободу в ее политическом смысле как отсутствие угнетений или тирании со стороны других. Между тем свобода человека распространяется на все сферы общественной жизни, в том числе связанные с религией, трудом, отдыхом, творчеством, спортом и т.п. В связи с этим каждый наделен и личной неприкосновенностью. Иными словами, никто не вправе физически ограничивать чью-либо свободу, психически воздействовать или иным образом посягать на его или ее честь, достоинство, здоровье, другим способом препятствовать свободной реализации прав и собственной воли.

Истоки данного принципиального положения уходят далеко в историю, особенно если вспомнить стремление людей освободиться от рабства в той или иной культуре. Наряду с достоинством человеческой личности свобода составляет фундамент всех индивидуальных прав, является главной ценностью права и критерием правового государства [1, с. 84–85]. История человечества в данном ключе свидетельствует о превращении свободы в универсальную и незыблемую ценность, особенно характерную для той части мира, на развитие которого сильное влияние оказало христианство. Например, во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года, которая до сих пор составляет основу конституционного строя Франции, закреплена возможность делать все, что не приносит вреда другому. Принятая в 1948 году на международном уровне

Всеобщая декларация прав человека уже в первой статье устанавливает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года, ратифицированным практически всеми государствами на Земле, в статье 9 предусмотрено, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Такие фундаментальные основания человеческого существования характерным образом регламентированы во многих современных конституциях, среди которых можно назвать Основной закон ФРГ 1949 года (статьи 1-5), Конституцию США 1787 года (Преамбула, Билль о правах), Конституцию Итальянской Республики 1947 года (статья 13), Конституцию КНР (статья 37) и проч.

Однако необходимо осознавать, что свободу в данном контексте нельзя понимать буквально, с абсолютистских позиций, как некую вседозволенность. Каждый свободен лишь в тех границах, которые установлены законом и совестью, очерчивающими правила социального сожития людей на какой-либо территории. Британский мыслитель Эдмунд Берк в своем труде «Размышления о революции во Франции» [2] писал: «Что такое свобода без мудрости и добродетели? Это величайшее из всех возможных зол; это безрассудство, порок и безумие, не поддающееся обузданию». Именно поэтому во втором предложении первой статьи Всеобщей декларации прав человека 1948 года закреплено, что люди «наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Начала гражданской свободы в отечественной традиции были заложены еще в Высочайше утвержденных основных государственных законах Российской Империи от 23 апреля 1906 года, где было закреплено, что российский подданный свободен в вере, а также в выборе места жительства, занятия, мест для путешествий, покупке и продаже имущества на условиях, определенных законами. В конституциях советского периода специально указывалось на необходимость соблюдения правил, связанных с реализацией прав и свобод. Так, в Конституции (Основном законе) СССР 1924 года закреплялись требования взаимного доверия и мира, национальной свободы и равенства, мирного сожительства и братского сотрудничества. В соответствии с положениями Конституции (Основного закона) СССР 1936 года гражданам СССР обеспечивалась неприкосновенность личности. Никто не мог быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора (статья 127). При этом на граждан возлагалась обязанность уважать правила социалистического общежития (статья 130). Согласно статье 39 Конституции (Основного закона) СССР 1977 года использование гражданами прав

и свобод не должно было наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан. Именно так, с учетом исторической ретроспективы, и следует воспринимать первое положение статьи 22 Конституции Российской Федерации.

Незыблемость свободы и личной неприкосновенности каждого от имени общества охраняется государством. Это означает, что нарушение личной неприкосновенности человека, ограничение его свободы в любых формах, в том числе при применении к нему таких принудительных мер, как задержание, арест, заключение под стражу допустимо, но только с правомерной санкции суда или компетентных должностных лиц и обязательно не сверх установленных либо контролируемых сроков, на что особое внимание обратил Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина).

Человек может быть ограничен в свободе и лишен личной неприкосновенности по основаниям, предусмотренным законом. Сюда относятся: административный арест и административное задержание (при совершении административного правонарушения), дисциплинарный арест (при нарушении воинской дисциплины), принудительное помещение в медицинское учреждение (для лечения в случае возникновения опасности для окружающих), задержание (при совершении преступления) и др. Непременным условием ограничения человека в свободе является судебный контроль за правомерностью таких действий.

Вместе с тем свобода, если ее не воспринимать буквально, а исходить из свободы как универсальной категории, относящейся к любой сфере человеческой деятельности, может быть ограничена не только в физическом плане. Так, например, несмотря на то, что свободу творчества нельзя ограничить буквально, поскольку данная деятельность относится к мыслительному процессу, свободному от тех или иных внешних ограничений, свобода творчества человека как существа социального может иметь определенные рамки, заданные государством. Такие рамки обусловлены различными факторами, начиная от недопущения нарушения прав других лиц, заканчивая утверждаемыми государственными органами образовательными стандартами и направлениями научных исследований.

Наиболее ярко ограничения и плановость научного творчества проявились в советский период, поскольку в это время пришло осознание того, что управление социальными процессами не может

быть успешным, если оно не опирается на глубокое теоретическое осмысление данных процессов [3, с. 6], а значит, наука должна находиться и действительно находилась в поле пристального внимания государственных структур. Огромное значение имели руководящие разъяснения и указания партийных органов, определяющие приоритеты научной деятельности и научные «табу». Так, в постановлении ЦККПСС от 16 июня 1964 г. «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране» были отмечены успехи правовой науки, повышение ее роли в разработке проектов законов и других правовых актов, а также недостатки научной работы, требующие скорейшего устранения: «... недостаточная связь науки с потребностями практики», а также отсутствие надлежащей разработки важнейших вопросов марксистско-ленинской теории государства и права. Реакция вузов на указания партии была незамедлительной: ученые всех юридических факультетов «активно включились в работу по претворению в жизнь задач, поставленных нашей партией перед советской юридической наукой». Среди мероприятий, направленных на преодоление недостатков, в соответствии с постановлением ЦККПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране» различными вузами были предприняты: «более решительное разоблачение реакционной сущности государства и права империалистических государств», «критика антикоммунизма и современного реформизма», разоблачение «вредных последствий культа личности для правовой науки и порочных концепций Вышинского в науке о государстве и праве», разработка «теоретических проблем развития советского общенародного государства и права», «всестороннее развертывание социалистической демократии», «усиление народного контроля», повышение роли общественных организаций в деятельности государственного аппарата и др. Составленные с учетом указаний ЦККПСС планы научно-исследовательской работы, в том числе тематика будущих научных исследований, выполнялись в качестве докторских и кандидатских диссертаций.

В советской науке отражение идеологических ценностей было обязательной частью любого научного исследования. Например, в науке процессуального права советский суд противопоставлялся суду буржуазному. Так, А.Ф. Клейнман писал: «Буржуазный суд всегда стоит на страже интересов буржуазии, всячески содействует закабалению эксплуатируемых масс, является орудием беспощадной расправы с трудящимися» [4, с. 25]. Такие утверждения сами по себе

не являются научными, но в научных трудах имеют определенное значение, поскольку раскрывают ценностную ориентацию автора, которая всегда обусловлена исторической эпохой.

Таким образом, идеологическая составляющая вкупе с плановой научной работой были нацелены на сдерживание свободы развития научного творчества в советский период.

В настоящее время свобода творчества, кардинально расширенная по сравнению с советским периодом, все же не является абсолютной. Научное творчество в принципе не может быть свободным от аксиологии и идеологии, особенно это касается социальных и гуманитарных наук, к которым относится и юриспруденция. Например, в праве общепризнанными считаются такие ценности как справедливость, равенство, неприкосновенность, которые в отраслевых юридических науках находят свое отражение в принципах, основных положениях, отдельных категориях и институтах. Изложенное относится не только к научному творчеству, но и к иным областям свободного применения гражданами своих навыков и способностей. В связи с этим часть 1 статьи 22 Конституции Российской Федерации, гарантируя каждому свободу в широком смысле, не предполагает бесконтрольную ее реализацию, а рассчитана на гражданина, разделяющего базовые идеологические ценности как современного ему общества, так и относящиеся к традиции.

В заключение необходимо отметить, что потенциал прокомментированном положении Конституции Российской Федерации для будущих поколений состоит в необходимости защиты свободы и личной неприкосновенности человека независимо от трансформации государственной и общественной жизни под влиянием технического прогресса и процессов стандартизации.

Список источников:

1. Алексеев С.С. Философия права. История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы. М.: Норма. 1998. 336 с.
2. Burke Edmund. Reflections on the Revolution in France and on the Proceedings in Certain Societies in London Relative to that Event in a Letter Intended to have been sent to a Gentleman in Paris. London: Printed for a J. Dodsley in Pall-Mall. 1790. 356 p.
3. Курс советского гражданского процессуального права / отв. ред. А.А. Мельников. М.: Наука. 1981. Т. 1. 463 с.
4. Клейнман А.Ф. Избранные труды. Краснодар: Совет. Кубань. 2009. 816 с.

Козлов В.Н.,
преподаватель кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, г. Краснодар (valentin.kozlov.1985@mail.ru)

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СВЕТЕ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Kozlov V.N.,
lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar (valentin.kozlov.1985@mail.ru)

FEATURES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE LIGHT OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», еще не вступившим в законную силу, предусматривается ряд конституционных изменений, направленных на совершенствование социально-экономических и политических отношений в стране, а также на модернизацию организации и деятельности высших органов государственной власти [1].

Заключением Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» [2] данный документ был признан соответствующим

положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. В дополнение к этому Конституционный Суд Российской Федерации дал обобщенную оценку вносимым изменениям в Конституцию.

По своему характеру и объему предлагаемые изменения беспрецедентны для современной России, поскольку до этого момента на страницах периодической печати и в фундаментальных исследованиях неоднократно утверждалось о стабильности и неизменности Конституции Российской Федерации как основополагающего документа страны. К счастью, с учетом происходящих в стране социально-экономических и политических образований, власть приняла решение о пересмотре отдельных положений о статусе человека и гражданина, о модернизации государственных, общественных институтов, приведении в соответствии юридической конституции с фактической. Соответствующие изменения, по мнению автора, уже могли быть внесены несколько лет назад, когда принимались майские указы Президента Российской Федерации и разрабатывались программы их реализации.

При этом предлагаемые изменения требуют наличия организационных и законодательных механизмов исполнения данных инициатив, их адекватное восприятие действующим законодательством. Поскольку от того, насколько последовательным и безболезненным будет процесс модернизации большинства основных законодательных актов, будет зависеть оперативность и эффективность принимаемых поправок. Ведь они коснутся большинства отраслей права.

Предлагаемой редакцией статьи 125 (пункт «а» части 5) Конституции Российской Федерации предусмотрен институт предварительного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в статье 125 Конституции Российской Федерации.

В этом смысле совершенно обоснованно звучит предложение о введении предварительного конституционного контроля и об изменении отдельных элементов статуса Конституционного Суда Российской Федерации.

Большой объем поправок и необходимость их законодательной реализации обуславливают возникновение особых полномочий у Конституционного Суда Российской Федерации.

Предлагаемые поправки можно объединить в несколько блоков:

– касающиеся организационных аспектов формирования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации;

– связанные с пересмотром полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в сфере конституционного контроля и защиты прав и свобод человека и гражданина;

– направленные на совершенствование процедур рассмотрения поступивших в Конституционный Суд Российской Федерации дел.

В качестве целей осуществления конституционного контроля выступают: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Таким образом, по содержанию, конституционный контроль будет касаться наиболее важных сфер жизнедеятельности.

Конституционный Суд Российской Федерации будет решать следующие дела: по запросу Президента Российской Федерации проверять конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации.

Кроме того, по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, Конституционный Суд Российской Федерации будет проверять конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации наделяется правом проведения предварительного абстрактного конституционного контроля.

Статья 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» [3] не предусматривала подобного полномочия, что безусловно является нововведением для нашего законодательства, несмотря на то, что такой механизм уже апробирован в других странах и активно реализуется.

Например, во Франции функционирует система конституционного контроля, но с учетом особенностей правовой системы страны. Конституционный контроль во Франции осуществляется сразу несколькими государственными структурами — Конституционным Советом и Государственным Советом. На первый возлагается обязанность по проверке законодательных актов Конституции, в то

время как в компетенцию Государственного Совета входит проверка нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Кроме того, Государственный Совет и Кассационный Суд Франции, а также другие суды осуществляют первичную проверку допустимости и обоснованности обращений в Конституционный Совет и непосредственно применяют Конституцию к рассматриваемым спорам [4. С. 23]. Это способствует разгрузке Конституционного Суда и соответственно более тщательному изучению обращений.

Следует отметить, что правом на представление законопроекта на соответствующую экспертизу будет обладать Президент Российской Федерации.

Таким образом, Конституционному Суду будет предоставлено право решать «судьбу» соответствующего законопроекта. Как представляется автору, соответствующий механизм должен быть закреплен и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». На практике может сложиться ситуация, когда Конституционный Суд Российской Федерации может выступить арбитром между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации, принимая решение о конституционности либо не конституционности того или иного нормативного положения.

По мнению автора, наделение подобным правом Президента свидетельствует о расширении права вето на принятие отдельных законодательных актов.

Важной стороной в этом плане выступает и вопрос о наделении и прекращении полномочий у судей Конституционного Суда Российской Федерации.

В соответствии с Законом о поправке редакции статей 83 (пункт «е») и 102 (пункт «л» части 1) Конституции Российской Федерации полномочия по прекращению полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда будут принадлежать Совету Федерации. Предложение должно исходить от Президента российской Федерации в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Соответственно, инициатива прекращения полномочий судей Конституционного Суда также будет исходить от Президента Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не регламентирует порядок прекращения полномочий судей. В ней только содержится положение, в соответствии с которым соответствующий порядок и основания должны устанавливаться исключительно федеральным законом.

Предоставление широких полномочий в отношении судейского корпуса Президенту Российской Федерации и Совету Федерации будет способствовать оптимизации системы «сдержек и противовесов», поскольку позволит Президенту Российской Федерации и Совету Федерации осуществлять контроль за судебной властью, и тем самым исключить монополию судебных органов на решение вопросов о прекращении полномочий судей.

Одновременно, высказывается мнение, что институт предварительного конституционного контроля несколько сузит права представительного органа в пользу Президента Российской Федерации [5].

Однако, по мнению автора, следует по-другому расставлять акценты в интерпретации анализируемых поправок к Конституции Российской Федерации. Предоставление указанного полномочия Конституционному Суду — это не стремление заблокировать Президентом Российской Федерации отдельные законопроекты, а, наоборот, поставить заслон принятию некачественных с точки зрения Конституции нормативных актов, которые затруднят или сделают невозможным реализацию новых конституционных поправок и идей.

С этой позиции неоценима роль Конституционного Суда Российской Федерации в данном процессе. Кроме того, современные реалии и сложившаяся система органов государственной власти позволяют утверждать о недопустимости и невозможности серьезного кризиса государственной власти в стране. Соответствующие механизмы уже отработаны и успешно реализуются на практике.

Еще одно важное направление — это проверка законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, если исчерпаны все возможные форму судебной защиты.

Это далеко не новое направление в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку защита прав и свобод посредством конституционного правосудия — это одно из наиболее важных направлений его деятельности.

Однако при этом акцентируется внимание на необходимость исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Как представляется автору, нововведение позволит устранить правовую неопределенность по исполнению судебных решений по конкретным делам.

Таким образом, роль Конституционного Суда Российской Федерации будет в настоящее время неуклонно расти и от того насколько эффективно он будет работать — во многом будет зависеть формирование новых норм права.

Отдельного внимания заслуживает и процедура рассмотрения дел в Конституционном Суде Российской Федерации. Конституционное

судопроизводство, по правилам которого будет осуществляться конституционный контроль, предполагает обязательность решения Конституционного Суда Российской Федерации и особый порядок рассмотрения дела.

Реализация принципов конституционного судопроизводства по отношению к полномочиям Конституционного Суда, связанным с рассматриваемым видом обязательного конституционного контроля, обладает рядом особенностей. Принцип состязательности и равноправия сторон, закрепленный в ст. 5, 35 Закона «О Конституционном Суде РФ», не всегда реализуется в деятельности Конституционного Суда РФ. Например, в случае вынесения решений без проведения слушаний [6. С. 56].

Ситуация, при которой обязательный судебный конституционный контроль абсолютно доминирует при осуществлении конституционного правосудия, придает деятельности Конституционного Суда излишне формальный, своего рода экспертно-консультационный характер, что существенно снижает правозащитные возможности данного института [7. С. 34].

Кроме того, правила конституционного производства предполагают возможность решения дела без проведения слушаний, в упрощенном порядке. Что касается рассматриваемого полномочия по контролю за конституционностью законопроектов, то предусматривается проверка норм только по содержанию. На взгляд автора, необходимо конкретизировать указанную процедуру применительно к новым полномочиям Конституционного Суда, придав ей открытый и правовой характер.

Исходя из вышеизложенного, следует признать, что Конституционному Суду Российской Федерации отводится особая роль в процессе реализации конституционных поправок.

Однако, для их успешной реализации потребуется, в первую очередь, изменение Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части приведения его в соответствии с поправками к Конституции Российской Федерации и совершенствованием отдельных элементов его конституционно-правового статуса.

Список источников

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»//Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
2. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской

Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 17.03.2020.

3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
4. Sauvé J.-M. Le rapport du juge ordinaire à la loi // URL: http://www.conseil-etat.fr/fr/discours (дата обращения: 23.06.2020).
5. URL: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/02/19/823425 (дата обращения: 23.06.2020).
6. Брежнев О.В. Обязательный судебный конституционный контроль в России: проблемы теории и практики Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3. С. 23–25.
7. Мещеряков П.Н. Полномочия судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля и судебный запрос в Конституционный Суд РФ: правовое регулирование и проблемы реализации // Современное право. 2011. № 8. С. 108–111.

Литвинчук Д.Ю.,
магистрант 2 курса юридического факультета
ГрГУ им. Янки Купалы, г. Гродно, Республика Беларусь[1]
(diana_9788@mail.ru)

РОЛЬ ЦЕННОСТЕЙ В ПРАВЕ ПРИ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Litvinchuk D.Yu.,
master student (2 courses) of the specialty «Jurisprudence»,
Yanka Kupala State University of Grodno, Grodno (Belarus)
(diana_9788@mail.ru)

THE ROLE OF VALUES IN LAW DURING THE PROCESS OF MODERNIZING LEGISLATION

Проблема ценностей периодически возникает на стыке веков, в периоды ломки традиций, общественных и государственных из-

[1] Научный руководитель: Чебуранова Светлана Егоровна, декан юридического факультета ГрГУ им. Янки Купалы к.ю.н., доцент, г. Гродно, Республика Беларусь

менений, в том числе в результате изменения законодательства, обусловленного развитием. В данные периоды существует особая «необходимость в переосмыслении базовых потребностей и ценностей» [1, с. 76]. В настоящее время данная проблема возникает в Республике Беларусь и Российской Федерации, будучи детерминированной планируемыми законодательными реформами в области конституционного и административного права. В частности, речь идет об изменениях Конституций и появлением в новой редакции кодексов об административных правонарушениях и соответствующих процессуальных кодексов. Проводя те или иные законодательные реформы важно не только сохранить национальные ценности, но и задаться вопросом о том, отражают ли вносимые изменения и дополнения ценности права. В данной связи М.А. Катомина справедливо отмечает, что «право — это творение человека. И как любое человеческое творение оно может быть понято только сквозь призму его ценностей» [2, с. 12].

Понятие ценностей многозначно. Разработкой данной категории занимается философия и целый ряд наук: юриспруденция, социология, психология, педагогика, этика, эстетика, однако к однозначному консенсусу по поводу определения понятия «ценность» исследователи еще не пришли [3, с. 201]. Ученые характеризуют ценность как: 1) особый сплав значений, определяющих вещественно-предметные свойства явлений и в то же время выражающих практическое и эмоциональное отношение к ним человека (Л.Н. Столович); 2) ценностное отношение, которое «порождается субъектно-объектной связью» как «специфическим философским и собственно философским описанием поведения и деятельности людей» (М.С.Каган); 3) идеал, выходящий и выводящий за пределы наличной действительности, что позволяет понять не просто надындивидуальность, но также надличность ценностей (Д. А.Леонтьев); 4) явления действительности (факты идеального и материального мира), имеющие то или иное значение для общества, его групп или отдельных людей (В.Н. Жуков) [4, с. 29].

Ценности являются основополагающим элементом в структуре общества. Люди воспринимают и воспроизводят ценности вновь и вновь, в каждую общественно-историческую эпоху по-своему [4, с. 31]. Нормы права, в свою очередь, есть своего рода формы выражения определенных ценностей. Любая «правовая норма представляет собой веление, направленное на защиту той или иной ценности» [5, с. 63]. Как правило, правовые ценности включают в себя следующие абстракции: равенство, свобода, справедливость и солидарность. Рассматривая в данной связи правовые ценности, Р.М. Кочкаров отмечает, что «они направляют людей на определенное пове-

дение, например, на достижение поставленных целей, на соблюдение определенных типов поведения» [3, с. 204]. Роль правовых ценностей во взаимоотношениях между людьми и государством проявляется в том, что, благодаря существованию права, общество может определенным образом влиять на государство, подчинить его, заставить государство выполнять свои функции в пользу общества. Государство использует право для того, чтобы рационально организовать, упорядочить деятельность госаппарата [3, с. 204]. Таким образом, ценности и их закрепление в праве имеют важную роль, так как они позволяют определить вектор развития общества и государства в направлении, соотносимом с ними, а также способствуют созданию механизма контроля за правомерностью действий государственных органов со стороны общества.

Ценности права обладают присущей им иерархичностью. Наиболее основополагающие ценности закрепляются в основном законе государства — Конституции. Стоит заметить, что подходы законодателя относительно признания определенных благ ценностью, их формулирования, достаточно различны. Это обусловлено наличием в государствах своих собственных национальных конституционных ценностей. Т.С. Масловская определяет конституционные ценности как фундаментальные, обобщенные, стратегические приоритеты (цели, принципы) развития общества и государства [6]. Национальные конституционные ценности общества и государства базируются на общечеловеческих ценностях, то есть универсальных социальных ценностях, признаваемых всеми людьми. Разные культуры могут отдавать предпочтение разным ценностям. Для белорусов значимыми ценностями являются коллектив, общество с идеалами братской любви и солидарности. Формирование духовных ценностей белорусского народа во многом связано с принадлежностью белорусов к христианской цивилизации. Кроме того, Беларусь географически расположена на границе соприкосновения двух цивилизаций, между двумя направлениями развития европейской культуры — западной и восточной. Этим фактором во многом предопределилось формирование идеалов и ценностей белорусского общества [7]. Самобытность белорусского народа состоит в том, что он отвергает крайности противоположных цивилизаций и одновременно стремится объединить их положительные достижения на основе собственной традиции. Беларусь принадлежит к славяноправославной цивилизации. Традиционными ценностями белорусского народа являются компромиссность, миролюбие, трудолюбие, «толерантность, доброжелательность коллективизм, стремление к справедливости, ориентация на общинно-коллективистские ценности существования, свободолюбие и патриотизм, идеалы социального равенства и справедливости» [7].

В некоторых конституциях содержится общая формула о признании общечеловеческих ценностей, как правило, в преамбуле (Азербайджан, Армения, Беларусь); в других — закрепляется каталог указанных ценностей. К примеру, Преамбула Конституции Польши 1997 г. указывает на универсальные ценности — правду, справедливость, добро и красоту. Преамбула Конституции Болгарии 1991 г. содержит положение о верности общечеловеческим ценностям — свободе, миру, гуманизму, равенству, справедливости и терпимости. В Преамбуле Конституции Королевства Бутан 2008 г. в качестве таковых упоминаются свобода, справедливость, спокойствие, единство, счастье и благополучие народа. Отдельные конституции не упоминают об общечеловеческих ценностях (Конституции Индонезии 1945 г.). Наряду с общечеловеческими (универсальными) ценностями можно выделить такую категорию, как региональные ценности, то есть социальные ценности, формализованные в международных региональных документах [13], а также в конституционных текстах государств определенного региона [6].

Отдельные авторы определяют приоритеты в системы ценностей. К примеру, В.А. Катомина указывает что, справедливость выступает базовой ценностью права [2, с. 11]. Справедливость является «вершиной и своего рода стержнем, скрепляющим всю иерархию социально значимых ценностей [8, с. 22; 2]. Действительно, данную правовую мысль относительно признания справедливости высшей ценностью права поддерживают большинство ученых, полагая, что справедливость является наиболее долговечной и существенной ценностью права. Все остальные соизмеряются с ней и действительны лишь при условии, что они не противоречат справедливости [9, с. 4; 2]. По нашему мнению, справедливость является тем высшим идеалом, к которому должны стремится как законодатели, так и правоприменители. Определенным шагом к осмыслению сущности данной категории и следованию ее назначению могло бы стать закрепление в основном законе государства такой ценности.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос соотношения таких ценностей как человек и природа. Данную проблему поставил в своей работе М.Бринчук [10]. Указанная проблематика вытекает из нижеследующего. В Конституциях Республики Беларусь и Российской Федерации в качестве высших ценностей нормативно закреплены человек, его права и свободы (ст. 2 Конституции Республики Беларусь [11], ст. 2 Конституции Российской Федерации [12]). Дополнительно в Конституции Республики Беларусь высшей ценностью определяются и гарантии реализации прав и свобод человека. Определение природы как конституционной ценности вытекает из положений ст. 9 Конституции Российской Федерации, в которой о

природе говорится как об основе жизнедеятельности человека и общества: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». В исследуемом контексте важным будет заметить, что в Конституции Республики Беларусь не закрепляется роль природы как основы жизнедеятельности человека, вместе с тем, определяется, что государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды (ст. 46); охрана природной среды является долгом каждого (ст. 55).

Вопрос о соотношении таких ценностей как человек и природа основан на антропоцентрическом и экоцентрическом понимании мира, которое оказывает влияние на регулирование общественных отношений. М.Бринчук, определяя приоритет ценности природы над человеком, основывает свои суждения в том числе на том, что без «благоприятного состояния природы — не будет и человека. Жизнь убеждает, что человек не может существовать вне природы. Природа является ценностью, нуждающейся в охране сама по себе, в силу того, что она служит источником жизни, и не только человека» [10, с. 118]. Таким образом, закрепление в Конституции положений о человеке как высшей ценности обязывает государство проявлять всяческую заботу о благополучии человека, в качестве важной составляющей которого является экологическое благополучие. Однако, природа является высшей ценностью и подлежит охране не только в силу того, что обеспечивает благополучие человека, но в силу того, что она является основой для всех живых существ.

В научной среде имеются точки зрения относительно содержания и определения места некоторых ценностей права в системе. Например, В.А. Катомина анализирует состязательность как отдельную ценность, которая находится в тесной взаимосвязи со справедливостью, «причем справедливость доминирует над состязательностью» [2, с. 11]. По нашему мнению, состязательность является выражением ценности высшего порядка — равенства. Указанное объясняется природой состязательности: «через состязательность достигается реальная возможность выражения соответствующих благ конкретного человека, которые являются одновременно и предметом судебного разбирательства. Состязательность, предоставляя каждому участнику юридического спора, дискуссии равную возможность отстаивать перед судом свои права и законные интересы, является главной движущей силой возникновения и развития юридического процесса по конкретному делу» [2, с. 13]. Полагаем, что не следует сводить равенство исключительно к состязательности, так как существуют

альтернативные судебному способы разрешения споров, в рамках которых используется принцип равенства, исключая состязательность.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что, осуществляя модернизацию законодательства, важно сохранить национальные ценности, а также убедиться в том, что вносимые изменения и дополнения отражают ценности права. Значение ценностей состоит в том, что они направляют людей на определенное поведение. Проводить изменения в законодательстве следует с учетом опоры на такие общепризнанные правовые ценности как равенство, свобода, справедливость. Определенным шагом к осмыслению сущности справедливости и следованию ее назначению могло бы стать закрепление в основном законе государства такой ценности. Реализуя реформы законодательства следует рассматривать природу в качестве всеобъемлющей ценности и принимать меры по ее охране. В качестве одной из мер может рассматриваться экологизация всех отраслей законодательства как процесс постепенного и последовательного отражения экологических требований и положений в нормативных правовых актах, направленных на регулирование различных видов общественный отношений, позволяющий обеспечить охрану окружающей среды и усовершенствовать правовой механизм природопользования. Ценности и их закрепление в праве имеют важную роль, так как они позволяют определить вектор развития общества и государства в направлении, соотносимом с ними, а также способствуют созданию механизма контроля за действиями государственных органов со стороны общества.

Список источников

1. Тельнова Н.А. Социальная идентичность в условиях модернизации общества // Вестник Волгогр. Государственного университета. 2011. № 2 (14). С. 75–80.
2. Катомина В.А. Справедливость и состязательность как ценности права // Пролог: журнал о праве. 2019. № 4. С. 11–15.
3. Кочкаров Р.М. Генезис понятия ценности в праве // Kant. 2019. № 1(30). С. 201–204.
4. Белинова О.А. Ценность права и ценности в праве // Научный вестник Омской академии МВД России. 2012. № 1 (44). С. 29–33.
5. Овчинников А.И. Конституционно-правовая аксиология в современной России // Философия права. 2015. № 5. С. 63–67.
6. Масловская Т.С. Конституционные ценности и их отражение в национальном законодательстве // Ценностная парадигма Основного закона Республики Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф., 14 марта 2013 г., Минск. URL: http://elib.bsu.by/handle/123456789/41970 (дата обращения: 20.05.2020).
7. Традиционные (социокультурные) идеалы и ценности белорусского народа. URL: http://sdo.institutemvd.by/mod/book/view.php?id=6435&chapterid=7262 (дата обращения: 20.11.2018).

8. Александров Ю.В. Справедливость как базовая ценность российской правовой культуры // Правовед: межвуз. науч.-метод. сб. Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого. 2003. Вып. 4. С. 18–22.
9. Мартышин О.В. Справедливость и право // Право и политика. 2000. № 12. С. 145–155.
10. Бринчук М.М. О высшей ценности в праве // Вестник Удмуртского университета. 2017. Т. 27. Вып. 5. С. 115–121.
11. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.
12. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: офиц. текст: с изм. от 30 дек. 2008 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.
13. *Печегин Д.А.* Соотношение розыскного и состязательного начал в международных документах, регулирующих уголовное судопроизводство // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 6. С. 50–59.

Мамедова В.Э.,
старший преподаватель кафедры государственного и административного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева»
(vladislava0804@mail.ru)

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В МОДЕРНИЗАЦИИ ПОДХОДА К УСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВОВЫХ ПРЕДЕЛОВ ВНУТРИПАРТИЙНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Mamedova V.E.,
Senior Lecturer of the constitutional and administrative department of the Samara National Research University
(vladislava0804@mail.ru)

THE ROLE OF CONSTITUTIONAL NORMS IN MODERNIZING THE APPROACH TO ESTABLISHING LEGAL LIMITS OF INTRAPARTY RESPONSIBILITY

Утверждение о том, что события 2020 года оказали значительное влияние на правовую сферу, не может быть подвержено сомнению.

Следует полагать, что поправки к Конституции Российской Федерации, а также многочисленные нормы, принятые в условиях распространения коронавирусной инфекции, будут являться наиболее дискуссионными темами на протяжении длительного периода времени. Однако в современных условиях ученым не следует исключать из предмета своих исследований вопросы, напрямую не связанные с указанными событиями, поскольку отсутствие такой связи не тождественно отсутствию актуальности.

Одним из вопросов, которому в течение долгого времени не уделяется должного внимания в конституционно-правовой науке, является негативное влияние недобросовестного поведения во внутрипартийной деятельности на достоверность народного волеизъявления на выборах. В условиях подготовки и проведения выборов депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2021 года данный вопрос приобретает особую актуальность.

Анализ внутрипартийной деятельности позволяет выявить различные виды недобросовестного поведения, оказывающего влияние на выдвижение кандидатов в депутаты в составе списков при пропорциональной или смешанной избирательной системе и по одномандатным округам.

Одной из сфер, в которой злоупотребления правами фиксируются наиболее часто, является внутрипартийная ответственность [1, 2, 3 и др.]. Применение таких ее мер, как исключение из политической партии, отзыв кандидата в депутаты, исключение кандидата в депутаты из списка кандидатов, влечет прекращение реализации ряда основных конституционных прав: на объединение, на участие в управлении делами государства и пассивное избирательное право. Возникает необходимость в функционировании системы мер, направленной на предотвращение таких злоупотреблений.

Однако при разработке указанной системы возникает конфликт публичных и частных интересов, обусловленный двойственной природой политических партий [4, с. 182-183] и требующий от ученых и законодателя должной меры осмотрительности.

С одной стороны, политическая партия как институт гражданского общества имеет законный интерес в осуществлении свободного самостоятельного регулирования своей деятельности. С другой стороны, существует необходимость в защите высшей конституционной ценности — прав гражданина.

Количество судебных дел об оспаривании партийных решений о привлечении лиц к внутрипартийной ответственности свидетельствует о том, что на данном этапе развития политических отношений, партии не способны эффективно решать задачу предотвращения недобросовестного поведения во внутрипартийной деятельности, а следовательно, необходимо использование государственных механизмов [1, 2, 3 и др.]. Однако дискуссионным является вопрос о допустимых пределах вмешательства государства в деятельность политических партий.

Однозначно основу для выявления его пределов должны составлять конституционные нормы, в частности положение части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации: «права и свободы могут быть ограничены ... только в той мере, в какой это необходимо» [5].

Объемную работу по конкретизации данного положения осуществил Конституционный Суд Российской Федерации [6, 7, 8 и др.], однако в ней присутствуют некоторые недостатки.

1. Громоздкость системы критериев реализации данного положения. Впервые она была сформулирована в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П [9] и включала шесть пунктов. Впоследствии система дополнялась [6, 7, 8 и др.].

2. Отсутствие единства терминологии (например, в постановлениях используются термины «пропорциональность», «соразмерность», «нечрезмерность» по отношению к одному и тому же явлению) [7, 9].

3. Многозначность используемых терминов (например, требование справедливости и адекватности) [9].

На основании анализа юридической доктрины, практики Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека, применяющего в своей деятельности положение части 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [10] о допустимости ограничений свободы собраний и объединений, нами были выделены цель и критерии установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности.

Итак, целью установления государством конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности может выступать только защита ценностей, закреплённых в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в том числе прав и законных

интересов человека. Установление конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности в иных целях недопустимо. Наличие цели подлежит доказыванию. Доказательством обоснованности защиты конституционных ценностей являются установленные решениями правоохранительных органов и вступившими в законную силу решениями суда факты нарушения конкретных прав и свобод человека и гражданина.

Критерий необходимости конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности означает правомерность их установления на законодательном уровне исключительно при условии недостижения закрепленной в Конституции цели иными методами. Другими словами, установление конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности на законодательном уровне носит субсидиарный характер по отношению к внутрипартийному регулированию.

Критерий недопустимости искажения сущности права при установлении конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности на основании научно обоснованного принципа формального равенства как сущности субъективного права обуславливает запрет на закрепление дискриминационных положений.

Указанная цель и критерии были использованы нами в качестве основы для разработки теоретических и практических рекомендаций по установлению конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности.

Во-первых, внутрипартийную ответственность следует понимать как наступление предусмотренных уставами и иными внутрипартийными документами неблагоприятных последствий за совершение проступка индивидуальными субъектами партийных отношений.

Во-вторых, проступок — это виновное несовместимое с законными интересами политической партии деяние (действие или бездействие), за которое уставом партии либо иным внутрипартийным документом установлена конкретная мера ответственности.

В-третьих, уставы политических партий должны содержать закрытый перечень проступков, влекущих исключение членов из партии, отзыв кандидата в депутаты, исключение кандидата в депутаты из списка.

В-четвертых, при рассмотрении дела о привлечении лица к внутрипартийной ответственности должны соблюдаться гарантии права на защиту (в частности, обязательность проведения заседания в

присутствии лица, привлекаемого к ответственности, его право знакомиться с результатами партийной проверки, давать пояснения по делу и т. д.)

В заключении считаем необходимым подчеркнуть, что в целях защиты конституционных прав граждан, а также обеспечения достоверности народного волеизъявления необходимо модернизировать законодательство о политических партиях на основании конституционных норм с учетом доктринальных разработок, позиций Конституционного Суда Российской Федерации и зарубежного опыта. При этом модернизация должна проводиться только при наличии цели установления конституционно-правовых пределов внутрипартийной ответственности с соблюдением критериев их необходимости и сохранения сущности прав.

Список источников

1. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № 33-Г11-41 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кассационное определение Красноярского краевого суда от 2 марта 2011 г. № 33-1817/2011. URL: https://goo.gl/DFE7eh (дата обращения: 18.05.2020).
3. Решение Петропавловск-Камчатского городского суда от 9 марта 2017 г. № 2-2491/2017 (2-11465/2016). URL: http://sudact.ru/regular/doc/T1dtwDtJvLJx/ (дата обращения: 18.05.2020).
4. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1998. С. 182-183.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2014 г. № 33-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2015. № 2.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 1.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 5.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в городе Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2.

Маруха Е.Р.,
студент 2 курса Юридического факультета
Финансового университета при Правительстве РФ
(egor.maru@mail.ru)

Коликова Ю.Д.,
студентка 2 курса Юридического факультета
Финансового университета при Правительстве РФ
(kolikovaaaa@mail.ru)

Научный руководитель: ***Курилюк Ю.Е.***,
к.ю.н., доцент департамента
Правового регулирования экономической деятельности
Финансового университета при Правительстве РФ
(yekurilyuk@fa.ru)

О НЕКОТОРЫХ ОГРАНИЧЕНИЯХ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Marukha E.R.,
2nd year student Law faculty of Finance University
under the Government of the Russian Federation
(egor.maru@mail.ru)

Kolikova Yu.D.,
2nd year student Law faculty of Finance University
under the Government of the Russian Federation
(kolikovaaaa@mail.ru)

Scientific supervisor: ***Kurilyuk Yu.E.***,
Ph. D., associate Professor of the Department of Legal regulation
of economic activity of the Financial University
under the Government of the Russian Federation
(yekurilyuk@fa.ru)

ABOUT SOME LIMITATIONS OF PASSIVE ELECTORAL LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

Российская Федерация является государством-членом Совета Европы. Это выражается в подписании [6] и ратификации [3] Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

(далее — ЕКПЧ, Европейская конвенция) и Протоколов к ней. Статья 46 Европейской конвенции закрепляет признание Россией обязательной юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ, Европейский Суд).

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, перспективной целью России в Совете Европы является её внедрение в европейское цивилизованное пространство путем развития демократических институтов, отвечающих выработанным стандартам и критериям и признающих права и свободы человека — высшей ценностью [18].

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации ратифицированная Европейская конвенция и Протоколы к ЕКПЧ являются составной частью правовой системы России [1]. Это означает, что Россия признает права и свободы человека, закрепленные на международном уровне, обязуется их реализовывать и не допускать противоречия данных положений на национальном законодательном уровне.

Согласно статье 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ Договаривающиеся Стороны обязуются проводить свободные выборы путем тайного голосования в условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти [6]. Следовательно, выборы должны быть свободными, не должно допускаться умаление прав кандидатов в органы законодательной власти.

Однако согласно подпункту «а» пункта 21 статьи 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» вводится ограничение для кандидатов на должность депутата в Государственную Думу Федерального Собрания (далее — Государственная Дума) [2]. То есть ранее закрепленный законодательный запрет для депутатов иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, приобретает более высокий статус, лежащий в фундаментальной основе всего законодательства России [5].

Уникальность в этом отношении деятельности Европейского Суда и его толкование статьи 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ проявляется в том, что формулировка данной статьи не носит управомочивающий характер, а устанавливает обязанность государств-членов Совета Европы. Также Европейская Комиссия в 1975 году окончательно признала, что, какой бы ни была формулировка статьи 3 Протокола № 1, право по своей природе является индивидуальным

правом [13]. Статья 3 Протокола применима не к любым избирательным кампаниям, а исключительно при выборах в органы законодательной власти.

Право на свободные выборы согласно сложившейся практике ЕСПЧ включает в себя как активные, так и пассивные избирательные права, либо, в терминологии ЕСПЧ, «право голосовать» и «право баллотироваться на выборах». Отдельный массив правоприменительной практики ЕСПЧ посвящен пределам ограничений избирательных прав, которые прямо не сформулированы в тексте Протокола, но являются подразумеваемыми. ЕСПЧ неоднократно отмечал, что государства обладают широкой свободой усмотрения в данной сфере [11]. Такие ограничения не должны ущемлять суть избирательных прав, лишать их эффективности. Они налагаются для достижения легитимной цели, а используемые для достижения этой цели средства не должны являться непропорциональными.

Предлагаемые Президентом Российской Федерации поправки [2], связанные с ужесточением ценза гражданства депутатов, Конституционный Суд России признает соответствующими Конституции России, указав, что подобные меры направлены на защиту суверенитета страны [8]. Он объяснил ужесточение необходимостью установления между гражданином и государством сильной и устойчивой политико-правовой связи, которая при наличии второго гражданства ослабляется за счет дополнительных конституционных и иных обязанностей гражданина. Пребывание в гражданстве другого государства, по версии Конституционного Суда, уменьшает значение ценности связи с Отечеством и не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета. Действительно, с такими аргументами трудно не согласиться, однако, Государственная Дума — единственный федеральный орган законодательной власти, где граждане могут реализовать свое право на свободные выборы, закрепленное в Протоколе №1 к ЕКПЧ.

Разногласия в нормах Конституции и обязательных к выполнению Протоколов ЕКПЧ уже приводили к международному скандалу, связанному с существованием в России смертной казни и закончившемуся Постановлением Конституционного Суда от 2 февраля 1999 г. № 3-П [10], установившим мораторий с дополнительным разъяснением в Определении от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р, которое продлило мораторий [9].

Возвращаясь к вопросу двойного гражданства, следует отметить, что введение ограничений на множественное гражданство было зафиксировано и в республике Молдова. Согласно Постановлению ЕСПЧ от 27 апреля 2010 года «Тэнасе против Молдавии» (жалоба

№ 7/08) заявитель был подвергнут ограничению права на свободные выборы путем запрета избрания в парламент лиц с двойным или множественным гражданством [12]. В случае избрания в парламент кандидат был вынужден принять меры для отказа от румынского гражданства. Когда заявитель выставлял свою кандидатуру на парламентских выборах, он сталкивался с неопределенностью относительно признания Конституционным Судом законности своего мандата и удовлетворения органами власти Румынии ходатайства об отказе от румынского гражданства.

В решении Европейский Суд учитывает статью 17 Европейской конвенции о гражданстве [7] и обязательство обеспечивать в соответствии с этим положением предоставление гражданам, имеющим двойное гражданство, тех же прав и обязанностей, что и другим гражданам.

ЕСПЧ постановил, что любое ограничение избирательных прав не должно отстранять лиц от участия в политической сфере. Ограничения такого характера затрагивают права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ в такой степени, что умаляют сущность права и лишают их эффективности. То есть Европейский Суд признал в рассматриваемом деле нарушения требований статьи.

Отличием норм российского законодательства от рассматриваемых в молдавском деле было то, что изначально румынское и молдавское гражданства не предполагали никаких ограничений. В нашем же случае ограничение в области гражданства в отношении членов Государственной Думы было закреплено и ранее в законодательстве. Но в связи с отсутствием иной судебной практики, мы вынуждены обращаться к данному делу. Поэтому не отрицаем возможность развития схожей ситуации в Российской Федерации. Противоречие, в частности, вероятно в случае толкования Протокола №1 ЕСПЧ по чертежам уже имеющейся практики.

Учитывая вышеизложенное, мы считаем, что предполагаемая поправка в Конституцию направлена на повышение статуса ценза гражданства в отношении депутатов. Одним из направлений развития избирательных прав граждан в России является повышение уровня безопасности страны и суверенитета государства. Однако законодателю при принятии поправки следует учитывать практику Европейского Суда во избежание коллизионных ситуаций при реализации гражданами своих избирательных прав.

Также необходимо обратить внимание на возможность реализации пассивного избирательного права в условиях совершения тяжкого или особо тяжкого преступления. Согласно статье 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №67-ФЗ) граждане, отбывшие наказания соответствующие преступлениям тяжкой и особо тяжкой степени тяжести лишаются возможности баллотироваться в законодательный орган государственной власти в течение 10 либо 15 лет после погашения судимости [4]. Если вышеуказанный срок истекает сразу же после завершения выборов, например в Государственную Думу, следующая возможность у гражданина появится только через 5 лет. Соответственно общий срок возможности баллотироваться увеличивается до 30 лет. Гражданин, совершивший преступление в зрелом возрасте, рискует не реализовать своё пассивное избирательное право вовсе.

Как замечает А.И. Когут, «эта норма снисходительнее по сравнению с существовавшее ранее, закрепляющей пожизненный запрет гражданам, осужденным за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, быть избранными в органы власти» [15]. Данное ограничение в современном законодательстве намного мягче, чем существовало ранее. Безусловно, законодатель идёт навстречу таким гражданам, но не стоит забывать, что главная цель наказания — осознание и исправление осужденного. Поэтому подобные меры, на наш взгляд, не состыкуются с реализацией принципа гуманизма.

Если обращаться к законодательству зарубежных стран, мы можем заметить, что они закрепляют более гибкую реализацию подобных цензов. Например, законодательство Франции также устанавливает ограничения на реализацию пассивного избирательного права, однако срок ограничения определяет судья по административным делам либо Конституционный Совет [14, с.16]. В Аргентине лица, подвергнутые тюремному наказанию за совершение преступлений, связанных с выборами, лишаются права занимать публичные должности на срок не менее 2 лет. В Аргентине лишение избирательного права на срок от 1 года до 10 лет назначается в качестве дополнительного наказания [16, с.50]. А в некоторых государствах-участниках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе выдвижение и регистрация кандидатов на президентских выборах производится с учетом, в частности, наличия у лица судимости. И это не является запретом даже на выдвижение пост Президента [17].

В связи с вышеизложенным считаем, что Российской Федерации необходимо ввести послабления нормы пп. а, а.1.а.2 п.3.2 ст.4 Федерального Закона №67-ФЗ, предусмотрев в данных пунктах возможности у стороны защиты ходатайствовать в суде о снижении срока ограничения пассивного избирательного права в закрытом перечне ситуаций. Например, если после освобождения гражданин занимался общественно-полезной деятельностью и более не совер-

шал никаких преступлений, либо если после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления, гражданин содействовал следствию и помог раскрыть другие преступления степени тяжести не ниже средней. Мы считаем, что максимальный срок ограничения реализации пассивного избирательного права необходимо приравнять к сроку погашения судимости, то есть к 8 и 10 годам соответственно.

Таким образом, мы рассмотрели проблемы, демонстрирующие ограничения избирательных прав граждан. При наличии множественности гражданства люди не имеют возможности быть избранными в органы законодательной власти; отбывшие наказание после погашения судимости ограничены в течение продолжительного времени баллотироваться в органы законодательной власти.

Полагаем, необходимо по результатам проделанной работы внести следующие предложения, направленные на оптимизацию избирательного законодательства: во избежание расхождения в толковании Протокола №1 ЕКПЧ предлагаем законодателю при принятии поправки Конституцию учитывать судебную практику Европейского Суда; а также предлагаем закрепить возможность снижения максимального срока ограничения пассивного избирательного право, если после освобождения гражданин занимался общественно-полезной деятельностью и содействовал раскрытию других преступлений .

Список источников

1. Конституция Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ». 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Собрание законодательства РФ». 2020. № 12. Ст.1855.
3. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // «Собрание законодательства РФ». 1998. № 14. Ст. 1514.
4. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Российская газета». № 106. 15.06.2002.
5. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ» .1999. № 28. Ст.3466.
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (вместе с «Протоколом № 1», «Протоколом №4», «Протоколом № 7») // «Собрание законодательства РФ». 2001. № 2. Ст.163.

7. Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) // URL: http://docs.cntd.ru/document/901799763/ (дата обращения: 03.04.2020).
8. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ». № 2. 2020.
9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р // «Собрание законодательства РФ». 2009. № 48. Ст.5867.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П // URL: https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02021999-n/ (дата обращения: 03.04.2020).
11. Постановление Европейского Суда по делу «Литгоу и другие против Соединенного Королевства» (Lithgow and Others v. United Kingdom) от 8 июля 1986 // URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2461418/ (дата обращения: 06.04.2020).
12. Постановление Европейского суда по правам человека от 27.04.2010 «ТЭНАСЕ ПРОТИВ МОЛДАВИИ» (TENASE V. MOLDOVA) (№ 7/08) // URL: http://base.garant.ru/12182406/ (дата обращения: 03.04.2020).
13. Решение от 30 мая 1975 г. о приемлемости жалоб № 6745 и 6746/76, дело W, X, Y и Z против Бельгии // URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2461418/ (дата обращения: 06.04.2020).
14. Бочкарев С.В. Избирательное право и избирательная система в современной Франции // Научный поиск. 2017. № 4.1. С. 15–17.
15. Когут А.И. Особенности трансформации криминального ценза в избирательном праве // Современные проблемы правотворчества и правоприменения материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции. Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). 2017. С. 66.
16. Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М.: Норма. 2008. №4. С. 49–52.
17. Лысенко В. «В зарубежных странах судимость тоже является основанием для отказа в регистрации в качестве кандидата на пост Президента» // URL: http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/vladimir-lysenko-v-zarubezhnykh-stranakh-sudimost-tozhe-iavliaetsia-osnovaniem-dlia-otkaza-v-registratsii-v-kachestve-kandidata-na-post-prezidenta (дата обращения: 15.04.2020).
18. Миронов О.О. О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // М.: Юриспруденция, 2002. № 69. С. 3.

Михалева Н.В.,
старший преподаватель кафедры Гражданского права и процесса
Тульского филиала Международного юридического института
(viisaspollo@yandex.ru)

НАЛОГ НА ВКЛАДЫ КАК СРЕДСТВО ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН: РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Mikhaleva N.V.,
Senior Lecturer, Department of Civil Law and Procedure
Tula branch of the International Law Institute
(viisaspollo@yandex.ru)

DEPOSIT TAX AS A MEANS OF SUPPORTING CITIZENS: THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE IN THE RUSSIAN FEDERATION

В рамках осуществления социальной функции, государство должно обеспечивать своим гражданам закрепленный Конституцией РФ [1] минимум необходимых благ. В условиях пандемии вируса COVID-19 вопрос обеспечения должного уровня жизни населения, материальной поддержки стал особенно острым. Из-за повсеместно принятых мер по предотвращению распространения вируса, экономика нашей страны испытала сильнейший удар. Многие граждане лишились работы, у некоторых существенно снизились доходы. Именно в такой ситуации очень важно, чтобы конституционное право каждого на социальное обеспечение было реализовано в наилучшем виде.

На фоне стремительного падения цен на углеводороды, роста курса доллара, рецессии в экономике, во многом спровоцированной пандемией, ситуация с дефицитом бюджета в России становится напряженной. Согласно мнениям некоторых специалистов, в 2021 году дефицит федерального бюджета превысит размер Фонда национального благосостояния [2]. В такой ситуации государство вряд ли смогло бы финансово поддерживать своих граждан при сохранении прежних источников доходов бюджета.

Новым источником пополнения бюджета стал так называемый налог на вклады (депозиты) [3]. Обращение Президента, объявив-

шего 25 марта 2020 года, что граждане, чьи вклады в банках или инвестиции в долговые ценные бумаги превышают 1 млн рублей, должны будут уплачивать 13 % налога на доход с них, вызвало бурный общественный резонанс несмотря на то, что было подчеркнуто, что все поступления от налога будут расходоваться на поддержку семей с детьми, безработных или граждан, находящихся на больничном [4]. Если проанализировать возможные последствия налога на вклады, то можно прийти к выводу, что реализация конституционного права на социальное обеспечение ряда граждан будет осуществлена на счет других граждан, так же нуждающихся в мерах социальной поддержки.

Безусловно налог на вклады, если рассматривать его природу, является одним из самых простых. В складывающейся ситуации, когда Министерство финансов было вынужденно экстренно искать новые пути пополнения бюджета, введение этого налога стало предсказуемым шагом. Стоит отметить, что налог на вклады существует и сейчас, но только налогоплательщиками являются лица, которые обладают депозитами с очень высокой доходностью (ставка по рублевым должна превышать ставку рефинансирования на 5 п.п, а по валютным 9% годовых).

Как отмечалось, доля россиян, которые станут платить новый налог — невелика, всего около 1%. Но в этот процент попадают не только состоятельные бизнесмены, но и рядовые граждане. Гражданин может стать владельцем миллионного депозита в результате продажи недвижимости, которую не планирует использовать, например, унаследовав квартиру. Вырученные от сделки средства он откладывает в банк, чтобы получить в перспективе ощутимую прибавку к пенсии. Так же в эту группу попадают и лица, которые в процессе многолетней трудовой деятельности получают зарплаты, позволяющие им делать накопления. Цель в данном случае такая же — прибавка к пенсии или создание «подушки безопасности». Исходя из этого, получается социальный парадокс — с одной стороны государство, вводя налог на депозиты, пытается поддержать население, нуждающееся в мерах социальной защиты, а с другой — под ударом оказались пенсионеры.

Социального равновесия можно было бы достичь несколькими путями. Во-первых, как отмечают эксперты [5], необходимо повысить облагаемую налогом величину вклада. Например, до 3 млн рублей. Во-вторых — освободить пенсионеров, инвалидов и других слабо социально защищенных граждан от уплаты данного налога.

На сегодняшний день по рассматриваемому налогу уже предусмотрена льгота в виде необлагаемой суммы дохода. Она определяется с учетом величины ключевой ставки Центрального банка.

Однако налог, который придется заплатить некоторым гражданам с оставшейся суммы, может быть равен половине или даже целой месячной пенсии. Учитывая российский менталитет возникает вопрос: а захотят граждане делиться этими деньгами? В конце марта, начале апреля банки уже сообщили о рекордном количестве закрытия вкладов и снятия наличных денежных средств со счетов [6].

Обозначенная социальная проблема влечет за собой еще несколько — в экономике. Налог на вклады может негативно сказаться на банковском секторе. Низкие ставки по депозитам, налог на вклады — в совокупности могут привести к оттоку вкладчиков. В попытке удержать клиентов банки начнут повышать ставки по депозитам, но это повлечет за собой увеличение ставок по кредитам, ведь эти банковские продукты связаны из-за увеличения стоимости ресурсов.

Другая проблема лежит в сфере инвестиций. Налог на вклады оттолкнет внутренних инвесторов: граждане больше не захотят вкладывать средства в облигации и иметь дело с ПИФами. При этом будут созданы оптимальные условия для оттока капитала из страны — те, представители среднего класса, которые еще держались за национальную валюту и предпочитали вкладывать сбережения на внутреннем рынке, начнут скупать иностранную валюту и хранить ее, как в 90-е — дома.

Что касается примерного размера поступлений в бюджет от нового налога, то он составит около 150-200 миллиардов рублей в год. По оценкам экспертов, вряд ли эта сумма серьезно повлияет на социальную поддержку и поможет решить проблему дефицита бюджета [7]. Таким образом, возникают существенные опасения, что данный налог станет «выстрелом в ногу» в реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение. Большой плюс от возможности направить полученные посредством нового налога средства на социальную поддержку, может быть перечеркнут весомыми экономическими, и как это ни парадоксально, социальными минусами, ведь пенсионеры должны быть освобождены от уплаты данного налога.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс;
2. Дефицит бюджета РФ превысил размер Фонда Национального Благосостояния [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: https://www.infox.ru/news/283/236067-deficit-budzeta-rf-prevysil-razmer-fonda-nacionalnogo-blagosostoania, свободный (дата обращения 24 мая 2020);
3. Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации

и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс;
4. Обращение Президента РФ 25 марта 2020 [Электронный ресурс] / Россия 24. Режим доступа: https://www.youtube.com/watch?v=EkgP1gsQo_w, свободный (дата обращения 24 мая 2020);
5. Пенсионеров могут освободить от уплаты налога на доходы по вкладам [Электронный ресурс] / Замахина Т. Электрон. журн. Режим доступа: https://rg.ru/2020/03/27/pensionerov-mogut-osvobodit-ot-uplaty-nalogana-dohody-po-vkladam.html, свободный (дата обращения 24 мая 2020);
6. «Народ побежал снимать наличку». Почему люди забрали 1 трлн из банков [Электронный ресурс]. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: https://quote.rbc.ru/news/article/5e9d93109a794760dd45366f, свободный (дата обращения 24 мая 2020);
7. Богатые не станут делиться сверхдоходами для победы над коронавирусом [Электронный ресурс] / Карнова Н. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: https://finance.rambler.ru/other/43913029-bogatye-nestanut-delitsya-sverhdohodami-dlya-pobedy-nad-koronavirusom/, свободный (дата обращения 24 мая 2020).

Мовсесян Г.А.,
Студент Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
(movsesyangrant@yandex.ru)

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРОЦЕССА ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПО ПОПРАВКАМ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Movsesyan G.A.,
Student of the Financial University
under the Government of the Russian Federation
(movsesyangrant@yandex.ru)

LEGAL CONSOLIDATION OF THE ALL-RUSSIAN VOTING PROCESS ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

15 января 2020 года в своем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации (далее — РФ) Президент РФ В.В. Путин

абсолютно своевременно обратил внимание на необходимость решения большого количества важных внутригосударственных проблем. В ходе заседания были озвучены демографические проблемы, вопросы социальной поддержки детей, семей с низкими доходами, вопросы по предоставлению материнского капитала, получению образования и другие [4].

Так, Президент Российской Федерации внес проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее — закон о поправке). Характерной особенностью этой законодательной инициативы является положение второй статьи, которое подразумевает вынесение закона на общероссийское голосование [3].

Законопроект в последней редакции предлагает внесение поправок, которые будут приниматься, используя процедуру общероссийского голосования ввиду того, что изменения не затрагивают положения главы 1, 2 и 9. Согласно статье 135 Конституции Российской Федерации изменение вышеуказанных глав возможно лишь при разработке нового проекта Конституции государства и его вынесении на всенародное голосование: «при проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей». Так, мы видим, что в пункте 3 статьи 135 Конституции РФ нет упоминания общероссийского голосования, которое предлагает гражданам Российской Федерации Владимир Владимирович Путин.

Поправки, предложенные главой государства, не предусматривают такую масштабную работу. По статье 136 Основного закона Российской Федерации они принимаются как федеральный конституционный закон (далее — ФКЗ): «поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации».

Ранее в Конституцию были внесены существенные изменения (новые сроки главы государства, новый субъект Российской Федерации и другие), однако в современной отечественной истории никогда не было процедуры общероссийского голосования, о котором сказано выше; более того, нигде в законодательстве РФ не закреплена такая форма. Вероятно, что этот процесс голосования способен привести к конфликтной ситуации по отношению к нормативно-правовыми актами.

Президент РФ в своем выступлении высказал мысль, что поправки будут приняты лишь с одобрения народа [6], что позволяет сделать вывод об обладании юридической силой процедуры общероссийского голосования. Однако некоторые эксперты в области юриспруденции, общественные деятели и журналисты высказываются насчет того, что слова главы государства полностью нарушают основы конституционного строя, а именно пункт 2 статьи 15, которая гласит, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [1]. Это утверждение основывается на содержании Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» (далее — 33-ФЗ). Он определяет следующий порядок принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции: на первом этапе поправки проходят одобрение в Государственной Думе, затем в обязательном порядке их рассматривает Совет Федерации. Одновременно с этим, закон о поправке отправляется на рассмотрение во все законодательные органы субъектов РФ, которые в течение одного года со дня одобрения Государственной Думой и Советом Федерации обязаны рассмотреть его. В случае, установленном Советом Федерации, одобрение двумя третями субъектов РФ поправок к Конституции следует их подписание президентом и официальное опубликование [5].

Следует сказать, что, во-первых, процесс общероссийского голосования представляется возможным сравнить с другой формой выражения мнения народа — опросом граждан, предусмотренным федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер». Таким образом, законодательство РФ прямым текстом говорит, что этот процесс носит совещательный характер и проводится по тем положениям, которые относятся к вопросам местного значения или вопросам органов государственной власти субъекта для определенной территории. Важно отметить, что финансирование мероприятий по подготовке и проведении опроса граждан, может осуществляться в зависимости от инициатора как из местного, так и из регионального бюджетов [2]. Если провести исследование правовой природы общероссийского голосования, становится понятно, что при отсутствии норма-

тивно-правового закрепления или же при его перспективном наличии, но без указания его точных целей, методов и характера оно также будет носить совещательный характер.

Во-вторых, общероссийское голосование по закону о поправке имеет общие признаки как с формой высшего непосредственного выражения народной власти РФ — референдумом [5]. Мы считаем, что это общероссийское голосование с точки зрения юридической практики будет также, как и всенародное голосование, выражать непосредственно волю граждан России.

Важно отметить, что для предотвращения противоречий между этой процедурой и существующим законодательством Российской Федерации следует принять закон об общероссийском голосовании. Принятие этого нормативно-правового акта позволило бы точно определить правовую природу общероссийского голосования и закрепить основные ее цели, способы проведения и уточнить организационные аспекты. Кроме того, оно могло бы усовершенствовать систему права России и создать условия для выражения общественной воли по всем будущим законопроектам изменения Конституции Российской Федерации.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 20.05.2020).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 20.05.2020).
3. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения 20.05.2020).
4. Ханахмедова Л.В., Стругова Е.В. К вопросу о модернизации Конституции Российской Федерации // Вестник УЮИ. 2020. №1 (87). [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-modernizatsii-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 20.05.2020).
5. Соколов М.В. Проблемы правового регулирования общероссийского голосования по поправкам к Конституции России // Скиф. 2020. № 3 (43). [Электронный ресурс].URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-obscherossiyskogo-golosovaniya-po-popravkam-k-konstitutsii-rossii (дата обращения: 20.05.2020).
6. Лента 24 4 марта 2020 // «Если поправки не одобрит народ, их не примут. Это мнение президента»: Сергей Бебенин об изменении Конституции. [Электронный ресурс]. URL: https://lentv24.ru/_Esli_popravki_ne_odobrit_narod_ih_ne_primut_Eto_mnenie_prezidenta_Sergej_Bebenin_ob_izmenenii_Konstitucii.htm (дата обращения 20.05.2020).

***Морозов В.А.**,*
Адъюнкт кафедры административного права
факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
(Morozov2112@mail.ru)

*Научный руководитель: **Василенко Г.Н.**,*
заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент

О СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Morozov V.A.**,*
Graduate student of the department of administrative law faculty of training
of scientific-pedagogical and scientific personnel Moscow university
of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya
(Morozov2112@mail.ru)

*Research supervisor: **Vasilenko G.N.**,*
PhD in law, deputy head of the department of administrative law
of Moscow university of the Ministry of internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya

ON MODERN CONDITIONS OF CHANGING THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Вопросы конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации весьма актуальны в последние годы. В первую очередь это обуславливается наличием публичной значимости и общественного интереса, складывающихся как внутри государства, так и на межгосударственном уровне [1, с. 69–80].

Одной из причин, по которой интерес к вопросам конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без граждан-

ства имеет динамику увеличения в 2019 — начале 2020 года — является аномальное увеличение миграционной активности в России.

Так, согласно мнению ведущих научных сотрудников лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда Института социального анализа и прогнозирования (ИНСАП) РАНХиГС Н.Мкртчян и Ю.Флоринской, в I квартале 2019 года показатель миграционного прироста превысил показатели крайних 10 лет за тот же период.

Однако, как считает главный научный сотрудник ИНСАП РАНХиГС Наталья Зубаревич, в долгосрочной перспективе показатель миграционной активности будет снижаться. По ее мнению, мигранты, особенно из дальнего зарубежья, не считают Российскую Федерацию достаточно привлекательной и перспективной для жизни страной. Данное мнение разделяют эксперты Высшей школы экономики, утверждая, что число рабочей силы из числа уроженцев дальнего зарубежья имеет тенденцию к снижению. Неоспоримое влияние на это оказывают экономические санкции [8].

Следует обратить внимание на то, что кроме экономических санкций, на динамику миграции оказывает огромное влияние ситуация с распространением нового вида вируса — «коронавируса», имеющего официальное название «COVID-19».

Как отмечает Александр Степанов, со ссылкой на пресс-центр Министерства внутренних дел Российской Федерации (Далее — МВД России), с 1 марта по 8 апреля 2020 года Россию покинуло порядка 1,2 млн. иностранных граждан, которые выехали за пределы РФ на фоне распространения коронавируса [7].

По данным Росстата, за 2019 год общее количество выбывших из России составляет 4 457 634 человек. С 1 по 31 марта 2019 года Россию покинуло 349 567 человек.

Таким образом, отток мигрантов из России в конце первого квартала 2020 года, обусловленный вспышкой коронавирусной инфекции, оказался существенным. Последствия пандемии для экономики Российской Федерации, для ее демографической ситуации могут оказаться неутешительными.

В данных условиях государственная власть предпринимает различные попытки для нормализации миграционной, демографической и иных не менее важных ситуаций в стране. Так, в конце апреля 2020 года от руководителя главного управления по вопросам миграции МВД России Валентины Казаковой стало известно, что на время пандемии коронавируса COVID-19, «В отношении иностранных граждан не будут приниматься решения о депортации, выдворении или о нежелательности нахождения, а также не будут аннулироваться те документы, которые есть на руках у иностранных граждан» [4]. Кроме того, она отметила, что с 15 марта по 15 июня

2020 года работодатель вправе привлекать к работе мигрантов при отсутствии у них документов, разрешающих им трудовую деятельность вне зависимости от цели приезда [5].

Согласно ст. 3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Далее — ФЗ от 25.07.2002 № 115) законодательство о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации.

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства имеет единый базовый фундамент. Данный статус определяется положениями статей 62 и 63 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (Далее — Конституция). Более конкретно содержание данных статей раскрыты в нормах ФЗ от 25.07.2002 № 115.

В соответствии с п. 3 ст. 62 Конституции: «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» [3].

Данное конституционное положение нашло свое отражение в ст. 4 ФЗ от 25.07.2002 № 115.

В настоящее время иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации в условиях пандемии и в связи с временным смягчением режима пребывания на территории страны, приобрели некоторые права, касающиеся сферы труда, которые идут в разрез праву осуществлять трудовую деятельность, в соответствии с ч. 4 ст. 13 ФЗ от 25.07.2002 № 115. Другими словами, конституционно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в настоящее время изменилось, и подобные изменения продолжают происходить.

Государственно-правовые решения, направленные модернизацию конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в условиях пандемии явилось беспрецедентной мерой направленной на стабилизацию общественных отношений во всех сферах жизни общества.

Сегодня мы столкнулись с масштабной проблемой — угрозой массового распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), последствия которой серьезным образом отражаются на правовом поле каждого человека, и в целом каждого государства. В условиях действия режима самоизоляции, введенного в Российской Федерации, и с целью не допустить более массового оттока иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 18 апреля 2020 года подписан Указ

за № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (Далее — Указ).

Из текста Указа следует, что в период с 15 марта по 15 июня 2020 года приостанавливается течение: сроков пребывания и проживания, сроков постановки на учет, сроков добровольного выезда при административном выдворении, сроков действия различных документов, таких как: виза, разрешение на временное проживание, вид на жительство, миграционная карта, разрешение на работу, патент, и другие.

Кроме того, согласно данному Указу, принято решение не принимать решение об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации [6].

Действительно, имеющиеся в современном мире сложные условия жизни, в совокупности с течением процесса глобализации, способствующей кардинальному изменению сущности миграционных потоков, обуславливают частые изменения законодательства Российской Федерации, регламентирующего конституционно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства [2, с. 117–183]. Многие понятия, касающиеся конституционно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства претерпевают качественные изменения, и в настоящее время мы являемся этому свидетелями.

Список источников:

1. Василенко Г.Н. Задачи и функции органов исполнительной власти в сфере миграции // В сборнике: Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников. Сборник научных статей участников межведомственного круглого стола. М.: МосУ МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2019. С. 69–80.
2. Зубач А.В., Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В.Р., Ковшевацкий В.И., Комовкина Л.С., Кропачева А.В., Курбатова О.В., Лахтина Т.А., Малахова Н.В., Маркина Э.В., Обыденова Т.В., Попович О.М., Попугаев Ю.И. и др. Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общей редакцией А.В. Зубача. М.: Издательство Юрайт, 2019. 530 с. С. 117–183.
3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // [Электрон. ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 28399/1a349c9b47bf7c4104137be732fbc8640d1b81de/ (дата обращения: 26.05.2020).

4. МВД в условиях пандемии коронавируса не будет депортировать иностранцев // [Электронный ресурс] URL: https://tass.ru/obschestvo/8313729 (дата обращения: 24.05.2020).
5. МВД не будет выдворять мигрантов из России во время вспышки коронавируса // [Электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/4328892 (дата обращения: 24.05.2020).
6. Подписан Указ о мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в России в связи с угрозой распространения COVID-19 // [Электронный ресурс] URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63216 (дата обращения: 27.05.2020).
7. Степанов А.Россию с 1 марта по 8 апреля покинули более миллиона иностранцев // [Электронный ресурс] URL: https://rg.ru/2020/04/16/rossiiu-s-1-marta-po-8-aprelia-pokinuli-bolee-milliona-inostrancev.html (дата обращения: 25.05.2020).
8. Червонная А.В России зафиксирован скачок числа мигрантов // [Электронный ресурс] URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/23/807137-rossii-skachok-chisla-migrantov (дата обращения: 26.05.2020).

Мочалов А.Н.,
доцент кафедры конституционного права,
Уральский государственный юридический университет
(artur.mochalov@usla.ru)

ФЕДЕРАЛИЗМ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА: ГРАНИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ

Mochalov A.N.,
Associate professor of Constitutional law department,
Ural State Law University
(artur.mochalov@usla.ru)

FEDERALISM AND THE RULE OF LAW: CORRELATION BETWEEN THE CONCEPTS[1]

Конституция Российской Федерации провозглашает в числе основ конституционного строя федерализм и принцип правового

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта № 19-011-00697 «Верховенство, права, федерализм и защита прав человека: сравнительное исследование».

государства[1]. В большинстве работ, посвященных исследованию конституционных основ публичной власти, данные принципы рассматриваются раздельно. Вместе с тем, в условиях федеративного государства реализация принципа верховенства права приобретает определенную специфику.

Принцип верховенства права, закрепленный во многих международных документах и конституциях государств, не получил четкого юридического определения, которое могло бы быть признано в качестве всеобъемлющего.

В Докладе Генерального секретаря ООН Совету Безопасности (2004 г.) отмечается: «Верховенство права... подразумевает такую организацию управления, при которой все люди, институты, организации, публичные и частные, включая само государство, подчиняются законам, которые, в свою очередь, подлежат официальному обнародованию, применяются равно по отношению ко всем и реализуются независимым судом, а также соответствуют международным стандартам и нормам в области прав человека. Оно также требует обеспечения реализации принципов приоритета права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастности в правоприменении, разделения властей, участия людей в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола, а также процедурной и правовой прозрачности» [4].

Верховенству права посвящено значительное число документов ОБСЕ, в частности, Копенгагенский документ 1990 г., согласно которому «верховенство права не означает просто формальную законность, обеспечивающую регулярность и последовательность достижения и обеспечения демократического порядка, оно означает правосудие, основанное на признании и полном приятии высшей ценности человеческой личности, которое гарантируется институтами, обеспечивающими основу для ее наиболее полного выражения».

Называемые в документах ОБСЕ признаки, характеризующие реализацию принципа верховенства права, можно разделить на три группы:

1. Организация публичной власти: подотчетность государственных институтов и должностных лиц; осуществление публичного управления в соответствии с принципами верховенства права и демократии; эффективное законодательство и работа исполнительной и судебной власти;

2. Права человека и статус личности: высшая ценность человека, его прав и свобод; право на юридическую помощь; соблюдение

[1] В целях данной работы мы будем понимать под «правовым государством» государство, в котором признаётся верховенство права.

обязательств в соответствии с международным правом; способствование мирному урегулированию споров; предупреждение пыток и иных жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания; обеспечение средств эффективной правовой защиты;

3. Судебные гарантии: независимость суда; эффективное отправление правосудия; право на справедливый суд; обеспечение доступа к правосудию.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в докладе «О верховенстве права» от 4 апреля 2011 г. (CDL-AD(2011)003) отметила, что верховенство права само по себе является неотъемлемой частью любого демократического общества, и само понятие верховенства права требует, чтобы все официальные лица относились к любому человеку с уважением его достоинства, соблюдая принцип равенства, рационально и на основе права, а также чтобы у каждого была возможность обжаловать любые решения в независимых и беспристрастных судах, если эти решения являются незаконными.

В другом документе — Контрольном списке вопросов для оценки соблюдения верховенства права — Венецианская комиссия также связала верховенство права как с правами человека, так и с демократией («третьей основной ценностью Совета Европы»). Исторически верховенство права развивалось как средство ограничения власти государства (правительства). Права человека рассматривались как средство защиты от посягательств носителей этой власти («негативные права»). Демократия, в свою очередь, означает с вовлеченность людей в процесс принятия решений; цель прав человека — защита людей от произвольного и чрезмерного посягательства на их права и свободы, а также защита их человеческого достоинства. Верховенство права фокусируется на ограничении власти и независимом контроле за деятельностью государственных органов.

Также Венецианская комиссия в докладе о верховенстве права констатировала, что, несмотря на различия в подходах к пониманию рассматриваемого принципа, в настоящее время можно найти консенсус в отношении необходимых составляющих верховенства права. Таковыми, по мнению Комиссии, являются:

– законность, в том числе прозрачность, подотчетность и демократический порядок принятия законов;
– правовая определенность;
– запрещение произвола;
– доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах, в том числе судебный контроль за административными актами;
– соблюдение прав человека;
– недискриминация и равенство перед законом.

Часто также отмечается, что основным требованием верховенства права и необходимой предпосылкой для его реализации является конституционализм. По существу это означает, что «в стране должен существовать набор основных законов, главных для правовой системы, в которых описывается исполнительная, законодательная и судебная ветви власти в государстве... эти основные законы должны определять основные условия ограничения осуществления полномочий ветвями власти. Другими словами, конституция должна создавать базовую структуру и правила правовой системы и определять, кто должен осуществлять какие полномочия и как» [1, с. 11].

В Конституции Российской Федерации принцип верховенства права в приведенном выше понимании раскрывается в ряде норм — начиная со ст. 1, провозглашающей Россию правовым государством, и далее в ст. 2 (высшая ценность человека, его прав и свобод и обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина), ст. 4 и 15 (верховенство Конституции РФ и федеральных законов, обязанность каждого соблюдать законы), ст. 10 (разделение государственной власти на три ветви), ст. 18 (непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина), ст. 19 (принцип равенства всех перед законом и судом, запрет дискриминации), ст. 21 (гарантии достоинства личности), ст. 46 (гарантия судебной защиты), ст. 120 (принцип независимости правосудия) и т. д.

Едва ли не все международные документы говорят о верховенстве права в контексте либо национальных правовых систем, либо международного права. Специального акцента на политико-территориальном устройстве государства не делается. Предполагается, что принцип верховенства права должен соблюдаться в равной мере независимо от того — идет ли речь об унитарном государстве или о федерации. В последнем случае данный принцип должен быть в полной мере реализован как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Конституционный Суд РФ также неоднократно акцентировал внимание на том, что основы конституционного строя, закрепленные в главе 1 Конституции РФ, в равной мере распространяются как на Федерацию в целом, так и на каждый из ее субъектов (см., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П).

Федерализм наряду с разделением властей можно рассматривать как способ ограничения государственной власти. Ограничение в данном случае достигается за счет распределения властных полномочий между несколькими уровнями управления, каждый из которых ограничивает другой уровень (или другие уровни) и подотчетен населению соответствующей политико-территориальной единицы.

Уравновешивая друг друга, федерация и ее субъекты обеспечивают защиту от произвола и узурпации власти. Одновременно принцип федерализма тесно связан с принципом демократии (сделаю оговорку: несмотря на то, что в современном мире существуют и недемократические государства, конституции которых закрепляют федеративную форму государственного устройства, под «федерализмом» я понимаю именно его демократическое проявление). В условиях демократического федерализма у граждан появляется больше возможностей, связанных с формированием органов публичной власти, контролем за их деятельностью, а следовательно — больше возможностей участвовать в осуществлении публичной власти.

Поскольку верховенство права непосредственно связано с соблюдением прав человека, государство должно выполнять ряд социальных функций. В свою очередь это означает, что верховенство права требует законодательствования в определенных областях общественных отношений [1]. Наличие в федеративном государстве нескольких уровней законодательства увеличивает общий объем нормативно-правового массива в стране и усложняет связи между различными источниками права, находящимися на разных уровнях иерархии правовой системы.

В связи с этим при разграничении законодательной компетенции в федерации следует обращать внимание на то, чтобы:

– не допускать появления сфер, нуждающихся в правовом регулировании, в которых такое регулирование будет отсутствовать. В большинстве федераций закрытие подобных лакун достигается за счет закрепления остаточной компетенции. Однако в случае, когда остаточная компетенция закреплена за субъектами федеративного государства, существует риск того, что в каком-либо субъекте тот или иной вопрос останется неурегулированным, в связи с чем снизится общий уровень правовой определенности;

– исключать заурегулированность тех или иных сфер, а также дублирования правового регулирования путем копирования федеральных правовых норм в региональном законодательстве.

В федеративном государстве важное значение в реализации принципа верховенства права имеет иерархия нормативных правовых актов, принимаемых на разных уровнях государственной власти. В Конституции Российской Федерации этому вопросу посвящена, например, ст. 76, а также ст. 66, определяющая положение конституций и уставов субъектов Федерации. В сфере совместного ведения федерации и субъектов необходимо обеспечивать, чтобы законодательство субъектов федерации не вступало в противоречие с федеральным законодательством. Здесь особую роль призвано играть

правосудие, не находящееся в зависимости от законодательных и исполнительных органов ни федерального, ни регионального уровней.

Конституции едва ли не всех федеративных государств содержат положения, гарантирующие приоритет федерального законодательства перед законами субъектов федерации. Так, согласно ст. 49 Конституции Швейцарской Конфедерации союзное право имеет приоритет перед противостоящим ему кантональным правом, при этом у кантонов есть обязанность проводить в жизнь союзное право (ст. 46). Союз, в свою очередь, обязан гарантировать соблюдение конституций кантонов в той мере, в какой они не противоречат союзному праву (ст. 51). Статья 251 Конституции Индии закрепляет приоритет актов индийского Парламента перед законами штатов.

Немалое значение в условиях федерализма имеет вопрос о том, на каком уровне регулируются права и свободы человека и как в федеральное и региональное конституционное законодательство имплементируются международные стандарты в области прав человека. Разграничение компетенции в данной области может непосредственно предусматриваться в федеральной конституции. Например, согласно ст. 39 Конституции Швейцарии Союз регулирует осуществление политических прав в делах Конфедерации, а кантоны — в делах кантональных и коммунальных. В ФРГ согласно ст. 28 Основного закона федерация гарантирует соответствие конституционного строя земель основным правам, а в соответствии со ст. 33 Основного закона каждый немец имеет в любой земле равные гражданские права и обязанности.

В практике Верховного суда США сформировалась позиция, согласно которой федеральная Конституция предусматривает «нижний» порог гарантий субъективных прав, который не может быть отменен законодательством штатов. Штаты же могут устанавливать более высокий уровень гарантий [2]. Федерализм в США обусловил возникновение ряда противоречий по поводу признания или непризнания тех или иных прав и свобод, а также пределов их реализации. К примеру, отмена рабства в XIX в. происходила в североамериканских штатах не одновременно. В решении по делу *Roe v. Wade* 1973 г. Суд признал неконституционным установление законами штатов запрета абортов. В решениях по делам *Furman v. Georgia* (1972 г.) и *Gregg v. Georgia* (1976 г.) Суд существенно ограничил пределы регулирования законов штатов, устанавливающих смертную казнь (первым из названных решений фактически был введен мораторий на смертную казнь, действовавший на протяжении нескольких лет).

В Канаде Хартия прав и свобод 1982 г. является частью федеральной Конституции. Но, поскольку Конституционный акт Канады

1867 г. прямо не относит регулирование прав человека ни к компетенции федерации, ни к компетенции провинций, ряд провинций (Альберта, Квебек и др.) приняли собственные акты о правах человека, служившие ориентиром при принятии законодательства соответствующего субъекта [3, с. 77]. Стремление правительства Канады расширить федеральное регулирование прав человека встречало сопротивление отдельных провинций (в особенности Квебека), которые усматривали в этом вторжение в сферу их исключительных полномочий.

В России регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к федеральному ведению (ст. 71 Конституции РФ). Однако на практике исключить права и свободы человека из сферы субфедерального регулирования невозможно. В связи с этим в Постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П Конституционный Суд РФ допустил, в частности, «делегирование» федеральным законодателем отдельных «полномочий по конкретизации условий реализации гражданином пассивного избирательного права» (в части региональных выборов) органам законодательной власти субъектов РФ. Но при этом сделал оговорку, имеющую прямое отношение к реализации принципа верховенства права: пределы таких полномочий должны быть предусмотрены федеральным законом. В другом постановлении Суд подчеркнул недопустимость введения региональными нормативными правовыми актами процедур и условий, искажающих «само существо тех или иных конституционных прав», и снижения «уровня их федеральных гарантий» (Постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П). Сегодня достаточно большое число федеральных законов допускают возможность конкретизации механизмов реализации отдельных конституционных прав и свобод в законодательстве субъектов РФ. Примером может служить право на проведение публичных мероприятий.

Наконец, важно отметить, что и демократический федерализм, и верховенство права могут быть реализованы в наиболее полной мере, если в обществе присутствует определенный уровень конституционной культуры. Как должностные лица государства, так и рядовые граждане должны осознавать социальную ценность права и выражать готовность следовать не только букве, но и духу закона, основанному на идеалах справедливости и гуманизма.

Список источников

1. Верховенство права. Руководство для политиков. Гаага: Институт по правам человека и гуманитарному праву имени Рауля Валленберга; Гаагский институт по интернационализации права, 2012. 45 с. URL: https://rwi.lu.se/app/uploads/2014/01/Russian.pdf.

2. Герасимова А.А. Федерализм и право на судебную защиту в США // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 66–71.
3. Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М.: Издат. дом НИУ ВШЭ, 2012. 304 с.
4. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies UN Security Council S/2004/616, 23 August 2004 // https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf.

Овсепян Ж.И.,
профессор, доктор юридических наук,
зав. кафедрой государственного (конституционного) права
юридического факультета Южного федерального университета),
Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации
(Ovsepyan-g-i@yandex.ru)

О ВЛИЯНИИ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ НАЦИОНАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ovsepyan Zh.I.,
Professor, Doctor of Legal Sciences,
The Head of Department of State (Constitutional) Law,
Faculty of Law, Southern Federal University, Russian Federation,
Honored worker of higher education of the Russian Federation
(Ovsepyan-G-I@yandex.ru)

TOWARDS THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE SUBJECT OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION IN THE MODERN NATIONAL STATE: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Современный мир с 60-70-х гг. XXв. характеризуется как период глобализации, переживающей подъемы и спады, но перманентно-развивающейся. Глобализация во многом обеспечивается связавшей весь мир паутиной сети Интернет, что является знаковым достижением в развитии современной цивилизации. Глобализация имеет важное значение для цивилизационного развития, но рождает и проблемы.

В этой связи практика глобализации вызывает различные оценки в научной среде и публицистической литературе, поскольку связана с различными последствиями. Одни авторы обращают внимание на позитивные стороны процессов глобализации, усматривают их в идеях глобальной экономики, международной специализации производства, в интеграции культур, др. Указывается, в частности, что вследствие глобализации «происходит структурное усложнение и содержательное обогащение идентичностей, их гибридизация, в результате чего идентичность становится многослойной, соединяя в единой структуре этнокультурный и глобальный уровни» [1, с. 1–2].

Критики же глобализации отмечают, что одним из следствий глобализации и международной специализации является существование стран, которые опережают другие по технологиям, постоянно усиливают это технологическое неравенство; мировые производственные цепочки несут в себе риски превращения государств в сырьевой придаток иных стран, либо в кладбища радиоактивных отходов и (или) в страны аутсайдеры, зависящие от внешних поставок. В критической литературе даются такие оценки: что глобализация способствует разрушению культурных идентичностей народов во имя «потребительской культуры Запада», выступая в этой связи как «культурный империализм»; «способствует размыванию сакральных ценностей, лежащих в основе этнокультурных идентичностей...чем провоцирует актуализацию протестных движений в защиту этнокультурной идентичности» [1, с. 1]. С учетом сказанного, как отмечают специалисты: «Чем сильнее процессы глобализации проникают в национальные культуры, тем активнее народы стараются сохранить внутренние компоненты своей жизни, такие как культура, язык, религия. Глобализация мотивирует «детерриториализацию — утрату привязки социальных процессов к физическому пространству, в котором формируется «глобальный культурный поток», и др. [1, с. 2], несет в себе риски ослаблений государственных суверенитетов [2, с. 1].

Вместе с тем, как показывает практика мирового развития, суверенное национальное государство (несмотря на конкретные проблемы той или иной страны в тот или иной исторический период ее развития) — неизменно подтверждает свое качество наиболее эффективной и наиболее устойчивой формы объединения людей. При возникновении масштабных экономических и социальных кризисов именно сильное, социально ориентированное государство является наиболее эффективным антикризисным инструментом, регулятором, обеспечивающим их разрешение.

С 2019–2020гг. важным тестом для понимания возможных угроз и рисков процесса глобализации и возможностей национального государства по их предупреждению, преодолению (пресечению) стали драматические события истории нашей планеты, связанные с пандемией коронавирусной инфекции (2019-nCoV): практика многих государств, в том числе России, подтвердила, что национальные государства, являясь универсальной, наиболее эффективной формой объединения, демонстрируют способность в период чрезвычайной ситуации защитить права и свободы своих граждан. Именно в свои национальные государства стали возвращаться граждане, проживавшие до того за рубежом, в поисках безопасности своей жизни и здоровья, для получения необходимой медицинской помощи и им оказывается государственная поддержка. В то же время, драматические события, связанные с распространением пандемии коронавирусной инфекции, уносящей большое число человеческих жизней, дают основания задуматься о непререкаемости, абсолютности содержания столь привлекательного (до недавнего времени) идеала, как «открытое общество», о соотношении таких ценностей, как «открытое» или «закрытое» общество. Ведь даже на уровне каждого отдельного человека все люди на планете в одночасье стали физически закрытыми друг для друга («масочные режимы»). Демократическое государство является гарантом не только субъективных прав, но и функционирования институтов гражданского общества, признающих верховенство права. С учетом сказанного, складывающаяся в современном мире ситуация, предполагает необходимость новых подходов в международно-правовом регулировании условий и пределов глобализации, идентификации субъектов отношений, связанных с реализацией процессов глобализации.

В силу вышеизложенного, развитие гарантий суверенитета национального государства и конституционного права суверенного государства (как его основного права), в период глобализации становится особенно актуальным. Если исходить из классических представлений о понимании государственного суверенитета как государственного единства [3, с. 14–30] и из классических же представлений о минимальных признаках государства (как триады органов — «территория», «население», «власть»), то важнейшей гарантией государственного суверенитета является, прежде всего, единство народа (многонационального народа в России). В контексте такого подхода особенность юридических исследований в сравнении с неюридическими заключается в изыскании мер правового характера, направленных на сохранение этнической самобытности всех, составляющих нацию народов. А практика государственной деятель-

ности связана с регулированием и правовой защитой языка, культуры, традиционного образа жизни (в ряде случаев), религии, исторического наследия определенных этнических и иных общностей [4, с. 17, 21]. Соответствующие научные исследования и практика в России связаны и с вопросами гражданства как институционной формы укрепления единства российской нации, общегражданской российской идентичности [4, с. 21].

В указанных контекстах, обусловленных глобализационными процессами, очевидно, следует давать оценку конституционной инициативы, с которой 15 января 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию (парламенту) России. В предмете правового регулирования Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (от 14.03.2020г., № 1-ФКЗ), принятого на основе президентской инициативы, получили развитие гарантии обеспечения государственного суверенитета России, предупреждения разрушительных для современного национального государства (в том числе для России) угроз и рисков, возникающих в процессе международной глобализации — через совершенствование организации и функционирования публичной власти в РФ; а также в предмете Закона о поправке к Конституции получили расширенное закрепление нормы и принципы, отражающие специфические признаки национальной (государственно-правовой) и национально-культурной идентичности многонационального народа Российской Федерации, сформулированные как нормы о его политическом, историческом, правовом и культурном единстве. В контексте такой методологии понимания суть новелл, сформулированных в Законе РФ о поправке к Конституции РФ, заключается в следующих, исследуемых далее показателях.

В классической и современной философской литературе среди критериев характеристики специфики национальной идентичности в ряду первоочередных (на наш взгляд) называется такой критерий, как особенность отношения народа к власти. Кроме того, в общей философии и культурологии в качестве одной из важнейших характеристик специфики национальной (национально-культурной) традиции в России называется также общинное, коллективистское начало, которое проявлялось (проявляется) в формате трех особенностей: 1) как особые представления о значимости идеи Земли как сакрального символа, ассоциируемого с материнским началом [5, с. 5]; 2) понимание единства в контексте представления «об индивидуальном многообразии его составляющих»; 3) «через идею со-

борности», специфика которой, в свою очередь, «проявляется как сочетание единства и свободы, любви к Богу и его истине, взаимной любви ко всем, кто любит Бога» [5, с. 6].

В этой связи интересно обратить внимание, что значительное число норм, положений, отражающих те или иные специфические характеристики российской национальной и, прежде всего — национально-культурной идентичности было внесено в президентский законопроект о поправках в Конституцию РФ(2020г.) по итогам широкого его обсуждения населением, то есть на основе народных и (или) исходящих от институтов гражданского общества инициатив. Причем, указанные поправки включены в предмет регулирования главы 3 «Федеративное устройство», что справедливо и несет значительную смысловую нагрузку, если, допустим, вспомнить, что в последних советских Конституциях (СССР и РСФСР 1977 и 1978 гг.) соответствующие части (разделы) назывались «Национально — государственное устройство»(раздел III. Конституции СССР). Так, в новеллах к главе 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ 1993г., в редакции Закона о поправке к Конституции, 2020г. слово «культура» упоминается многократно и в разных словосочетаниях: «культура», «культурная самобытность всех народов и этносов», «этнокультурное и языковое многообразие», «общекультурная идентичность соотечественников за рубежом», «культура ответственного отношения граждан к своему здоровью» (в подп. 2, 3 ст. 69, п. 3 ст. 68). Это весьма актуальная модификация предмета конституционного регулирования, поскольку, как справедливо отмечается в культурологической литературе, хотя национальная идентичность — это прежде всего осознанная лояльность к государству, правовое и политическое единство, но, вместе с тем, культура, общекультурные ценности становятся «более глубинным, связующим звеном той или иной нации, указывая на схожесть жизни зачастую различных этнических и конфессиональных групп на ментальном, бытовом, церемониальном и других уровнях»[6, с. 233]. Такой подход в конституционном регулировании, по нашему мнению, соответствует требованиям к предмету конституционного права, выдвигаемым проблемами, которые несет с собой процесс глобализации.

Идее исторического единства российского народа созвучны такие новые конституционные нормы, как: 1) что РФ является преемником СССР на своей территории (п. 1 ст. 67.1); нормы-новеллы о тысячелетней истории государственного единства России; об увековечении памяти защитников Отечества; о защите исторической правды; о воспитании детей в духе патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (пп. 3,4 ст. 67.1). С темой единства связано

и упоминание о боге (п. 2 ст. 67.1 Конституции РФ в ред. Закона о поправке к Конституции РФ, 2020г.). В этом отношении новизна конституционного регулирования также соответствует национально-культурной традиции России, которая исторически связана с уважением веры, государственной поддержкой религиозных конфессий (за исключением советского периода Российской истории).

Идея единства в Законе РФ о поправке к Конституции, 2020 г. присутствует и в нормах об «экономической, политической и солидарной солидарности», «солидарности поколений», «социальном партнерстве» (п. 6 ст. 75, ст. 75.1). Наконец, признак единства как показатель национально-культурной идентичности усиливается и в новых формулировках о государственном языке. Так, согласно анализируемому Закону: русский язык назван не только языком общенационального общения, но и языком «государствообразующего народа». В то же время, в поправках сказано о «многонациональном союзе равноправных народов Российской Федерации», сохраняется право республик «устанавливать свои государственные языки», что «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития» (подп. 1–3 ст. 68 Конституции РФ в ред. Закона о поправке).

Как уже указывалось, одним из показателей специфики национально-культурной идентичности является отношение общества и индивидов к государственной власти. Согласно высказанным в классической и современной философской (культурологической) литературе научным позициям: «При негативном отношении к власти в целом, русская культурная традиция всегда подчеркивала положительный статус главы государства. Идея особой роли православного императора, унаследованная от Византии и формировавшая образ правителя-отца, справедливого защитника и покровителя православных народов, была созвучна общинной психологии русского человека. В истории мы наблюдаем множество примеров, когда те или иные проступки руководителя государства трактовали как результат «козней» его окружения, дезинформации, но не его злого умысла...Русский человек способен блюсти порядок и строить государство, он способен держать образцовую дисциплину, жертвенно служить и умирать за родину» [5, с. 6].

В этом аспекте также обращает внимание расширение в Законе РФ о поправке к Конституции (2020 г.) конституционных полномочий Президента РФ: в сфере осуществления кадровых назначений, привлечения к ответственности органов и должностных лиц федеральной власти и государственной власти уровня субъектов РФ. Согласно положениям Закона РФ о поправке к Конституции, за

Президентом РФ признается право общего руководства деятельностью Правительства. Обращает внимание, что полномочия президентского вето, согласно анализируемому Закону, распространяются не только на федеральные законы, но и федеральные конституционные законы (через обращение в Конституционный Суд РФ с запросом об осуществлении проверки на конституционность). Президент наделен полномочиями обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверках конституционности не только действующих законов, но и законопроектов (п. 5.1 «а» ст. 125 Конституции РФ в ред. Закона РФ о поправке к Конституции, 2020 г.), нек. др.

В Законе РФ о поправке к Конституции РФ (2020 г.) можно найти ответ на вопрос об особенностях российской национально-культурной идентичности и по критерию гендерной составляющей, отражено представление, являющееся традиционным в России, согласно которому отрицается доминирование только одного из начал и критически оценивается европейская культура «с ярко выраженным мужским типом: рационализмом, агрессивностью, подавлением чувственного начала», поскольку это нарушает изначальное единство мужского и женского, «ведет к утрате равновесия и гармонии, к кризисным явлениям в культуре» [4, с. 9]. В этой связи обращает внимание закрепление в Законе РФ о поправке к Конституции определения понятия «брак» «как союза мужчины и женщины» (п. ж.1 ст. 72 в редакции Закона о поправке к Конституции).

Помимо востребованности в контексте требований сохранения национальной идентичности, в числе глобальных факторов, обусловивших анализируемые конституционные преобразования в России, стоят также: стремление РФ, как и каждого национального государства, наиболее полно обеспечить свой суверенитет, нерушимость государственности в условиях усиливающейся экономической и политической конкуренции государств между собой и во взаимоотношениях с международными организациями, транснациональными корпорациями, иными субъектами международных отношений; в условиях стремительно развивающихся процессов транснациональной цифровизации общественной жизнедеятельности, др.

Тема обеспечения государственного суверенитета явилась ведущей темой, сформулированной в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию (от 15.01.2020 г.), где сказано, что «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство. Суверенитет нашего народа должен быть безусловным» [7]. Этот тезис, во многом, на наш взгляд, составил методологическую основу концепции законопроекта, с которым Президент РФ 20.01.2020 г. обратился в порядке конституционной законодательной

инициативы в Государственную Думу РФ по поводу «существенных изменений политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти» с целью выполнения социальных обязательств государства и обеспечения показателей экономического роста. Соответственно, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ (от 14.03.2020, № 1-ФКЗ) предусматриваются изменения и дополнения в главы 3–8 Конституции РФ, отражающие три ключевые идеи совершенствования организации и функционирования публичной власти в России на основе указанного Закона: 1) рационализация взаимодействий по вертикали публичной власти трех уровней — федерального, уровня субъектов Российской Федерации и муниципального уровня, что в юридико-техническом контексте осуществлено через новые конституционные требования, усиливающие признаки государственной власти, характеризующие ее как суверенную институцию [8. с.14-30] и конституционная легитимация понятия «публичная власть» — последнее введено в наименование и в тексты ряда статей Закона о поправке к Конституции, 2020г.; 2) рационализация системы «разделения властей» по «горизонтали» ее устройства — обнаруживается в конституционном расширении «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; 3) рационализация (значительное усиление) власти Президента РФ как гаранта единства и территориальной целостности государства, гаранта прав и свобод [8]. Соответствующая направленность преобразований дает основания для предположения о курсе на развитие центростремительных тенденций в государственном устройстве России, что, как показывает зарубежная практика, характерно для всех государств, стремящихся в короткие сроки выйти на высокие показатели социально-экономического роста.

Обращаясь к анализу конкретных норм Закона о поправке к Конституции, в порядке подтверждения вышесказанного, отметим, прежде всего, что усиление признаков государственной власти, характеризующих ее как суверенную институцию, обеспечивают множество раз повторенные в связи с закреплением статусов различных категорий лиц, занимающих ключевые должности в системе публичной власти, положения: о недопустимости наличия у них «гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»; а также указанным категориям лиц «запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за предела-

ми территории Российской Федерации».Соответствующие нормы, помимо прочего, могут квалифицироваться в ряду мер, предупреждающих возможные нарушения бюджетного законодательства.

В ряду носителей властных полномочий, к которым предъявляются указанные требования, в соответствии с Законом о поправке к Конституции, 2020 г.: члены Совета Федерации — сенаторы РФ (п. 4 ст. 95), депутаты Государственной Думы (п. 1 ст. 97), Уполномоченный по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103), Председатель Правительства Российской Федерации, Заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, иные руководители федеральных органов исполнительной власти (п. 4 ст. 110), судьи Российской Федерации (ст. 119), прокуроры (п. 2 ст. 129). Кроме того, согласно Закону о поправке к Конституции, указанные два требования несовместимости с занятием должности распространяются не только на органы и должностные лица федеральной государственной власти, но и на руководителей федеральных государственных органов (п. 5 ст. 78 Конституции в редакции Закона 2020 г.). В соответствии с анализируемым Законом (от 14.03.2020 г.) предусмотрено внесение в Конституцию РФ поправки о новом предмете ведения Российской Федерации, согласно которому аналогичные требования несовместимости соотносятся и с правовым регулированием статусов лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы (п. «т» ст. 71 Конституции РФ в ред. Закона РФ о поправке к Конституции, 2020 г.).

Соответствующие положения важны для повышения ответственности органов и должностных лиц систем публичной власти, государственной и муниципальной служб. Обращает внимание, что соответствующие два вида требований несовместимости предъявляются и к Президенту РФ. К кандидату в Президенты предъявляются повышенные цензовые требования постоянного проживания на территории России (ст. 81 Конституции в ред. Закона о поправке к Конституции РФ). Однако, указанные требования к кандидату на должность Президента Российской Федерации не распространяется на граждан Российской Федерации, «ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства» (там же). Согласно Закону о поправке к Конституции, конституционно-правовая ответственность, связанная с отрешением от должности по основаниям государственной измены, или совершении иного тяж-

кого преступления распространяется не только на действующего, но и прекратившего исполнение своих полномочий Президента (п. 1 ст. 93 Конституции, в ред. Закона 2020).

Еще одна ключевая идея совершенствования организации и функционирования публичной власти в России, характеризующая текст Закона о поправке к Конституции, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, предусмотренная поправками в главы 3–8 Конституции РФ, связанная с рационализацией системы «разделения властей» по «горизонтали» ее устройства — обнаруживается в конституционном расширении «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В частности, во взаимоотношениях органов политических ветвей власти по линии «Правительство-Президент-Федеральное Собрание» осуществленное Законом о поправке к Конституции, 2020г. «наполнение» системы «разделения властей» новыми «сдержками и противовесами» обеспечивается: применительно к процедуре формирования Правительства РФ, а также в новых (для конституционного уровня регулирования) нормах о парламентском контроле за деятельностью Правительства; через расширение конституционного перечня основных полномочий (направлений деятельности) Правительства РФ (подп. в.1, в.2, е.1–е.6 ст. 114 и др. Конституции РФ 1993 г. в ред. Закона о поправке к Конституции, 2020 г.); обеспечивается посредством расширения конституционных основ индивидуального статуса Председателя Правительства РФ; через индивидуализацию порядков ответственности и отставки Председателя Правительства, его заместителей, отдельных министров и руководителей иных органов исполнительной власти (ч. 4.1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ, 2020 г.), др.

Так, новые «сдержки» президентских полномочий в системе взаимоотношений с Государственной Думой и Председателем Правительства, очевидно, можно усмотреть в том, что сокращены полномочия Президента РФ и, напротив, расширены самостоятельные полномочия Государственной Думы в сфере формирования Правительства и контроля его деятельности, в связи с чем есть основания для предположения о возможном росте активности конкурентных политических партий и возможного определенного подъема конкурентного партийного фактора в законотворческом процессе. Одновременное, наряду с совершенствованием системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях органов законодательной и исполнительной ветвей власти, значительное усиление власти Президента как гаранта единства и территориальной целостности государства, гаранта прав и свобод представляется обоснованным

(в том числе с учетом опыта функционирования Государственной Думы начала прошлого столетия в России).

Предусмотренное Законом о поправке к Конституции (2020 г.) усиление признаков государственной власти как суверенной институции затронуло не только политические ветви власти, но и судебную власть России. Актуальность в этом возникла, поскольку, в связи с вхождением России в состав Совета Европы (с 1996 г.) и признанием Российской Федерацией юрисдикции Европейского Суда по правам человека (с 1998 г.), начавшейся практикой рассмотрения ЕСПЧ дел по жалобам против России, процессы глобализации правосудия затронули вопросы обеспечения конституционно-правового суверенитета России (суверенитета конституционного права как основного права национального государства). Так, в 2010–2013 гг. возникли наиболее очевидные расхождения решений ЕСПЧ с положениями Конституции РФ в связи с принятием Европейским судом постановлений по ряду резонансных дел, в которых ответчиком выступала Россия: от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России»; от 20 сентября 2011 г. по «Делу ОАО "Нефтяная компания Юкос" против Российской Федерации»; от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России». В связи с коллизиями с Конституцией РФ и коллизиями внутригосударственного и международного судебных толкований, в развитие правовых позиций Конституционного Суда РФ [9], был принят Федеральный конституционный закон РФ от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"». Согласно этому Закону в систему конституционного правосудия России введено новое полномочие Конституционного Суда РФ (далее — КСРФ) и новый вид конституционного судопроизводства — о рассмотрении «дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека». В связи с принятием Закона о поправке к Конституции (от 14.03.2020 г.), статус соответствующего полномочия КСРФ повышен: ему придана юридическая сила конституционной нормы, причем в более широкой формулировке в сравнении с ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». В Законе о поправке 2020г. предусматривается новая редакция ч. 5.1 ст. 125 Конституции, согласно которой КСРФ имеет полномочия: не только разрешать вопрос «о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации»; но также и «о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда,

иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». В постановлении КСРФ от 14 июля 2015 г. относительно расхождений отдельных решений ЕСПЧ с положениями Конституции РФ сформулирована следующая правовая позиция: «Отступление от толкующих и применяющих Конвенцию о защите прав человека и основных свобод постановлений Европейского Суда по правам человека имеет место и в практике европейских государств, хотя также в исключительных случаях» [9]. Конституционный Суд РФ обратил внимание на практику ФРГ, где «решения Европейского Суда по правам человека не всегда обязательны для исполнения судами ФРГ, но и не должны полностью оставаться без внимания; национальной юстиции, следует учитывать эти решения надлежащим образом и осторожно приспосабливать их к внутреннему законодательству», руководствуясь при этом принципом субсидиарности порядка исполнения [9].

Список источников:

1. Проблема национально-культурной идентичности//https:/ /studwood.ru/1039446/politologiya/problema _natsionalno_kulturnoy_identichnosti. 2 с.
2. Почему Россию больше не зовут «сырьевым придатком»// https://ria.ru/20190325/1552067626.html. 1 с.
3. Овсепян Ж.И. Суверенитет как естественное публичное право: о модификации представлений о природе и характере суверенитета, об этапах (поколениях) и направлениях его научных исследований. // журнал «Журнал российского права», № 2, февраль 2017 г. С. 14–30.
4. Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования / Государство и право в современном мире: проблемы теории и истории // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 16–25.
5. Скородумова О.Б. Национально-культурная идентичность в России в условиях становления информационного общества / Публикация подготовлена в рамках проекта РФФИ № 09-06-00372-а // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение» / № 4. 2010. Культурология. 12 с.
6. Куруленко Э.А, Нефёдова Д.Н. Национально-культурная идентичность в условиях глобализирующейся реальности // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 17. № 1. 2015. С. 231–234.
7. Путин В.В. Послание Президента РФФедеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию»// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/
8. Овсепян Ж.И. Россия — суверенное государство//Академия Подписные индексы П5019, П5072 Знание — сила. Издается с апреля 1998 года. ISSN 2303–9671. Еженедельник науки и образования Юга России

Электронная версия газеты в формате PDF на сайте: https://sites.google.com/site/akademysouth/25.01.2020. — 12 с.
9. Сформулированы в Постановлениях КСРФ: от 14 июля 2015 г. по делу «О проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 ГПК РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 АПК РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 КАС РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»; в Постановлении КСРФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 КоАП РФ в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова», и др.

Перова Е.С.,
студентка ФГАОУ ВО
«Тюменский государственный университет»
(k.perova2015@yandex.ru)

АНАЛИЗ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Perova E.S.,
student FGAOU VO «Tyumen state University»
(k.perova2015@yandex.ru)

ANALYSIS OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Конституция Российской Федерации [1] принята в 1993 г. всенародным голосованием и подвергалась некоторым изменениям. Президент Российской Федерации отмечает, что потенциал Конституции не исчерпан, прочной ценностной базой для общества России остаются фундаментальные основы свобод и прав человека, конституционного строя. В связи этим Президент не поддерживает идею о принятии в Российской Федерации новой Конституции, однако при этом В.В. Путин отмечает, что возможно внести точечные поправки в Основной закон нашей страны, которые будут гарантировать прямо приоритет Конституции в правовом государстве.

Идея о внесении изменений в Конституцию возникла еще в январе 2020 года. Так сформировалась рабочая группа, чтобы подготовить предложения по поправкам, которые следовало бы внести в Конституцию. После этого в марте 2020 года законопроект направлен на рассмотрение и одобрение в Госдуму. 14 марта 2020 года издан Закон РФ о поправки к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], в котором указывается, что после одобрения изменений Конституции путем общероссийского голосования, которое планируется провести в июне 2020 года, Президент РФ издает указ об официальном опубликовании Конституции РФ с поправками, в котором будет также указана дата вступления этих поправок в силу.

Рассмотрим содержание основных поправок, которые предложены Президентом РФ:

1. Приоритет Конституции РФ в отношении норм международного права на территории России. Это обозначает фактически, что международная договоренность, подписанная Российской Федерацией, действует только в тех частях, в которой она не ограничивает свободы и права граждан России и не противоречит ее Конституции. Сегодня, по действующей Конституции, международное право — основная часть правовой системы. В случае, когда правила законов РФ отличаются от международного договора, применяются нормы международных договоров [5]. Из этого следует, что направлением этой поправки является укрепление суверенитета России.

2. Ужесточение требований к кандидатам на пост Президента. Согласно данной поправке, чтобы претендовать на пост Президента страны, у кандидата не должно быть иностранного гражданства и он проживать должен на территории России не меньше 25 лет [4]. В то время как действующая Конституция указывает на то, что кандидат на место Президента страны должен быть не моложе возраста 35 лет и проживать на территории России не меньше 10 лет.

3. Запрет представителям власти иметь иностранное гражданство либо иностранный вид на жительство. Данные запреты предположено установить для депутатов Госдумы, глав регионов, судей, министров и иные должности, которые являются критически важными. Этот запрет действует и сейчас, однако предполагается его закрепление на высшем конституционном уровне.

4. Изменение полномочий и статуса Госсовета, усиление позиций губернаторов. Согласно мнениям экспертов, институт губернаторов показал свою эффективность в деятельности, поэтому его значение и роль необходимо повысить при принятии решений, которые значимы для власти федерального уровня.

5. Изменение роли парламента. Кандидаты на пост Премьера теперь должны проходить утверждение в Госдуме, а Президент в это время не будет иметь право отклонения одобренных кандидатов. Предполагается также прием участия Госдумы в формировании Правительства РФ. В настоящее время данные полномочия, передаваемые Парламенту, подлежат одобрению со стороны Президента. При этом глава России — Президент, будет иметь право отстранить главу Правительства либо других министров в случае исполнения ими своих должностных функций ненадлежащим образом либо при утрате к ним доверия. Президент также сохраняет свое право на руководство силовыми структурами и Вооруженными Силами России [6].

6. Изменения в назначении руководителей прокуроров регионов и силовых ведомств. Такие назначения теперь Президент сделать сможет по результату предварительной консультации с Советом Федерации.

7. Закрепление социальных гарантий в Конституции РФ. Закрепляется законодательно условие, согласно которому МРОТ не должен быть меньше прожиточного минимума. Данное правило предложено внести в Конституцию РФ. Также закрепляются нормы о достойном пенсионном обеспечении и индексации пенсий. В настоящее время пенсия индексируется два раза в год, но данный вопрос не регулируется на уровне Конституции.

8. Усиление роли Конституционного суда. Новые права Конституционного суда будут связаны с проверкой законопроектов согласно запросу Президента.

9. Наделение полномочиями Совета Федерации на отрешение от должности судей Верховного и Конституционного судов России. Снятие с должности судей данного уровня допускается в настоящее время при совершении ими грубого проступка, который порочит достоинство и честь либо по представлению главы государства.

10. Закрепление принципов в единой системе власти. Также предполагается снятие ограничения по президентским срокам — не больше двух сроков подряд, и заменить их на — не более двух президентских сроков [3]. Это закрепляется в ст. 81 нового проекта Конституции РФ 2020 года. Данное положение применяется к лицу, которое занимает пост Президента, не учитывая число сроков, в течение которых оно занимает данный пост на момент вступления в силу поправок к Конституции. Это говорит о том, что для Президента РФ сроки его президентских постов обнуляются и начинаются заново. Иными словами, переизбирать президента будут в 2024 году и В.В. Путин может быть переизбран на пост Президента.

Данные поправки были приняты во время первого чтения в Госдуме. На втором чтении были рассмотрены следующие поправки: брак

будет определяться как союз женщины и мужчины согласно ст. 72 (однополые браки не имеют законодательной поддержки); отмечается недопустимость в отчуждении части территории Российской Федерации и призыву к таким действиям (ст. 67); русский язык является государственным на всей территории России согласно ст. 68 (предполагаем, что таким образом закрепляется конституционное признание русских как народа, образующего государство); главенство Конституции РФ над решением международного суда согласно ст. 125.

За принятие такого закона, который будет вносить поправки в Конституцию РФ, проголосовало 383 депутата, воздержалось — 43. В Совете Федерации 160 человек поддержали законопроект, один парламентарий проголосовал против и воздержалось — 3.

Принимаемые поправки нацелены на сбалансированность политической системы России, дифференциацию системы противовеса и сдержек между уровнями и ветвями власти.

Таким образом, изменения Конституции РФ, предложенные Президентом, распространяют свое действие на социальное обязательство со стороны государства в отношении граждан, на положение главы государства и чиновников, на конфигурацию системы политики страны. Учитывая значимость и важность поправок, предполагаем, что окончательное решение о данных изменениях будет принято российскими гражданами на специальном общероссийском голосовании.

На наш взгляд, изменения в Конституцию РФ затрагивают большинство глав. Поправки можно разделить условно на три смысловые блока: усиление президентской позиции, нормы — декларации, изменения в организации публичной власти. Большая часть изменений связана с удержанием власти существующими в настоящее время политическими элитами. Санкционируются также ограничения на вступление в силу решения иностранного суда, что направлено на минимизацию рисков для руководителей страны.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: (с изм. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237; Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001?index=67&rangeSize=1 (дата обращения: 24.05.2020).
3. Арзямов Д.А. Российский парламентаризм: изменения в Конституции России как формирующаяся правовая основа повышения роли инсти-

тутов социально-го представительства // Д.А. Армязов / Молодой ученый. 2020. № 7 (297). С. 77–79.
4. Ибрагимова Г.Ш. Президент РФ в системе разделения властей / Г.Ш. Ибрагимова // Государство и право: теория и практика: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, март 2018 г.). Казань: Молодой ученый, 2018. С. 15–17.
5. Маркосян Т.А. Принцип разделения властей — важнейший атрибут демократического правового государства // Юный ученый. 2016. № 6 (9). С. 26–27.
6. Поправки в Конституцию в 2020 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://konstitutsiia.ru (дата обращения: 24.05.2020).

Плаксимова А.Н.,
старший преподаватель кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин Набережночелнинского филиала Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП)
*(plaksimova@gmail.com_*

О ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Plaksimova A.N.,
senior lecturer of the Department of theory of state and law and public law disciplines Naberezhnye Chelny branch V. G. Timiryasova Kazan innovation University (IEML)
plaksimova@gmail.com

TOWARDS THE FORM OF GOVERNMENT IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF DISCUSSION OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Как известно на сегодняшний день Конституция Российской Федерации определяет Россию как государство с республиканской формой правления, не акцентируя внимание на ее принадлежность к какой-либо конкретной разновидности данной формы правления [1]. В доктрине конституционного права мы встречаем различные точки зрения относительно того, к какой же разновидности формы правления следует отнести Россию. Есть мнение, что Россия явля-

ется президентской республикой, сохраняющей при этом некоторые внешние признаки парламентской республики [2]. Согласно другому мнению, в Российской Федерации сложилась смешанная республика, а если точнее «президентско-парламентарная республика с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти» [3, с. 36]. Третьи считают, что в России сложилась суперпрезидентская республика, поскольку без участия Президента Российской Федерации фактически не может функционировать ни одна из ветвей власти, [4] причем многие полномочия главы государства были значительно расширены по сравнению с буквальными конституционными положениями благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ [5, с. 169]. Глава государства в официальном послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. сказал следующее: «...убеждён, что наша страна с её огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться, я скажу больше, просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой. Поэтому за Президентом, безусловно, должно сохраняться право определять задачи и приоритеты деятельности Правительства, как и право отстранять от должности Председателя Правительства, его замов и федеральных министров в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или в связи с утратой доверия. Также за Президентом должно оставаться прямое руководство Вооружёнными Силами и всей правоохранительной системой. Но и в этом случае считаю необходимым сделать ещё один шаг для обеспечения большего баланса между ветвями власти» [6].

Анализ Основного закона позволяет де-юре назвать Россию смешанной республикой с сильной президентской властью. В пользу данного мнения следует назвать ряд составляющих. Президент России не является главой исполнительной власти. Его избрание и формирование Правительства Российской Федерации происходит внепарламентским путём. Президент Российской Федерации обладает большим количеством властных полномочий: в их числе право роспуска Государственной Думы Российской Федерации или отставки Правительства Российской Федерации в предусмотренных законом случаях, право вето на законы, принятые Федеральным Собранием Российской Федерации, право законодательной инициативы и вынесения вопросов на рассмотрение референдумом. Глава государства является гарантом Конституции и верховным главнокомандующим Вооружёнными Силами РФ. В Российской Федерации в отличие от президентской республики контроль над Правительством Российской Федерации разделен между Президентом Российской

Федерации и Государственной Думой Российской Федерации, что вытекает из подп. «а» п. 1 ст. 114 Конституции РФ и ст. 26 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» [7].

Де-факто мы наблюдаем другую картину, которую в своей работе подробно описал К.М. Худолей [5]. Становится очевидным, что президентская власть в России имеет больший удельный вес, нежели власть законодательная, исполнительная и судебная. Фактически Президент Российской Федерации возглавляет исполнительную ветвь власти (Закон о поправке к Конституции так и предполагает, что Президент РФ будет осуществлять общее руководство Правительством Российской Федерации), непосредственно руководит работой ряда «силовых» органов государства. Ответственность Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой РФ носит крайне умозрительный характер, поскольку в случае неоднократного выражения вотума недоверия нижняя палата парламента РФ может быть распущена.

20 января 2020 года В.В. Путин внес проект закона № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (закон принят 14.03.2020) (далее — Закон о поправке) [8].

Одно из предлагаемых нововведений касается статуса законодательной власти, поскольку Закон о поправке предполагает передачу Государственной Думе РФ отдельных полномочий по утверждению Правительства РФ, а не только согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ. Согласно Закону о поправке Президент РФ формально исключается из процесса отбора и утверждения заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров: предполагается, что Председатель Правительства РФ будет сам вносить их кандидатуры в Государственную Думу РФ, без каких-либо консультаций с Президентом РФ. И если депутаты выбор Председателя Правительства РФ одобрили, Президент РФ обязан своим указом назначить кандидатов на соответствующие должности.[9] Также глава государства может лишиться возможности самовольно и без обсуждений с кем-либо назначать руководителей силовых ведомств, поскольку Закон о поправке к Конституции РФ предусматривает возможность назначения на должность и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности исключительно после консультаций с Советом Федерации Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает поправка в статью 81 Конституции РФ, которую Закон о поправке предлагает дополнить час-

тью 3.1, вызывающую неоднозначную реакцию, поскольку ныне действующий Президент РФ сможет снова выдвинуть свою кандидатуру на выборах. Напомню, что поправка гласит, что одно и то же лицо сможет быть президентом не больше двух сроков (сейчас — не больше двух сроков подряд). Часть 3.1 предлагает не принимать во внимание сроки осуществления полномочий главой государства, которые начались до вступления поправки в силу. Нам известно, что Определением Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О было установлено, что два срока полномочий подряд составляют конституционный предел, превышения которого Конституция Российской Федерации не допускает [10]. Однако в заключении от 16.03.2020 № 1-З Конституционный Суд РФ не столь категоричен: «Решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом, что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период...» [11]. Если следовать вышеуказанной логике, то потребность в части 3 статьи 81 Конституции РФ вообще отсутствует.

Закон о поправках предусматривает еще одно нововведение, касающееся статуса Президента РФ. Он получит право самостоятельно инициировать вопрос об увольнении судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также судов кассационной и апелляционной инстанции. На сегодняшний день это право принадлежит Высшей квалификационной коллегии судей. Данное положение является гарантий независимости судебной власти, поэтому нововведение не вызывает однозначно положительной реакции у научного сообщества.

Таким образом, нововведения не следует рассматривать как переход РФ к парламентской республике, поскольку глава государства сохраняет за собой особый статус в механизме государства и политической системе России. Изменения не касаются ключевых функций главы государства, но, тем не менее, упрочат его положение в механизме государства, поскольку механизм системы сдержек и противовесов в лице парламента и независимого суда не налажен и носит формальных характер. Конституционные полномочия Президента РФ предусматривают издание указов, имеющих силу закона (иногда даже статус федеральных конституционных законов) до принятия соответствующего закона Федеральным Собранием РФ, возможность распускать Государственную Думу РФ своим решением, смещать министров и руководителей административно-территориальных образований и т.д. Всё это является признаком суперпрезидентской республики. В этой связи полагаем возможным утверждать, что в случае принятия поправок в Основной закон Россию следует признать де-юре президентско-парламентской республикой, а де-факто — суперпрезидентской.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 5-е изд. М.: Проспект, 2014. 592 с.
3. Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 32–40.
4. Кондрашев А.А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6. С. 34–42.
5. Худолей К.М. Закрепление суперпрезидентской республики в Конституции Российской Федерации // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2015. № 1. С. 166–175.
6. Послание Президента Федеральному Собранию. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 25.05.2020).
7. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.
8. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

9. Как поправки в Конституцию изменят систему управления страной. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/23/821286-kak-popravki (дата обращения: 25.05.2020).
10. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.
11. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

Пушкина А.А.,
ассистент преподавателя кафедры государствоведения, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(pushkina-a.a@yandex.ru)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОГО ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ

Pushkina A.A.
Junior researcher at the Department of state studies, General legal and socio-humanitarian disciplines of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, postgraduate student at the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation
(pushkina-a.a@yandex.ru)

EFFICIENCY AS A FACTOR OF STABLE OPERATION OF THE CONSTITUTION

Конституция — основной нормативный правовой акт любого государства, учредительный закон, обеспечивающий верховную

легализацию основ общественного и государственного устройства [1, с. 34, 60]. В мире не существует двух одинаковых конституций, не смотря на то, что государства заимствуют опыт становления и развития, конституция является сугубо личным актом государства, подтверждающим его суверенитет.

Говоря об эффективности конституции, следует отметить, что теоретиками государства и права выделяются несколько подходов к определению понятия эффективности права. Согласно одному из них эффективность права представляет собой способность права вносить «вклад» в управление процессами в обществе, а также реакцию общества на правовое регулирование. При другом подходе эффективность права рассматривается как достижение целей права, соответствие между целями законодателя и реально наступившими результатами [2, с. 21].

Переходя непосредственно к проблеме, заявленной в данной статье, разумно задаться вопросом, насколько подходы к определению эффективности права применимы к оценке аналогичного качества конституции? Поиск ответа логично начать с выявления природы конституции, как объекта оценки.

В настоящее время в доктрине существуют разные точки зрения на этот счет. Некоторые ученые заявляют о том, что конституция не является законом, ее следует считать всенародно принятым актом неопределенной природы, который находится за рамками законодательства, главенствуя над всем и вся [3, с. 9]. При таком подходе возможность оценки конституции с точки зрения эффективности представляется затруднительной, так как происходит обособление конституции от законодательного массива государства. Их оппоненты настаивают на том, что конституция — это «живой» закон, нормы которого являются фундаментом для развития всего законодательства государства, в том числе путем конкретизации конституционных норм [4]. На наш взгляд следует согласиться с данным мнением ученых, определив, что конституция является базисом для дальнейшего развития законодательства, с учетом тех ценностей, которые заложены в ее нормах. Данной позиции придерживается и Президент Российской Федерации. Выступая на торжественном приеме по случаю 25-летия принятия Основного Закона В.В. Путин подчеркнул, что «текст Конституции не содержит пустых деклараций, ее положения действующие, работающие. Однако это не закостенелая правовая конструкция, а живой развивающийся организм» [5]. В тексте Конституции Российской Федерации, а именно в части 1 статьи 15 и статье 76 [6], прописано прямое указание на то, что Конституция является составной частью правовой системы государ-

ства, при этом обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории Российской Федерации.

Специфические черты конституционных норм, обусловленные их отраслевой принадлежностью, в конечном счете, определяются предметом самой отрасли права. Все нормы конституции в итоге регулируют общественные отношения за пределом ее текста. Следовательно, под эффективностью конституции логично понимать уровень ее значения в обществе, функциональность, возможность развития. Эффективная конституция является базисом для устойчивого развития, соответствует времени и отвечает актуальным потребностям общества, при этом направлена на его дальнейший прогресс. Не будучи эффективной, не достигая целей конституционного регулирования, конституция становится сдерживающим фактором для общественного развития, в связи с чем, она не может быть стабильной в долгосрочной перспективе.

Говоря о развитии современного конституционного права и конституционной эволюции, Т.Я. Хабриева выделяет три основные позиции ученых по данному вопросу. Первая основывается на мнении авторов, считающих Конституцию незыблемым актом, ее развитие рассматривается в контексте толкования, законодательного регулирования, а так же реализации и конкретизации ее норм. Вторая позиция исходит из необходимости обеспечения стабильности Конституции при невозможном полном отказе от внесения поправок в ее текст. Третья же позиция направлена на разработку и принятие новой Конституции [7, с. 182]. На наш взгляд, конституция ежедневно работает и остается эффективным нормативным правовым актом путем толкования, законодательного регулирования и конкретизации ее норм. Однако должен существовать механизм для внесения изменений в текст конституции при определенном развитии государства и запроса общества. Конституция не должна становиться неподвижным законом. Главным критерием стабильности служит нерушимость исходных принципов, в свою очередь, изменения, вносимые в конституцию, основанные на ее основных положениях, напротив, позволяют конституции не терять своей актуальности.

Эффективность конституции, как представляется, следует рассматривать в комплексе с ее свойствами, обеспечивающими, в том числе стабильное действие Основного Закона, такими как: учредительный характер, верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения поправок, специфические формы охраны и др.

Например, неопределенный срок действия Конституции Российской Федерации — в тексте Конституции не закреплено, на какой срок она принимается. Говоря о периоде действия Основного Закона, следует обратить внимание на Конституцию США 1787 года,

которая за свою более чем двухсотдвадцатилетнюю историю претерпела всего двадцать семь поправок. При этом один из авторов американской Конституции Томас Джефферсон полагал, что: «Демократия требует предоставить возможность изменять конституцию каждому новому поколению» [8]. Объяснял он свое мнение тем, что поскольку текст конституции составляется без унаследовавшего его поколения, которое не давало согласия на принятие действующей конституции по той причине, что не имело такой возможности, то создатели конституции не вправе навязывать ее всем следующим (будущим) поколениям. Данная позиция отражена и в статье 28 Конституции Франции 1793 года, где установлено, что: «Народ всегда сохраняет за собой право пересмотра, преобразования и изменения своей конституции. Ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие» [9]. Немецкий философ и социолог — Юрген Хабермас, считает что «конституцию можно понимать как некий исторический проект, следовать которому граждане вновь начинают с каждым новым поколением» [10]. Однако за столь продолжительную историю развития конституций в мире, концепция «наследственного фактора» не оправдалась и реформирование конституций не связывают с определенным сроком действия. На наш взгляд, соотношение стабильности и эффективного действия Конституции возможно при соотношении нескольких факторов:

1. Стабильность выступает не только одним из юридических свойств конституции, но и определенной ценностью. Усложненный процесс внесения поправок в конституцию, а также невозможность внесения поправок в текст отдельных глав, являются гарантом стабильности.

2. При этом механизм внесения поправок в текст конституции все же есть, и его наличие оправдано. Конституция не может оставаться стабильно действующим законом, если в обществе созрела необходимость ее изменений. При этом такие поправки не вносят изменения в основу конституции, а развивают базовые положения Основного Закона.

В начале 2020 года, обращаясь с посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации В.В. Путин выступил с предложением о внесении поправок в текст Конституции Российской Федерации. При этом отметив, что потенциал нынешней Конституции не исчерпан. На наш взгляд, авторы Конституции 1993 года, несмотря на сложное время в истории страны, прописали основные положения Конституции Российской Федерации таким образом, что действовать и оставаться вектором развития государства они смогут еще долгое время. Однако это не меняет того, что с развитием государства возникают новые потреб-

ности в обществе, необходима социальная, правовая защита принципов. В связи с этим, предложенные изменения, вносимые в Конституцию, направлены на укрепление ее стабильности. Так как стабильность и эффективность конституции во многом обусловлены тем, насколько текст соответствует национальным, историко-культурным и духовно-нравственным традициям общества. В основе конституции должны лежать незыблемые принципы и ценности, неотъемлемые от духовно-культурной жизни народа, не позволяющие ему терять своей национально-культурной идентичности. Именно ценности, закрепляемые конституцией современного демократического правового государства, могут обеспечить ее стабильность, объединяя и консолидируя социальные слои и группы общества. Кроме того, стабильность конституции обеспечивается тем, что Основной Закон выступает в качестве своеобразного проекта, структурного плана государственно-правового развития народа в рамках правового демократического социального и федеративного государства. Конституционные начала организации государства должны быть связаны с национальным самосознанием народа, с его представлениями о целях своего существования [11].

Следует отметить, что признавая конституцию Основным Законом государства, главенствующего над всем законодательством, необходим поиск инструмента и предмета оценки эффективности конституции. На наш взгляд необходимо оценивать не только эффективность конституционных норм, но и всего массива законодательства. Путем оценки эффективности законов, во многом конкретизирующих конституцию, возможно, подвергнуть оценке эффективность норм закрепленных в конституции. Попытки предложить такие инструменты были. Одним из перспективных направлений в решении данного вопроса является проведение системного мониторинга конституции. В 2008 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации была предложена концепция осуществления мониторинга конституции [12]. В рамках данной концепции говорится о необходимости мониторинга не отдельных нормативных правовых актов, а всего массива нормативных правовых актов связанных друг с другом одной целью и идеей, в основе которых стоит конституционная норма (принцип). В дальнейшим данную идею поддержали ученые Республики Беларусь, обозначив значение применения мониторинга Конституции Республики Беларусь, согласившись с тем, что создание системы мониторинга конституции может стать одним из эффективных инструментов, обеспечивающих реальность и стабильность конституции, воплощение ее принципов и норм в жизни общества и государства [13]. Академик РАН Т.Я. Хабриева

подчёркивает, что проведение мониторинга на постоянной основе в отношении такого объекта как Конституция Российской Федерации, способно сыграть существенную роль в деле обеспечения ее реального действия, стабильности и необходимой динамики, а также правовой охраны, в частности, от преждевременных или непроработанных изменений [14]. В некоторых странах мониторинг получил закрепление в текстах конституций, например, в 2010 году Конституция Кении учредила Комиссию по реализации конституции с закреплением таких задач, как мониторинг, содействие и наблюдение за развитием законодательства и административных процедур, призванных способствовать внедрению конституции [15, с. 200]. Таким образом, при оценке эффективности конституции на основе ее мониторинга, происходит систематический и последовательный анализ результатов нормотворческой деятельности, качества законов, выстраиваемый по следующей схеме: норма конституции — закон — подзаконный акт [12]. Учитывая то, что часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации закрепляет высшую юридическую силу Конституции, а также указывает на невозможность противоречия ее тексту законов и иных правовых актов, при предложенном механизме мониторинга можно говорить об эффективности норм конституции и всего акта в целом, выявлять потребности о внесении поправок, изменений или пересмотре.

Толкование конституции также является одним из факторов стабильного и эффективного развития конституции. О.Е. Кутафин говорил: «Стабильность Основного Закона — это конституционный порядок в стране. Возникающие острые вопросы логично решать с помощью федеральных конституционных законов и федеральных законов, активной практики толкования Конституции РФКонституционным Судом РФ» [16]. Данную позицию занимает и Председатель Конституционного Суда РФВ.Д. Зорькин, определяя роль Конституционного Суда как органа, который: «обязан видеть и чувствовать те перемены, которые происходят в стране и в мире. И в своих решениях, в своих интерпретациях статей Конституции — в какой-то мере предугадывать, предвосхищать последствия этих перемен. И, значит, Суд своими правовыми решениями должен в определенном смысле поощрять и «подталкивать» позитивные перемены, а также предотвращать или блокировать перемены негативные» [17]. Таким образом, происходит защита неотъемлемых базовых ценностей, учитывая при этом те насущные потребности конкретного исторического развития, в которых эти ценности находят свое актуальное воплощение. Относительная неизменность содержания конституций представляет собой обоснованность и продуманность каждой нормы на предмет ее устойчивости, а также возможности адаптации к проис-

ходящим изменениям во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, в том числе путем толкования ее норм. Признавая особое значение и роль официального толкования, необходимо отметить, что Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» ограничивает круг вопросов, по которым Конституционный Суд Российской Федерации может провести толкование Конституции. Среди полномочий Конституционного Суда отсутствует оценка эффективности действия Конституции. Следовательно, такой вопрос не может быть поставлен перед ним, в том числе и потому что Конституционный Суд, по сути, является гарантом эффективного действия Конституции. Однако, данная оценка возможна путем доктринального толкования. В отличие от толкования, данного Конституционным Судом, доктринальное толкование не является официальным толкованием Конституции, однако, как показывает практика, данный вид толкования способен выявлению проекции развития конституции. Связано это с тем, что доктринальное толкование дается учеными, которые во многом должны прогнозировать дальнейшее развитие государства и законодательства, обращать внимание на пути его развития.

Таким образом, конституционные нормы наряду с нормами отраслевыми оказывают регулирующее воздействие на конкретные правовые отношения (прямое действие норм конституции). Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что оценка текста конституции должна происходить, в том числе путем анализа законодательства в государстве. Учитывая то, что конституция является основой основ, оценивая эффективность действующих законов, принимаемых в соответствие с духом конституции, конкретизирующих конституцию, возможно, более тщательно анализировать эффективность норм, прописанных в ее тексте.

Говоря об оценке эффективности конституции и ее соотношении со стабильностью, следует отметить, что эффективность достигается путем комплексного регулирования и особыми юридическими свойствами конституции (верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, пересмотр, и др.). При этом между стабильностью и эффективностью конституции не следует ставить знак равенства. Стабильность нельзя рассматривать как показатель эффективности, внесение поправок в текст или реформирование необходимо, если созрели достаточно весомые изменения или развитие государства не возможно в рамках действующих норм конституции. Однако при эффективном действии в соответствии с ценностями, заложенными в тексте, конституция может оставаться стабильной нормативной основой, соответствующей общественным интересам в настоящем и в будущем.

Проанализировав возможность развития конституции, ее значение и прямое действие, признавая конституцию Основным Законом, являющимся основой для развития всего законодательства, необходимо дальнейшее развитие научной мысли относительно мониторинга эффективности конституции, поправок вносимых в ее текст и их влияния на развитие общества и законодательства.

Список источников

1. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции / М.: Норма. 2005. 319 с.
2. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: Монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др., отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 336 с.
3. Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации / Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 4–9.
4. Плескач В.Н. Конкретизация конституционных норм в законодательстве Российской Федерации В сборнике: XX Юбилейные Царскосельские чтения. Материалы международной научной конференции. 2016. С. 89–99.
5. Выступление В.В. Путина по случаю 25-летия принятия Основного Закона. Информационный ресурс: https://tass.ru/politika/5905516.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 / официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru
7. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильевна и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2013. 592 с.
8. Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма / Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. 2015. № 1 С. 4–12.
9. Конституция Франции 1793 г. / Документы истории Великой французской революции. Т. 1. Отв. ред. А.В. Адо. М.: Издательство Московского университета, 1990. 528 с.
10. Хабермас Ю.Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2008. 333 с.
11. Фадеев В.И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации / Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 44–59.
12. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы / Журнал Законодательство и экономика. 2008. № 11. Законодательство и экономика 2008. № 11. С. 49–52.

13. Гуйда Е.П. О правовом мониторинге в Республике Беларусь / Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора С.Г. Дробязко. Минск, 11–12 окт. 2012 г. Минск. 2012. С. 83–85.
14. Хабриева Т.Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного Закона России) / Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 10–17.
15. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.
16. Беседа с действительным членом Российской академии наук, ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным / Государство и право. 2003 г. № 10. С. 5–7.
17. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда / Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 1–7.

Руденко Д.А.,
студентка 1 курса юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета
(1382501@bsu.edu.ru)

РОЛЬ ОСНОВНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В ФОРМИРОВАНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Rudenko D.A.,
1st year law student Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Belgorod National Research University»
(1382501@bsu.edu.ru)

THE ROLE OF BASIC CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AT THE PRESENT STAGE IN THE FORMATION OF DEMOCRATIC LEGAL STATEHOOD OF THE RUSSIAN FEDERATION

В демократическом государстве власть связана правом, которое исключает произвол государства с помощью законности и правопорядка и обеспечивает права и свободы личности. Здесь государство подчинено закону и одновременно с этим требует законопослушания от своих граждан. В современном обществе правопорядок, закон-

ность и демократия составляют основу правовой культуры общества. Исходя из этого, можно говорить о том, что правовое положение личности, степень её свободы, правопорядок и законность тесно связаны и при демократическом режиме образуют единую согласованную правовую и социальную систему.

Знание и понимание взаимодействия понятий законности и правопорядка, свободы и демократии даёт возможность более глубокого изучения правовых основ функционирования гражданского общества и государства. Демократия не может существовать без законности, а правопорядок есть результат её соблюдения. При этом в истинном демократическом обществе права и свободы человека признаются высшей ценностью, а для соблюдения данного принципа как раз и необходимы законность и правопорядок. Актуальность проблемы усиливается тем, что реальное состояние демократии, законности и правопорядка на современном этапе развития государства нельзя признать в полной мере удовлетворительным. Это происходит из-за того, что само настоящее законодательство несовершенно, в нём встречаются элементы бессистемности, противоречивости, в какой-то степени несоответствия настоящим потребностям общества. Между системой федеральных и региональных нормативных актов можно также найти противоречия и пробелы. Проблема обеспечения законности и правопорядка в современном демократическом государстве остаётся актуальной уже не один десяток лет.

В юридической науке проблему гарантий обеспечения законности и правопорядка подробно изучалась Т.Н. Добровольской, А.С. Кобликовым, В.П. Радьковым, М.С. Строговичем, М.Л. Якубом и многими другими правоведами. Вопросы законности и правопорядка и их развитие в демократическом обществе нашли отражение и в современных исследованиях А.Д. Бойкова, И.Ф. Демидова, В.В. Клочкова, М.Е. Токаревой и других учёных.

Законность и правопорядок — не тождественные понятия, хоть они и взаимосвязаны. Они соотносятся как причина и следствие: есть законность, значит, есть и правопорядок. Если в обществе существует чёткая иерархия законов, они понятны обществу и соблюдаются им, то результатом этого будет четкий правовой порядок. Правопорядок сегодня — реальный показатель состояния законности в обществе, степени её соблюдения.

Еще свыше ста пятидесяти лет назад известный французский ученый середины XIX века профессор в Collegede France Эдуар Лабулэ писал: «Известно, что порядок есть первая потребность страны... Известно также, что интересы вообще, и самый священный

для нас труд в особенности, должны быть удовлетворены; необходимо, чтобы народ работал, чтобы чувство безопасности господствовало в умах, а порядок на улице»[2, с. 11].

Важно отметить, что законность — основа жизнедеятельности цивилизованного общества, строгое и полное осуществление предписаний законов и основанных на них юридических актах всеми субъектами права. Сегодня вопрос законности достаточно актуален, так как современное общество нуждается в её наличии. Законы и их соблюдение — древнейший способ поддержания стабильности и порядка в обществе, а также наиболее цивилизованный способ управления людьми, который сейчас используется во всём мире. В современных российских условиях без законности будет практически невозможно решение стоящих перед государством и его населением задач: реформирование экономической сферы, построение и поддержание гражданского общества и правового государства, успешное функционирование институтов политической системы, реализация и защита прав и свобод человека, борьба с преступностью и пресечений правонарушений. В этом ракурсе целесообразно внесение изменений и в Основной закон страны, имеющий первостепенное значение в определении ключевых ценностных ориентиров, так как с течением времени и под воздействием внешних факторов подвергаются воздействию даже незыблемые конституционные принципы и положения.

Многие правовые принципы находят своё отражение в Конституции Российской Федерации. Однако стоить учесть, что не все принципы, сформулированные в главном законе страны, являются правовыми (например, принцип разделения властей), а также Конституция РФ не даёт полного перечня общеправовых принципов, которые могут быть закреплены в других нормативно правовых актах или основываться на общем смысле законов.

Содержание действующей на момент исследования Конституции Российской Федерации включает следующие принципы права: федерализм, демократизм, уважение и приоритет прав и свобод человека, непосредственное действие общепризнанных принципов и норм международного права, верховенство законов, равенство перед законом и судом.

Рассматриваемые в данном исследовании категории, а именно: свобода, законность, правопорядок и демократия, относятся к общеправовым принципам права, т.е. распространяются на все его отрасли, объединяют их, а также способствуют поддержанию стабильности права. Эти принципы взаимозависимы друг от друга и представляют собой единый процесс построения правового государ-

ства: расширение демократии в обществе означает укрепление законности и правопорядка, предоставление гражданам всё более широких прав и свобод.

Заметим, что можно проследить и устойчивую связь законности, правопорядка и демократии. Не может быть подлинной демократии без твёрдой законности и правопорядка, без дисциплины и организованности. Демократия есть власть народа, но не вседозволенность, так как власть без закона неполноценна, а закон без власти бессилен. Таким образом, право, законы и порядок — неотъемлемые элементы демократии, без которых бы она была весьма непрочна.

Вот что пишет Аристотель: «Демократия определяется двумя признаками: сосредоточением верховной власти в руках большинства и свободой»[1, с. 154]. Действительно, демократическое правовое государство — одна из высших степеней развития общества. Она воплощает в себе социальные ценности, которые были невозможны в условиях эксплуататорских обществ. При этом следует помнить об отличиях древнегреческой и современной демократии, так как, например, во времена Аристотеля было распространено рабство, было допустимо ограничение прав женщин и многое другое. В современной же демократии подобные дозволения недопустимы в силу изменения моральных, ценностных принципов, а также изменения правовых институтов вообще.

В эксплуататорских социально-экономических формациях отношения классов строились на основе противоборства интересов, борьбы за государственную власть, а также за овладение средствами контроля над обществом. Но с тех пор общество прошло не одну социально-экономическую формацию, и ситуация кардинально изменилась. Демократия сегодня открывает простор для творчества широких масс, пробуждает инициативу, создаёт возможность и необходимые условия для реального участия широких масс населения в управлении государством.

Демократия — это правление народа, которое осуществляется людьми, ради самого народа. Однако, следует различать понятия демократии и либерализма. Демократия, в первую очередь, подразумевает власть народа (народовластие), то есть реализацию гражданами страны своего суверенитета, всей полноты власти путем институтов прямой и представительной демократии. Либерализм же представляет собой философское и общественно-политическое течение, провозглашающее незыблемость прав и личных свобод человека. Россия сделала самостоятельный выбор в пользу демократии более двадцати лет назад. Однако за всё это время в Российской Федерации не было проведено ни одного референдума, который

является главным способом выражения воли народа. При этом в нашей стране поднималось много вопросов, решение которых правильнее было бы доверить народу.

Но мы не можем утверждать, что для развития демократии в нашей стране не предпринимаются никакие меры. Наоборот, с развитием информационных технологий, граждане стали всё больше выражать своё мнение по поводу государственно-важных вопросов и стремиться повлиять на решения органов власти при помощи электронных петиций, видео-обращений к должностным лицам, распространения информации по многочисленным социальным сетям. На современном этапе активность участия в Общероссийском голосовании по поправкам к Конституции России может стать показателем уровня правовой культуры и правосознания граждан в государстве. При этом ошибочным будет мнение о том, что если обучить всех праву, то правонарушения исчезнут. Помимо правового воспитания общество также должно обладать и правосознанием. «Правосознание — это совокупность идей, чувств, настроений, представлений, взглядов, в которых выражается отношение к праву, правовым явлениям, в том числе к действующему и желаемому праву, к деятельности юридических органов и учреждений, а также к действиям и поступкам, совершаемым в правовой сфере»[5, с. 123].

Приведение страны в фазу демократии — задача не только государственных органов, но и самих людей. Однако не всегда и те, и другие используют легальные методы. Так, например, одной из свобод по Конституции РФ, является свобода слова, которую можно считать одной из самых противоречивых в современной России, особенно, когда речь идёт о средствах массовой информации.

В этом смысле нами полностью разделяется четкая позиция О.Е. Кутафина, подчеркнувшего, что: «Действующая Конституция РФ в принципе соответствует стандартам правовой государственности, особенно в том, что касается прав человека, их гарантий и защиты. Однако, она сможет быть полностью реализована только тогда, когда в нашей стране сформируются нормальное гражданское общество и эффективная судебная защита Конституции, когда Конституция станет не просто совокупностью декларативных и нормативных установлений, а фундаментальными правилами правового общения, которые должны постоянно применяться и конкретизироваться в процессе непрерывного формирования и развития правопорядка» [3, с. 197].

Если проследить весь путь развития телевидения, радио и интернета с двадцать первого века, то можно найти немало примеров ограничения свободы слова, порой даже пугающие и беспощадные.

Однако нецелесообразно обвинять в этом только власть. Виноваты порой и сами люди, допускающие много вольностей в своих высказываниях.

Как отмечалось выше, для прихода современной демократии в «идеальную» форму потребуется много времени, но также многое зависит как от органов власти, так и от граждан нашей страны. Для возвышения демократии между этими двумя сторонами должен установиться баланс во взаимопонимании и взаимоответственности. Гражданину следует включаться в сферу политики и действовать в ней с четким осознанием того, что «без его соответствующих личных усилий не возникнут и не упрочатся демократические институты публичной власти, не установится правовой порядок, люди не получат возможность в должном объеме осуществлять и защищать свои права и свободы» [3, с. 128–129].

Необходимо брать во внимание то, что закреплённые в законах и других актах правила поведения могут оставаться лишь на бумаге, не становясь подлинными социальными отношениями, если не гарантируется верховенство права, то есть их соблюдение и исполнение. Поэтому законность и правопорядок являются необходимыми частями одного из важнейших методов государственного управления в обществе — метода правового регулирования общественных отношений. Публикуя законы и обеспечивая верховенство права, государство должным образом влияет на общественные отношения, обеспечивает консолидацию одних, развитие вторых и подавление третьих.

«Сердцевина гражданственности..., — по определению Л.С. Мамута, — идея равнозначности для существования современного демократически-правового порядка как прав и свобод отдельного гражданина, так и прав и свобод публичной властной ассоциации всех свободных полноправных граждан» [4, с. 130]. Только право и законность создают единственную истинную возможность в современных условиях, если не согласования различных интересов и требований в экономической, политической и других областях, то нахождение компромиссов, особенно национальных и социальных. Всё это определяет важность законности как средства, способа перевода правовых требований в реальные правоотношения, в верховенство права.

Таким образом, для преодоления данной проблемы, повышения уровня законности и правопорядка, государство должно воспитывать уважительное отношение к закону для своих граждан, делая закон источником позитивных преобразований в России.

Свобода, законность, правопорядок и демократия — вот главные составляющие современного правового государства. Верховенство

права, приоритет человеческих прав и свобод — вот то, к чему должно стремиться любое государство XXI века. Ведь, так или иначе, если разобрать по крупицам весь государственный механизм, то мы увидим, что всё основывается на праве. Право по большей части является специфическим социальным регулятором, определяющим статику его применения и динамику развития, содержание и сущность, внутреннее устройство. Принципы же права выступают основанием, фундаментом для функционирования всей системы права в целом. Эффективность действия и стабильность существования правой системы напрямую зависит от степени соблюдения этих принципов не только государственными и правоохранительными органами, общественными организациями, но и всеми гражданами государства.

Что же касается каждой из приведённых категорий, то по отдельности они не могут сформировать того состояния государства, к которому мы стремимся. Лишь одновременное и полное их взаимодействие может привести к успеху. Законность среди этих категорий является, пожалуй, основополагающей. Так как законность — это полное соблюдение законов и других правовых актов всеми субъектами права. Правопорядок является следствием соблюдения законности и её принципов: верховенство закона, единства, защиты прав и свобод граждан и другие. Как раз из последнего принципа и появляется следующая категория — свобода. Ведь не может быть демократии, которая является завершающей в нашей цепочке категорий правового цивилизованного государства, без соблюдения прав и свобод граждан, без установления их приоритета над государственными интересами.

Полагаем, что для достижения «идеальной» формы демократии нашей стране предстоит пройти ещё немало этапов. Но стоить помнить о том, что не только государство должно совершенствоваться и преобразовываться, но и сами люди. Потому что, только достигнув полного взаимопонимания и взаимоответственности, государство и его граждане смогут одновременно шагать по пути лучшего развития. Зачастую ответственность за преобразования и улучшения ложиться исключительно на государство. Однако, это ошибка со стороны населения. Государство и его граждане должны развиваться вместе.

Список источников

1. Аристотель. Политика. Пер. Жебелёв С.А. / под общ. ред. А.И. Доватура. Электронный ресурс. М., Юрайт, 2020. С. 154.

2. Лабулэ Э.Государство и его пределы в связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. СПб.: Изд-во Н.И. Ламанского, 1867. С. 11.
3. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 197.
4. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 128–130.
5. Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2015. С. 123.

Серебренникова А.В.,
профессор, д.ю.н. МГУ им. М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
(serebranna@hotmail.com)

МОДЕРНИЗАЦИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ

Serebrennikova A.V. ,
Doctor of law, Professor of criminal law and criminology
Moscow state University. M.V. Lomonosov,
Russia, Moscow
(serebranna@hotmail.com)

MODERNIZATION IN THE SYSTEM OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS AND THEIR LEGAL GUARANTEES

В Российской Федерации социальные права закреплены на конституционном уровне и обеспечиваются посредством реализации системы юридических гарантий и обязательств государства, установленных в федеральном законодательстве. Однако, в условиях модернизации общественных отношений и их адаптации к современным реалиям, возрастает значение юридических гарантий, вытекающих из социальных прав граждан. Вопросы реализации социальных прав граждан приобретают особую актуальность в связи с эпидемиологической ситуацией, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции, когда мировая экономика фактически была поставлена «на паузу», и практически все население испытывает серьезную потребность в поддержке со стороны государства.

В российской науке социальные права традиционно рассматриваются в двух аспектах — объективном и субъективном смысле. [9, с. 20] В объективном смысле они представляют собой закрепленные в совокупности правовых норм, регулирующих специфическим методом общественные отношения по предоставлению гражданам особого рода материальных благ, которые назначаются в объемах и на условиях, установленных законом, при наступлении определенных обстоятельств и в целях поддержания материального и социального благополучия граждан. В субъективном смысле право на социальное обеспечение означает субъективное право конкретного лица, которое выражается в трех возможностях: а) совершать определенные действия; б) требовать совершения каких-либо действий; в) обращаться за защитой нарушенного права. [8, с. 208–209] В процессе реализации социального субъективного права складываются разные правоотношения, а, соответственно, возникает различие и, в сущности, права.

Таким образом, мнения исследователей-теоретиков в области права и социологии, а также подходы законодателей различных государств характеризуются многообразием в толковании сущности и содержания категории «социальные права». Кроме того, недостаточно разработанными в теории являются вопросы соотношения социальной защиты граждан с социальной политикой, проводимой на государственном уровне, минимальных стандартов обеспечения социальных прав и юридических гарантий, совершенствования деятельности организаций, к полномочиям которых отнесены вопросы реализации социальных прав.

В наиболее общей форме, под социальными правами человека понимают права, закрепленные в международно-правовых источниках и в законодательстве государств, вытекающие из общественного договора, гарантирующие достаточный жизненный уровень индивида, различающиеся в зависимости от принадлежности к определенной социальной группе, обеспечиваемые системой гарантий и механизмов защиты. Социальные права включают в себя права на социальное обеспечение, защиту, страхование, содержание, право на свободу труда, свободный выбор профессии, безопасные условия труда, вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, право на защиту от безработицы, право на урегулирование трудовых отношений посредством трудовых споров, право на отдых, право на жилье, образование, здоровье. [10, с. 181–184]

Сопоставление основных законов различных зарубежных государств, позволяет выделить три основных подхода к определению социальных прав:

1. В рамках первого подхода (либерального) социальные права не закрепляются на конституционном уровне и не относятся к неотъемлемым правам человека и гражданина. Такой подход характерен для конституций таких государств, как США, Республики Мальта.

2. В соответствии со вторым подходом, основанным на соблюдении баланса интересов личности, общества и государства, социальные права закреплены на конституционном уровне. Данный подход позволяет обеспечивать социальные права наряду с неотъемлемыми правами человека и гражданина: личными, политическими, экономическими и т.д. данный подход характерен для Конституции РФ, а также ряда европейских государств (Германии, Дании, Исландии, Италии, Португалии, Франции и др.).

3. Третий подход подразумевает отсутствие норм о социальных правах в основном законе и их обеспечение в судебном порядке наряду с иными правами граждан. Данный подход характерен для государств англосаконской правовой семьи [7].

Юридические гарантии представляют собой совокупность средств, закрепленных в законодательстве, а также организационно-правовую деятельность, направленную на защиту социальных прав. Юридические гарантии, являющиеся элементом системы реализации социальных прав, вытекают из норм Конституции и реализуются уполномоченными органами государственной власти, либо в судебном порядке. Интегрируясь в общественные отношения, они являются предпосылками реализации социальных прав, признанными на законодательном уровне и отражающими их содержание [6].

По нашему мнению, юридические гарантии, вытекающие из социальных прав граждан, необходимо рассматривать в двух аспектах. Во-первых, данные юридические гарантии обеспечиваются путем реализации специальных норм о минимальных стандартах жизни граждан. При этом, данные стандарты разнятся в зависимости от принадлежности человека к определенной социальной группе. Таким образом, на практике юридические гарантии, вытекающие из социальных прав, реализуются дифференцированно.

Второй аспект заключается в том, что юридические гарантия, вытекающие из социальных прав создают условия для осуществления эффективной трудовой деятельности и повышения потенциала и мотивации работников. Они направлены на удовлетворение основных потребностей работника и членов его семьи, создание благоприятных условий для поддержания определенного социального и экономического уровня их жизни. Посредством реализации юридических гарантий, вытекающих из социальных прав, удовлетворяются базовые потребности человека: обеспечении здравоохранения, трудовой деятельности, продуктами питания, свободного передви-

жения, жилой площади и т.д. Повышение функционального трудового потенциала каждого работника способствует повышению деятельности организации в целом, а также, интеграции человека в общество, его положительному самосознанию.

Основополагающим источником международного права по вопросам реализации социальных прав и юридических гарантий является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года [1]. Непосредственно вопросам социального обеспечения посвящена Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» [2]. В документе отражены основные виды социальной защиты:

– медицинское обслуживание;

– пенсии по старости,

– пособия по безработице, беременности и родам, в связи с получением производственной травмы, инвалидностью, с потерей кормильца, по болезни.

В Российской Федерации перечень социальных услуг предусмотрен в ст. 20 Федерального закона № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [3]. В 2014 году в РФ была разработана государственная программа «Социальная поддержка граждан». С 2015 года к реализации данной программы привлечены коммерческие предприятия, а также индивидуальные предприниматели. Следует отметить, что до принятия ФЗ № 442 социальная защита граждан была чрезмерно обобщенной, что исключало возможность получить поддержку в сжатые сроки остро нуждающимся в ней. В последнее время ситуация изменилась. Социальная защита населения РФ стала адресной. Такой способ решения проблем граждан представлялся наиболее удачным, поскольку он являлся наиболее реальным в практическом применении. Однако со временем, данный подход перестал быть эффективным, поскольку он не являлся комплексным решением социальных прав граждан и реализации юридических гарантий.

Несмотря на то, что отечественный законодатель предпринимает серьезные законодательные меры по облегчению ситуации в сфере обеспечения социальных прав и юридических гарантий граждан, в настоящее время систему социальной защиты граждан в нашей стране нельзя назвать полноценной, поскольку в ней существует множество проблем.

1. В настоящее время существует проблема финансирования государственных программ по социальной поддержке граждан. Так, в 2020 году запланировано выделение 55 126 707,9 тыс. руб., что по нашим расчетам сможет обеспечить финансирование не более 80% потребностей населения [4].

2. Проблема бездействия органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также организаций, осуществляющих социальное обслуживание населения.

3. Проблема взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями по вопросам реализации социальных прав граждан.

4. Проблемы недостаточной разработанности нормативной основы.

5. Проблемы, связанные с низкой активностью самих граждан, нуждающихся в социальной защите.

Для решения данных проблем, по мнению автора настоящего исследования, необходимо проведение работы по следующим направлениям.

Во-первых, представляется целесообразным частичное перераспределение обязанностей органов государственной власти, а также иных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере обеспечения социальных прав граждан и юридических гарантий с целью исключения нежелательного дублирования полномочий и обязанностей. Особое внимание следует уделить полномочиям профильных органов и организаций, которые в некоторых ситуациях ограничены в средствах.

Во-вторых, необходима серьезная образовательная работа с целью улучшения кадрового потенциала органов управления путем разработки и внедрения образовательных стандартов профессионального образования и повышения квалификации.

В-третьих, необходимо совершенствовать процессы взаимодействия государственных органов, общественных объединений и иных институтов реализации социальных прав граждан и юридических гарантий.

В-четвертых, необходимо расширение норм об ответственности работодателей за бездействие в вопросах реализации социальных прав работников.

В-пятых, целесообразно провести комплекс мероприятий по обеспечению информирования граждан в вопросах реализации социальных прав и юридических гарантий, путем разработки информационных кампаниий в области защиты социальных прав, направленных на полноценное освещение деятельности всех её субъектов. Кроме того, для полноценного понимания актуального состояния социальной защищенности граждан, а также, систематизации информации в данной сфере в различных регионах РФ необходим публичный индикатор (индекс), который необходимо рассчитывать показателями удовлетворенности и недовольства населения деятельностью органов государственной власти и иных организаций, обеспечивающих социальную защиту граждан.

Вышеизложенные направления модернизации системы социальных прав и реализации вытекающих из них юридических гарантий требуют детальной проработки и являются предметом отдельной научной дискуссии. В рамках настоящего исследования мы ставим задачу лишь в их обозначении.

Кроме того, следует остановиться на ряде второстепенных факторов, оказывающих влияние на элементы данной системы:

– совершенствование условий труда для работников органов и организаций, деятельность которых связана с социальной защитой населения;

– поддержка со стороны государства некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на решение общественно-значимых проблем;

– разработка системы мер поощрения, благотворительные мероприятия.

Таким образом, модернизация системы социальных прав граждан и их юридических гарантий является одной из приоритетных задач государства в нынешних условиях. Данная система охватывается в рамках социальной политики государства и направлена на соблюдение важнейших прав человека, что проявляется на высшем законодательном уровне в системе прав граждан и механизмов по реализации их юридических гарантий. Однако, представляется важным не только их законодательное закрепление, но и практическая реализация, чему может способствовать работа по обозначенным в настоящим исследовании направлениям.

Список источников

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.
2. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) [Электронный ресурс] // Доступ: Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 27.02.2020
3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // «Российская газета». № 295. 30.12.2013.
4. Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // «Российская газета». № 276. 06.12.2019.
5. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 296 (ред. от 16.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // «Собрание законодательства РФ». 28.04.2014. № 17. Ст. 2059.

6. Алебастрова И.А. Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? / И.А. Алебастрова // Государство и право. 2010. № 4. С. 31–32.
7. Александрова А.В. Социальные права в конституциях xxi века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №1 (62). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnye-prava-v-konstitutsiyah-xxi-veka (дата обращения: 05.05.2020).
8. Ахмадиева Г. Право человека на социальное обеспечение в международных актах, законодательстве зарубежных стран и России // Правовое регулирование общественных отношений на земле и в космическом пространстве Материалы международной научно-практической молодежной конференции. 2018. С. 208–209.
9. Миронова Т.К. Право социального обеспечения. М., 2015. 312 с.
10. Рудинский Ф.М. и др. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. М.: Права человека, 2009. 495 с. С. 181, 184.

Суюнчев М.У.,
аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(suy-marat@yandex.ru)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ИНСТИТУТ ОТЗЫВА ДЕПУТАТОВ (НА ПРИМЕРЕ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Suyunchev M.U.,
postgraduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(suy-marat@yandex.ru)

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN ELECTORAL LEGISLATION AND THEIR IMPACT ON THE INSTITUTION OF RECALL OF DEPUTIES (ON THE EXAMPLE OF DEPUTIES OF LEGISLATIVE ASSEMBLIES OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Конституцией Российской Федерации свободные выборы и референдум признаются высшим непосредственным выражением власти народа (часть 3. статьи 3). Право избирать и быть избранным

является одним из неотъемлемых прав граждан. При этом Конституция Российской Федерации не содержит самостоятельной главы, посвященной избирательной системе России, а содержит ряд норм, регулирующих некоторые элементы электоральных отношений.

Этим обусловлено то, что избирательное законодательство Российской Федерации наиболее часто подвергается изменениям и реформам (к примеру, в настоящее время в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесено более 90 поправок). Наиболее значимые из них были связаны с выбором вида избирательной системы, размером «проходного барьера» для политических партий в Государственную Думу, порогом явки, отменой графы «против всех», расширением ограничений для пассивного избирательного права [1], введением электронного голосования.

В настоящее время наметилась тенденция к внедрению пропорциональной избирательной системы при организации выборов депутатов всех уровней. Данная тенденция, в свою очередь, оказала непосредственное влияние на развитие института отзыва депутатов. Взаимосвязь обусловлена тем, что институт отзыва связан с видом избирательной системы, действующей в государстве, а также с природой мандата депутата. Традиционно в науке превалирует мнение о возможности существования института отзыва депутатов только при мажоритарной избирательной системе.

Введение пропорциональной избирательной системы поставило ряд проблем относительно использования института отзыва. Как отмечает А.С. Авакьян [2], замена голосования по избирательным округам выборами по партийным спискам, даже в сочетании обеих избирательных систем делают невозможным отзыв отдельно взятого депутата. Это обусловлено тем, что распространение института отзыва только на тех депутатов, которые были избраны по мажоритарной избирательной системе, и не распространение на депутатов, избранных по партийным спискам, нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом.

Институт отзыва не является новым для отечественной юридической науки и практики. В науке давно обсуждаются вопросы возможности и необходимости существования данного института.

На наш взгляд, в настоящее время существует необходимость детального развития и полноценного внедрения института отзыва депутатов региональных парламентов в правоприменительную практику. Такая необходимость обусловлена, в первую очередь, возрастающим уровнем утраты депутатами связи с избирателями и

возникшим в связи с этим общественным запросом на «обратную связь» [3].

Кроме того, с развитием информационных технологий появляется все больше возможностей в режиме реального временить наблюдать за деятельностью народных избранников (например, прямые трансляции заседаний законодательного собрания), сигнализировать о своих проблемах (например, обращения в электронном виде, когда с использование сети «Интернет» заполняются подготовленная форма обращения). Развитие и широкое применение социальных сетей, в том числе самими депутатами, в некоторых случаях обнародует непозволительное поведение депутата в общественной жизни и в быту.

Довольно часто избирателями отмечаются действия и (или) бездействия депутатов, противоречащие их конституционно-правовому статусу и провоцирующие рост уровня недоверия избирателей. При этом избиратели в качестве меры воздействия могут только отдать свое предпочтение на очередных выборах другому кандидату в депутаты, так как иные правовые механизмы отсутствуют. Возможность отзыва депутата могла бы сыграть огромную роль в установлении позитивной ответственности депутатов и мотивировать их к выполнению своих представительских функций и обязанностей с большей отдачей.

Имея конституционное право избирать граждане одновременно должны иметь реально обеспеченное право отзыва избранного ими представителя в региональном парламенте. Кроме того, возможность существования названного института в рамках правового поля субъектов Российской Федерации была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в 1996 году [4].

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») определено, что образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность определяются, в том числе законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем изучение правовой базы субъектов Российской Федерации показывает, что институт отзыва не развит на региональном уровне. Например, Законом города Москвы от 13.07.1994 № 14-60

«О статусе депутата Московской городской Думы» в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий депутата городской думы указан отзыв в соответствии с законом города Москвы. Однако, закон, регулирующий основания и порядок отзыва, до настоящего времени не принят. Таким образом, с одной стороны признавая институт отзыва депутата городской думы, с другой стороны московским законодателем не предусмотрена возможность ее практической реализации.

Более того, регионы при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих основания и порядок отзыва депутатов, могут руководствоваться выработанными Конституционным Судом Российской Федерации позициями, дающими представление об условиях конституционности порядка и основании отзыва депутата [5]:

– основаниями для отзыва не могут служить политическая деятельность депутата и его позиция при голосовании;

– депутат должен иметь возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;

– избирателям должно быть гарантированно всеобщее, равное, прямое участие в тайном голосовании по отзыву депутата;

– отзыв должен быть сопряжен с совершением депутатом конкретного действия или бездействия, которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке;

– депутат не может быть отозван меньшим числом голосов, чем то, которым он избран.

Такое положение дел (т.е. отсутствие на федеральном и региональном уровнях регулирования указанного вопроса) некоторые авторы связывают с тем, что практика реализации института отзыва депутата исключительно связана с мажоритарной избирательной системой и императивным мандатом депутата [6] (т.е. наличием наказов избирателе, отчетов депутатов). Кроме этого, в науке конституционного права существуют множество иных дискуссий по поводу возможности, а некоторые авторы ставят вопрос о конституционности, интеграции названного института в правовое поле демократического российского государства.

Соглашаясь с тезисом о том, что распространение института отзыва только на тех депутатов, которые были избраны по мажоритарной избирательной системе, и не распространение на депутатов, избранных по партийным спискам, нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, считаем, что необходимо найти оптимальные, компромиссные пути внедрения института отзыва в правовое поле и практику правоприменения.

Если процедура и порядок отзыва депутатов, избранных при мажоритарной избирательной системе ясна, то проблемным является вопрос отзыва депутатов, избранных по партийным спискам (по пропорциональной избирательной системе).

Применительно к этому случаю представляется целесообразным разработка нового правового механизма, позволяющего использовать механизм отзыва мандата депутата в условиях пропорциональной избирательной системы. Так, граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом, предлагается наделить правом создать инициативную группу за отзыв того или иного депутата, избранного по партийному списку. Основаниями для инициирования процедуры отзыва депутата могут служить лишь противоправные действия депутата, установленные судом.

При этом, указанная инициативная группа должна состоять не менее чем из 100 членов. Названная инициативная группа для инициирования процедуры отзыва должна собрать не менее одной четверти голосов от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Организацией процедуры отзыва депутата занимается избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, которая на время проведения указанной процедуры является комиссией по отзыву.

После подтверждения комиссией по отзыву подлинности подписей и соблюдения процедуры инициирования отзыва законодательным собранием субъекта Российской Федерации назначается голосование по отзыву депутата.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины участников, включенных в список для голосования по отзыву депутата.

По итогам признания отзыва состоявшимся политической партией принимается решение об исключении депутата из состава политической партии, и последующее за этим исключение его из фракции данной политической партии в региональном парламенте.

В настоящее время исходя из положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также из конституционно-правового смысла, выраженного в постановлении Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П, именно выход из фракции депутата и вступление его в другую фракцию является основанием для досрочного прекращения его полномочий, а не его исключение из своего состава решением самой фракции.

Необходимо внести соответствующе поправки в названный федеральный закон, которые предполагали бы возможность досрочного прекращения полномочий депутата регионального парламента, в связи с его исключением из состава фракции исключительно на основании проведенного голосования в рамках процедуры отзыва.

Образовавшийся свободный мандат будет замещен по решению политической партии тем лицом, которое участвовало в выборах в составе списка кандидатов в депутаты, выдвинутого данной политической партией.

Указанная инициатива соответствует позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 28.02.2012 № 4-П, о том, что результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги, принимая в дальнейшем в отношении лиц, избранных депутатами по списку кандидатов, выдвинутому данной политической партией, решения, последствием которых будет прекращение депутатских полномочий, — иное было бы несовместимо с принципом народовластия и конституционно-правовой природой активного и пассивного избирательного права.

В данном случае инициатива будет выражаться в рамках реализации принципа народовластия гражданами, принявшими решение об отзыве выбранного ими в составе партийного списка депутата регионального парламента, а не самостоятельным решением политической партии и ее фракции в парламенте.

Справочно

В 2014 году Законодательным собранием Калужской области был предложен законопроект (законопроект № 555159-6) [7], которым предлагалось установить дополнительное основание досрочного прекращения депутатских полномочий — решение уполномоченного партийного органа об исключении депутата из политической партии с соблюдением порядка, предусмотренного уставом данной партии. Такое основание предусмотрено для депутата, избранного в законодательный орган государственной власти субъекта РФ в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией и допущенного к распределению депутатских мандатов.

Однако, указанный законопроект был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Представляется весьма ожидаемым отклонение указанного законопроекта, так как им не учитывается вышеуказанная позиция Конституционного суда РФ (постановление от 28.02.2012 № 4-П), в соответствии с которой, повторимся, воля народа, выраженная им на свободных выборах, не

может быть изменена партией или ее фракцией в законодательном собрании субъекта России по своему усмотрению.

Внедрение и подробное регулирование (с учетом названных позиций Конституционного Суда Российской Федерации) указанного механизма создаст основания для реализации института отзыва депутата при смешанной избирательной системе.

Конечно, в данном случае сложно прямо говорить об институте отзыва, более точно указанный механизм именовать квази отзывом, так как его основу будет составлять право граждан на инициирование отзыва депутата, не оправдавшего их доверие, а конечным основанием досрочного прекращения его полномочий будет выход (исключение) из состава парламентской фракции.

Таким образом, институт отзыва депутатов нуждается в переосмыслении как одна из форм участия граждан в управлении делами государства и мера конституционно-правовой ответственности, с последующей адаптацией его к смешанной избирательной системе.

Список источников

1. Сербин М.В. Проблемы избирательного права России // Lex russica. 2017. № 2. С. 217–222.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: том 1 / 4-е изд. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. 863 с.
3. Чалых И.С., Леонтьев С.О. Юридическая ответственность депутатов Государственной Думы за нарушение процедуры голосования // «Современное право». 2018. № 1. С 34 — 39.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. — Москва: Проспект, 2019. 768 с.
7. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [Электронный ресурс] // URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf /%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=555159-6&02 (дата обращения 01.05.2020).

Чесалин Д.А.,
студент 2 курса бакалавриата
Международного юридического института
(dima-binom@mail.ru)

Пятов А.Н.,
студент 2 курса бакалавриата
Международного юридического института
(pyatov2000@inbox.ru)

О НЕКОТОРЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРОТИВОРЕЧИЯХ В ПОПРАВКАХ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Chesalin D.A.,
2nd year undergraduate student
International law Institute
(dima-binom@mail.ru)

Pyatov A.N.,
2nd year undergraduate student
International law Institute
(pyatov2000@inbox.ru)

ABOUT SOME LEGAL CONTRADICTIONS IN THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

15 января 2020 года состоялось ежегодное послание [6] Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию, одним из ключевых тезисов на котором является предложение об изменении действующей Конституции, внесении в нее поправок. Уже 20 января Президентом был внесен в нижнюю палату Федерального Собрания соответствующий законопроект, а спустя еще три дня он был принят к первому чтению. Далее в первой половине марта проект одобрили обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации и 14 марта его подписал действующий Президент России Владимир Владимирович Путин. 16 марта Конституционный Суд Рос-

сийской Федерации признал предлагаемые поправки не противоречащими Конституции [5].

Новеллы предлагают добавить в области политического и федеративного устройства, судебной власти, местного самоуправления, международного права, социальной сфере и других. Далее рассмотрим некоторые из них.

Начнем с введения в статью 67 Конституции новой части 2.1, указанной в соответствующем законе [2]: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности». Данная поправка является одной из самых трудных и противоречивых, поскольку касается приоритета основного закона страны над международным правом. Обратимся к статье 15 части 4 Конституции России [1], согласно которой, нормы международного права являются частью национальной правовой системы. Иначе говоря, в случае если нормами международного права установлены иные правила, чем указанные во внутреннем законе страны, то подлежат применению нормы международного права или договора. Теперь же, благодаря данной поправке будет закреплен приоритет национального права России над международным, что входит в диссонанс с четвертой частью статьи 15 Конституции и прямо ей противоречит. Кроме того, статья 15 включена в первую главу основного закона страны, что означает запрет на внесение в нее поправок в соответствии со статьей 135 Конституции. Таким образом, законодатель попытался закрепить превалирование российского законодательства над международным, не меняя ту же 15 статью.

Данные нововведения могут привести к тому, что Российская Федерация чаще не будет выполнять международно-правовые обязательства, в том числе перестанет исполнять решения Европейского суда по правам человека, когда они вступают в противоречие с национальным законодательством. Например, согласно отчету [7] о деятельности ЕСПЧ за 2019 год количество жалоб на конец года от граждан России составило более 15 000, а решений за год всего из вынесенных 884 именно 198 пришлось на Российскую Федерацию, что безусловно подтверждает потребность граждан в международном праве как в дополнительной гарантии защиты в случае, если справедливости в российских судах добиться не удалось. Нивелирование же данного института может угрожать ущемлением прав человека и гражданина, проживающих на территории России.

С другой стороны, данная новелла может сыграть и положительную роль в случае, когда нормы международного права или договора прямо противоречат нормам национального законодательства и ухудшают положение России на международной арене.

Во втором предложении той же части статьи 67 содержится положение, запрещающее призывы и действия к отчуждению территорий России. Исключения из этого правила составят процедуры уточнения государственных границ с соседними странами (делимитация, демаркация, редемаркация). Новая норма позволит решить проблемы с притязаниями других государств на государственные границы Российской Федерации, например, с Японией, которая до сих пор оспаривает [10] принадлежность южных Курильских островов России.

Еще одно неоднозначное изменение предлагается ввести в статью 132 Конституции [2], а именно дополнить ее частью третьей: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Иначе говоря, предлагается объединить государственную власть и местное самоуправление, но фактически это не объединение, а нивелирование местного самоуправления. Юридически органы местного самоуправления всегда были независимыми и на местах представители местного самоуправления всегда имели возможность действовать в интересах граждан муниципалитета.

Теперь же, согласно нововведению, органы местного самоуправления будут включены в единую систему публичной власти и вследствие возникнет иерархия, в которой органы местного самоуправления перестанут быть независимыми и будут напрямую подчинены государственной власти как нижестоящие органы.

Данная поправка вступает в прямое противоречие со статьей 12 действующей Конституции [1], которая гласит следующее: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В основном законе не раскрыто также значение такого термина страны как «единая система публичной власти», что оставляет открытое поле для дискуссий. Изучая науку [8, с. 90] теории государства и права можно сделать вывод, что под публичной властью следует понимать признак, раскрывающий государство в виде совокупности институтов власти, аппарата, состоящего из органов государственного управления, правоохранительную и судебную систему, армию, иные органы, обладающие властными полномочиями. Данный термин полностью противопоставлен институту местного самоуправления и никак не может с ним соотносится.

Кроме того, предлагаемые изменения вступают в противоречия с Европейской хартией местного самоуправления [4], принятой в 1985 году Конгрессом местных и региональных советов Европы, который является важнейшим международно-правовым документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления.

В ней также предусмотрена автономия органов местного самоуправления, то есть политическая, административная и финансовая независимость муниципальных образований. Но о какой административной и финансовой независимости может идти речь, если органы местного самоуправления будут получать заработную плату от государства и подчинятся вышестоящим государственным органам?

Кроме того, данный документ был ратифицирован Россией в 1998 году [3], а значит должен соблюдаться. С другой же стороны, если вышеупомянутая часть 2.1 статьи 67 будет включена в основной закон, то это будет означать, что Европейская хартия местного самоуправления вступит в противоречие с Конституцией, а поскольку последняя имеет приоритет над международными договорами, то это дает право России не соблюдать данный документ.

Но следует сказать и о возможных положительных моментах данной поправки. Например, вышестоящие органы государственной власти смогут в большей степени осуществлять контроль над органами местного самоуправления, что приведет к сокращению правонарушений и преступлений с их стороны. Такая вертикальная иерархия также упростит взаимодействие между муниципалитетами и государством, что приведет к более оперативному решению возникающих на конкретной местности проблем.

Кроме международного права и местного самоуправления серьезные изменения ожидает статья 83 Конституции, где перечислены полномочия Президента РФ. В ней появятся новые пункты, остановимся на некоторых из них подробнее.

Пункт «д.1» новой редакции [2]: «назначение на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;». Такое нововведение очень целесообразно и необходимо, ведь до этого времени никаких консультаций не проводилось вовсе, и назначаемое на перечисленные выше должности структуры органов власти лицо

могло вызывать недоверие. Появление данного пункта ужесточит отбор кандидатов, что в свою очередь повысит доверие к таким государственным служащим.

Далее следует остановиться на новом пункте «е.3» [2], согласно которому президент «вносит в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с ФКЗ полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий».

Данная поправка является сейчас одной из значимых, ведь на данный момент согласно Основному закону [1] в Конституционном суде работают 19 судей и их число планируется сократить до 11 [2], и данное предложение возможно связано с постоянным отсутствием некоторых судей на своем рабочем месте. Также в связи с высоким возрастом судей есть смысл обновить кадры.

С другой же стороны, президент наделяется правом влиять на отстранение от должности судей Конституционного Суда Российской Федерации. Такое вмешательство может привести к нарушению баланса ветвей власти и снижению независимости судейского корпуса.

Что же касается пунктов «б.1» и «в.1» ст. 83 новой редакции [2], регулирующих утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти и принятие отправки в отставку Правительства, то данные поправки только увеличивают роль Президента в системе органов государственной власти.

Таким образом, проанализировав статью 83 в новой редакции [2], можно проследить явное усиление института президентства, что создает определенный риск зависимости ветвей власти от главы государства.

Подводя итоги, следует отметить, что рассмотренные в статье поправки в Конституцию неоднозначны, противоречивы и носят в себе двоякий смысл, что недопустимо для основного закона страны. Так, закрепляя примат основного закона страны над международным правом, одновременно с этим, законодатель не отменяет часть 4

статьи 15, согласно которой, в случае если нормами международного права установлены иные правила, чем указанные во внутреннем законодательстве страны, то подлежат применению именно нормы международного права или договора. Еще интереснее обстоят дела с местным самоуправлением, которое по своему смыслу должно действовать вне какой-либо административной, финансовой и политической зависимости. Но включая в его в единую систему публичной власти для более эффективного функционирования нет никаких гарантий, что оно не утратит свою самостоятельность, упомянутую в статье 12 действующей Конституции России. Президент заявлял, что «интересы и права муниципальных образований не должны быть ущемлены» [9], но складывается представление, что истинная суть данной поправки — создать скрытую прямую вертикаль власти, в которой бы местное самоуправление являлось низшим звеном, подчиняющимся вышестоящим органам государственной власти. Что касается изменений, вносимых в статью 83, то здесь более целесообразно было бы наделить большими полномочиями другие органы государственной власти, например, Конституционный и Верховный суд РФ, Федеральное Собрание РФ или Правительство РФ, ведь сосредоточение и увеличение роли института Президентства в РФ имеет риск пагубного влияния на развитие государства в целом.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ». 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Собрание законодательства РФ». 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
3. 3. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ». 13.04.1998. № 15. Ст. 1695.
4. Европейская хартия местного самоуправления // «Собрание законодательства РФ». 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
5. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ». № 2. 2020.

6. Послание Президента РФФедеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // «Парламентская газета». № 2. 17-23.01.2020.
7. Annual Report European Court of Human Rights 2019 // https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/annualreports&c=
8. Протасов, В.Н. Теория государства и права : учебник и практикум для вузов / В.Н. Протасов. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 487 с. Высшее образование. Текст : электронный // ЭБС Юрайт. URL: https://urait.ru/bcode/450007 (дата обращения: 08.06.2020).
9. Газета «Коммерсантъ». № 9. 21.01.2020. С. 3.
10. МИД оценил публикацию в СМИ о «секретных переговорах» Брежнева по Курилам // РИА новости. 8 Мая. 2020. URL: https://ria.ru/20200508/1571191177.html (дата обращения: 11.05.2020).

2. РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МОДЕРНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОЦЕССА

Богатырева Д.Д.,
Магистрант 1 курса заочной формы обучения,
Негосударственное образовательное учреждение
организация высшего образования «Российская академия адвокатуры
и нотариата», Кафедра гражданско-правовых дисциплин
(darya-bogatyreva96@yandex.ru)

Ефимова О.В.,
Заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,
Негосударственное образовательное учреждение
организация высшего образования «Российская академия адвокатуры
и нотариата», доцент, кандидат юридических наук
(darya-bogatyreva96@yandex.ru)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ РЕАЛИЗАЦИИ ИМУЩЕСТВА ПО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМ ПРОИЗВОДСТВАМ

Bogatyreva D.D.,
Master's student of the 1st year of correspondence education
Non-governmental educational institution organization of higher education
«Russian Academy of bar and notary» Department of civil law disciplines
(darya-bogatyreva96@yandex.ru)

Efimova O.V.,
Head of the Department of civil law disciplines
Non-governmental educational institution of higher professional education
«Russian Academy of bar and notary» Associate Professor, candidate of law
(darya-bogatyreva96@yandex.ru)

MODERNIZATION OF LEGISLATION ON THE SALE OF PROPERTY IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS

На сегодняшний день, важная роль отводится правовому регулированию деятельности юридических лиц. Корпорации, в том

числе акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, представляют наиболее распространенную организационно-правовую форму осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Исключительную важность приобретают корпоративные правоотношения. Между тем, значение приобретает и исследование вопросов исполнительного производства, связанного с корпоративными правоотношениями.

Представляется, что на сегодняшний день, законодатель не учел все нюансы по вопросам реализации имущества применительно к деятельности корпораций, что диктует необходимость дальнейшего исследования актуальных вопросов в данном направлении.

Целесообразно отметить позицию А.В. Терентьева, который отмечает: «Полагаем, что в число участников корпоративных отношений необходимо включить корпорацию, ее участников и ее органы. Следовательно, если отношения возникают между указанными лицами при создании, в процессе деятельности и при прекращении деятельности корпорации и связаны с участием и (или) управлением ею, то эти отношения корпоративные. Если отношения возникают при создании корпорации и связаны с участием в ней, но складываются между участниками корпорации и, например, федеральной налоговой службой, то эти отношения будут не корпоративными, а административными» [10, с. 39].

По общим правилам, юридическое лицо отвечает по обязательствам своим имуществом, при этом имущество учредителей юридического лица не может привлекаться для взыскания. Итак, следует ознакомиться с порядком реализации имущества, который определен в законе. Необходимо отметить, что исполнительное производство в качестве процессуально-процедурной деятельности имеет в своем составе несколько стадий:

1) Возбуждение исполнительного производства. На данном этапе возможно добровольное исполнение требований должником. Если в добровольном порядке исполнения не происходит, то осуществляется подготовка к принудительному исполнению.

2) Осуществление принудительного исполнения.

3) Завершение исполнительного производства.

Соответственно, на каждой стадии происходит реализация специфических задач, обусловленных текущими задачами.

В соответствии со ст. 87 ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве) [2] реализация имущества должника, если иное не закреплено в законе, производится посредством его продажи специализированными организациями, которые привлекаются к осуществлению данных действий в порядке, который установлен Правительством РФ. Исходя из п. 1

Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, Росимущество является органом, который наделен полномочиями в части реализации имущества, которое было арестовано в связи с исполнением судебных решений или же вынесенных актов органов, уполномоченных которым предоставлено право принимать решения в части обращения взыскания на соответствующее имущество юридического лица [3].

На сегодняшний день, между Федеральной службой судебных приставов (далее ФССП России) и Росимуществом определен порядок взаимодействия [4]. Согласно действующим нормам, при поступлении в Росимущество акта приема-передачи определенного имуществ юридического лица, в срок десять дней, должна быть размещена соответствующая информация в сети Интернет по поводу реализации имущества. Если имущество будет продаваться на торгах, должно иметь место размещение также в средствах массовой информации (в печатном виде).

Исходя из положений ст. 89 Закона об исполнительном производстве, ст. 447 Гражданского кодекса РФ (далее — ГКРФ) [1], в процессе проведения торгов, может быть реализовано следующее имущество юридического лица:

– недвижимое имущество;
– ценные бумаги;
– имущественные права;
– заложенное имущество;
– предметы исторической или художественной ценности;
– вещи, стоимостью которых составляет более пятисот тысяч рублей, в том числе, сюда относятся неделимые, сложные вещи, главная вещь и принадлежность.
– исходя из ст. 76 Закона об исполнительном производстве, допускается реализация дебиторской задолженности.

Соответственно, о передачи того или иного имущества на реализацию, судебным-приставом исполнителем выносится постановление о направлении на реализацию. С момента оценки имущества, судебный пристав-исполнитель должен передать его в Росимущество в срок десять дней. При этом продажа ниже стоимости, указанной в оценочном акте, не допускается.

Проведение публичных торгов направлено на получение максимально возможной прибыли от реализации имущества. В том случае, если имущество, которое передано на реализацию (без проведения торгов), не реализуется в течение определенного времени, происходит постепенное снижение его цены на основании постановления судебного пристава-исполнителя. Допускается передача нереализованного имущества взыскателю на основании постановления.

Важно учитывать, что во всяком случае, судебный пристав-исполнитель должен при реализации имущества должника-юридического лица, подходить к решению вопроса с позиции соразмерности в части соотношения долга, который должен быть погашен и имуществу, направляемому на реализацию. На необходимость соблюдения такого требования указывал Верховный Суд РФ [5], данный подход отражен и в судебной практике, зачастую несоразмерность имущества и требований становится причиной признания судом действий в качестве незаконных [6].

Хотелось бы остановиться на проблемах, связанных с реализацией имущества юридического лица в рамках исполнительного производства. Необходимо отметить, что учеными предлагались различные меры, направленные на совершенствование процесса реализации имущества в рамках исполнительного производства. Так, по мнению Н.В. Кураковой: «Для недопущения сокрытия должником имущества от взыскания в закон целесообразно ввести норму, запрещающую должнику заключать сделки по распоряжению имуществом, совершаемые с намерением воспрепятствовать исполнению. Такие сделки должны быть отнесены к оспоримым и могут г признаваться недействительными по иску взыскателя» [8, с. 11].

Как считают Р.В. Пузиков, Д.П. Гасанова: «Целесообразным видится создание комплексного нормативного акта, закрепляющего процедуру организации и проведения публичных торгов в сфере реализации арестованного имущества. Он должен объединить нормы процессуального и материального права для наиболее эффективного и единообразного применения их при организации и проведении публичных торгов, устранения противоречий в правоприменительной практике» [9, с. 85].

Действительно, вопросы реализации имущества отражены в различных нормативных правовых актах, как уровня закона, так и подзаконных. Создание единого нормативного акта, комплексно отражающего вопросы реализации имущества, несомненно, могло бы повысить уровень правореализации и объединить наиболее существенные моменты, исключив возможность коллизии правовых норм.

На сегодняшний день, как ранее уже было отмечено, в законе установлены два основных способа реализации:

– комиссионная продажа;
– публичные торги.

Применение того или иного способа связано с видом реализуемого имущества, его стоимости, которая определяется на основании ст. 87 Закона об исполнительном производстве. Применение комиссионной продажи связано со стоимостью имущества менее пятисот тысяч рублей, равно как и по отношению к вещам, которые не подлежат продаже посредством проведения торгов.

Актуальную проблему имущества при реализации комиссионной продажи представляет то, что на сегодняшний день, не сформирован эффективный механизм в части доведения информации о продаже того или иного имущества в рамках исполнительного производства до обширного круга лиц. Кроме того, имущество зачастую затруднительно продать, в связи с снижением его ликвидности, пока оно находится в процессе продажи, потерей себестоимости в связи с продолжительностью данного действия и пр. Одним из способов решения такой проблемы является реализация товаров посредством специальных комиссионных магазинов. Например, подобная практика имеет место в Республике Беларусь. Представляется, что таким путем возможно ускорить процесс продажи вещи и существенно сократить сроки, отведенные на реализацию.

В процессе проведения торгов, как правило, может быть реализовано имущество, имеющее большую стоимость. Зачастую, таким выступает недвижимое имущество, ценные бумаги, имущество с обременением залогом и пр. Информация о проведении торгов и соответствующем имуществе размещается в сети Интернет и в СМИ. Перспективным путем развития реализации имущества корпораций является создание электронных аукционов.

Подобная форма реализации не является новой и уже используется в определенных странах. Так, в Республике Армения, действует электронный аукцион, продолжительность публичных торгов составляет 10 дней [7]. Данный способ показывает свою эффективность. Представляется, что в Российской Федерации возможно перенять положительный опыт, что позволит сократить срок реализации имущества.

Кроме указанного, необходимо расширить количество способов размещения информации о реализации имущества, допустив кроме существующих на сегодняшний день, применение средств телефонной связи и электронной почты, а также расширить число сайтов, на которых размещена соответствующая информация.

Необходимо усиление аспекта применения электронного документооборота. Так, акт передачи имущества, реализуемый в процессе взаимодействия Росимущества, как органа, осуществляющего реализацию имущества, на которое обращено взыскание и судебного пристава-исполнителя, может реализовываться в электронной форме. Электронное взаимодействие позволяет существенно экономить время на проведение различных действий в рамках исполнительного производства.

На сегодняшний день, всё большее значение приобретает взаимодействие в сфере электронного обмена данными, ведения документооборота в электронной форме и пр. Объясняется такое поло-

жение тем, что в настоящее время происходит активное развитие различных информационных технологий, которые существенно влияют на различные сферы, в том числе, работу органов государственной власти.

В связи с активным развитием электронных форм взаимодействия, в т.ч. в сфере документооборота, возникает объективная потребность в совершенствовании правового регулирования таких правоотношений. Соответственно, только в условиях существования нормативных предписаний относительно регулирования электронного документа и документооборота, возможно правомерное взаимодействие различных субъектов в сфере возникающих правоотношений. В Законе об исполнительном производстве необходимо прямо предусмотреть возможность оформления документов на передачу имущества в Росимущество посредством электронного документооборота, а также следует усилить акцент на электронном проведении публичных торгов.

Представляется, что к числу наиболее важных, перспективных путей развития законодательства по вопросам реализации имущества корпораций в процессе исполнительного производства, необходимо отнести следующие:

Для реализации имущества менее 500 тыс. руб., целесообразным является введение сети комиссионных магазинов, в которых будут размещаться соответствующие вещи, а также информация о них.

Необходимо развитие электронной формы проведения торгов, что позволит более эффективно реализовывать имущество юридических лиц. Кроме того, необходимо усиление аспекта применения электронного документооборота в процессе реализации имущества корпораций.

Список источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
2. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 08.10.2007. № 41. Ст. 4849.
3. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 12.04.2020) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства РФ. 09.06.2008. № 23. Ст. 2721.
4. Соглашение ФССП России № 0001/13, Росимущества № 01-12/65 от 30.04.2015 О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства по управлению государственным имуществом по вопросам организации продажи имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставле-

но право принимать решения об обращении взыскания на имущество». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=EBAD12ACF7F44455B809143A2983C001&req=doc&base=LAW&n=179476&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#1z2zooz0lwv (дата обращения: 24.04.2020).
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Российская газета. № 270. 30.11.2015.
6. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Пензенского областного суда от 01 сентября 2015 г. по делу № 33-2474/2015. URL: https://base.garant.ru/136327676/ (дата обращения: 24.04.2020).
7. Закон Республики Армения от 05.05.1998 № ЗР-221 «О принудительном исполнении судебных актов». URL: http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1414&lang=rus (дата обращения: 24.04.2020).
8. Куракова Н.В. Исполнительное производство: обращение взыскания на имущество должника-организации: дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2004. 218 с.
9. Пузиков Р.В., Гасанова Д.П. Публичные торги как механизм реализации арестованного имущества // Вестник Тамбовского университета. 2016. Т. 2. № 4 (8). С. 79–88.
10. Терентьев А.В. О понятии корпоративных отношений в современном российском законодательстве // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 3. С. 33–40.

Босакевич П.И.,
Магистрант 2 курса заочной формы обучения
Российской академии адвокатуры и нотариата им. Плевако,
(bosackevitch.polina@yandex.ru)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНА РФ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ»

Bosakevich P.I.,
Student of the second course of the Russian Academy of law and notaries,
(bosackevitch.polina@yandex.ru)

MODERNIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION LAW «ON CONSUMER PROTECTION»

В настоящее время, общество и государство пришло к необходимости модернизации законодательства в некоторых аспектах. Самым

ярким примером, служит подготовка поправок к Конституции Российской Федерации. Резкий подъем в развитии программирования, совершенствования компьютерных технологий требует соответствующего внимания в сфере защиты интеллектуальных прав, особенно это касается защиты прав на программы для электронно-вычислительных машин, далее по тексту ЭВМ. Так же, с развитием технологий, интернета, а также с появлением новых способов использования объектов интеллектуальной собственности в цифровой среде, появилась необходимость в особых средствах защиты прав субъектов, пользующихся правомерно результатами интеллектуальной деятельности правообладателей.

В данной статье будет рассмотрена возможность внесения изменений в действующий Закон «О защите прав потребителей».

Согласно статье 1286 ГКРФ между лицами, которые имеют намерение пользоваться результатом интеллектуальной деятельности, программой для ЭВМ, и лицами, которые являются правообладателями программы для ЭВМ, заключается лицензионный договор [1]. Лицензионный договор это — гражданско-правовой договор, по которому «одна сторона — обладатель исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (лицензиар) — предоставляет или обязуется предоставить другой стороне (лицензиату) право использования такого результата или средства в предусмотренных образцом лицензионного договора пределах» [1]. Следовательно, в лицензионном договоре могут предоставляться авторские, патентные, смежные, а также другие права. Рассмотрим ситуацию, физическое или юридическое лицо, приобретает, в точке продаж носитель, на котором находится программа для ЭВМ. В процессе установки приобретённой ЭВМ программы на свое устройство вскрывается дефекты программы, которые могут привести к сбою в работе системы ЭВМ, а в некоторых ситуациях приводят к возникновению ошибок в системе, которые не дают возможности использовать соответствующее устройство ЭВМ по назначению. Возникает вопрос о возможности лица, добросовестно приобретшего лицензию на программу для ЭВМ, как потребителя, рассчитывать на возврат денежных средств на приобретённый товар.

Закон «О защите прав потребителей» распространяется на отношения, одной из сторон которых выступает гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних, бытовых и иных нужд,

не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а другой — организация либо индивидуальный предприниматель (изготовитель, исполнитель, продавец, импортер), осуществляющие продажу товаров, выполнение работ, оказание услуг [2]. Рассмотрим вопрос о возможности отнесения сторон лицензионного договора к субъектам Закона «О защите прав потребителей». Согласно ранее указанному закону потребителем выступает — гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Так же, изготовителем выступает — организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, производящие товары для реализации потребителям, а продавцом — организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, реализующие товары потребителям по договору купли-продажи [2].

Согласно понятия субъектов лицензионного договора лицензиар — обладатель исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации. Другой стороной, лицензиатом, выступает лицо, у которого приобретается право использования такого результата или такого средства в предусмотренных договором пределах. На основании вышеизложенного возникает вывод, что если физическое лицо, приобретающее в лицензируемой точке соответствующий носитель, на котором содержится программа для установки на компьютер для личного пользования, по аналогии закона может быть отнесен к субъекту Закона «О защите прав потребителей», как потребитель.

В соответствии с п.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 под товаром понимается вещь, предназначенная для продажи или иного введения в гражданский оборот, под работой — действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат и совершаемое в интересах и по заказу потребителя на возмездной основе, под услугой — действие (комплекс действий), совершаемое в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется или целях обозначенных потребителем [5].

Предоставление права использования программы ЭВМ не относится к товарам, работам, услугам. На мой взгляд, данный пробел в законодательстве может быть устранен путем внесения соот-

ветствующих изменений в закон. Кроме того, согласно п. 39 указанного выше Постановления ВСРФ: требования граждан к качеству программного обеспечения, используемого в технически сложном товаре (например, к операционной системе, которая служит для обеспечения его функционирования), должны рассматриваться как требования к качеству товара в целом с учетом его потребительских свойств в соответствии со статьей 469 ГКРФ [5]. Данное положение указывает на возможность предъявления требований за качество программы к лицу, у которого был приобретен экземпляр.

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что субъекты лицензионного договора могут быть отнесены по аналогии закона к субъектам Закона «О защите прав потребителей». Так же, в зависимости от конкретных обстоятельств возникновения спора, положения Закона «О защите прав потребителей» могут применяться к программам и регулироваться вышеуказанным нормативным актам. Следовательно, появляется более острая необходимость в модернизации Закона «О защите прав потребителей» для защиты прав субъектов, пользующихся правомерно результатами интеллектуальной деятельности правообладателей.

Список источников

1. Гражданский кодекс РФ (часть 4);
2. Закон РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. в редакции от 24.04.2020 г.;
3. Закон РФ № 231 «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и бах данных» от 23.09.1992 г. с изменениями от 02.02.2006 г.;
4. Закон РФ № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 г.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 28 июня 2012г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».
6. О.В. Богданова «Защита интеллектуальных авторских прав гражданско-правовыми способами», 2017, Москва.
7. А.А. Кравченко, Б.Н. Коробец, К.Е. Амелина «Интернет-сайт как элемент системы интеллектуальной собственности», 2017, Москва.
8. Коллектив авторов «Юридические научки: проблемы и перспективы» часть 3, 2016, Казань.
9. И.А. Савельев «Лицензирование программного обеспечения в России: законодательство и практика», 2014, Москва.

Буланов С.А.,
Начальник отдела правового обеспечения
пассивных банковских операций, АО «Россельхозбанк»
(Bulanov@rshb.ru)

Кузнецова Л.В.,
Управляющий директор, АО «Россельхзбанк»
(kuznetsovaLVl@rshb.ru)

ПРИМЕНЕНИЕ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В БАНКОВСКОЙ ПРАКТИКЕ

Bulanov S.A.,
Head of legal support Department
of passive banking operations, Russian Agricultural Bank
(Bulanov@rshb.ru)

Kuznetsova L.V.,
Managing Director, Russian Agricultural Bank
(kuznetsovaLVl@rshb.ru)

APPLICATION OF THE POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN BANKING PRACTICE

В настоящее время банки оказывают широкий перечень услуг физическим лицам, в том числе при осуществлении следующих банковских операций [3]:

– привлечение денежных средств во вклады (до востребования и на определенный срок);

– размещение привлеченные денежные средств во вклады, от своего имени и за свой счет;

– открытие и ведение банковских счетов;

– осуществление переводов денежных средств по поручению;

– кассовое обслуживание;

– купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

– привлечение драгоценных металлов во вклады (до востребования и на определенный срок), за исключением монет из драгоценных металлов;

– размещение привлеченных драгоценных металлов от своего имени и за свой счет;

– открытие и ведение банковских счетов в драгоценных металлах, за исключением монет из драгоценных металлов;

– осуществление переводов побанковским счетам в драгоценных металлах;

– осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов.

Среди указанных операций наиболее востребованы у клиентов-физических лиц — расчетно-кассовое обслуживание, открытие и ведение банковских счетов и кредитование.

В настоящей статье мы рассмотрим применение позиций Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный суд РФ) в банковской практике при открытии и ведении банковских счетов и кредитовании граждан.

1. Функция конституционного правосудия.

1.1. Одним из наиболее весомых инструментов в формировании судебной практики является толкование норм права через призму их конституционно-правового смысла.

В Российской Федерации такую роль выполняет Конституционный Суд Российской Федерации, в полномочия которого входит, в частности, проверка конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона [1; 2].

1.2. В своих постановлениях Конституционный Суд РФ не обходит стороной и вопросы, связанные с банковской деятельностью. Правовые позиции, формируемые судом при разрешении такого рода дел, широко применяются судами всех инстанций, задавая тем самым сам вектор развития правоприменительной практики, формируя модели поведения банковских кредитных организаций и их контрагентов.

2. Вопросы договорного равенства банков и их клиентов, справедливости договорных условий.

2.1. В первую очередь следует сказать, что нельзя недооценивать вклад Конституционного Суда РФ в вопросе защиты физических лиц, являющихся клиентами банков. Так, суд неоднократно обращал внимание на необходимость ограничения принципа свободы договора в той мере, в которой такая свобода предоставляет банкам излишне широкую дискрецию в части выработки договорных условий со своими клиентами.

2.2. Например, перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о конституционности нормы, позволяющей банкам в одностороннем порядке снижать размер процентной ставки по договорам банковского вклада [3].

В ходе рассмотрения данного дела Конституционным Судом РФ было указано, что принцип свободы договора, закрепленный в гражданском законодательстве (статья 421 Гражданского кодекса РФ), в действительности выводится из взаимосвязанных положений Конституции РФ (статьи 34, 35 Конституции РФ). Однако данный принцип не является абсолютным — в противном случае это привело бы к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод (статья 55 Конституции РФ).

По этой причине Конституционным Судом РФ такое положение было признано неконституционным с указанием на то, что вкладчики, заведомо являясь более слабой стороной договора, не имеют возможностей повлиять на экономические условия взаимодействия с банками, что ведет к их присоединению к невыгодным договорным условиям. Такое положение не обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина и нарушает принцип равенства сторон гражданского оборота [4].

В этом смысле данное толкование норм закона имеет общие черты с методом толкования договора contra proferentem, который неоднократно поддерживался Пленумами высших судебных инстанций [5; 6].

Право Банка на односторонние изменение условий договора (в части начисляемых процентов) в том числе нашло отражение в правоотношениях по кредитованию физических лиц.

Представляется, что банк обладает значительно большей экономической властью, чем гражданин (физическое лицо). Тем не менее одного этого соображения недостаточно для признания гражданина в любом его договоре с банком слабой стороной. В частности, ранее Конституционный Суд РФ не признавал гражданина слабой стороной в кредитном договоре [7; 8].

Между тем, стоит отметить, что действующее законодательство определяет физических лиц как экономически более слабую сторону правоотношений, устанавливая правовое регулирование на защиту прав граждан, в том числе путем запрета на одностороннее изменение условий кредитного договора (банк не вправе сократить срок действия этого договора, увеличить размер процентов и (или) изменить порядок их определения, увеличить или установить комиссионное вознаграждение по операциям, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом).

Так, Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» установлено право кредитора лишь на уменьшение в одностороннем порядке условия договора потребительского кредита при условии, что это не повлечет за собой

возникновение новых или увеличение размера существующих денежных обязательств заемщика по договору потребительского кредита (займа). Между тем перед Конституционным судом ставятся вопросы о не конституционности данных норм права.

Конституционный суд РФ, рассматривая данный вопрос, пришел к выводу о том, что запрет на одностороннее изменение кредитной организацией порядка определения процентов по кредитному договору, заключенному с заемщиком-гражданином, не означает, что запрещено такое одностороннее изменение указанного порядка, вследствие которого размер процентов по кредиту уменьшается и такое положение ФЗ «О потребительском кредите (займе)» не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права [9].

2.3. Представляет интерес тот факт, что применительно к вопросу о допустимости одностороннего снижения банком ставки по вкладу до востребования Конституционный Суд РФ занял диаметрально противоположную позицию, указав, что заключение вкладчиком договора с таким условием являлось формой выражения согласия на одностороннее снижение ставки. Следовательно, нет оснований для формирования вывода о том, что таким договорным условием ущемляются права вкладчика [10].

Фактически тем самым Конституционный Суд РФ установил зависимость объема конституционных прав от того, какой банковский продукт (банковский вклад до востребования или срочный вклад) был им выбран. Однако представляется, что конституционные права граждан подлежат защите в силу действия объективного правопорядка, а не в результате использования гражданином конкретной договорной конструкции.

2.4. В ходе другого дела заявители жалоб оспаривали конституционность пункта 1 статьи 836 Гражданского кодекса РФ в том толковании, что позволяло считать незаключенным договор банковского вклада при условии несоблюдения требований к его форме [11].

В ходе рассмотрения данного дела Конституционный Суд РФ сформулировал позицию, что вкладчик, хотя и проявляющий должную осмотрительность и разумность, все же не является профессионалом в банковской сфере, по причине чего несение неблагоприятных последствий несоблюдения требований к процедуре заключения договора возлагается на банк. Помимо этого, в развитие изложенной позиции суд постановил, что вкладчик должен иметь право доказывать факт внесения им денежных средств по договору с банком любыми доступными ему средствами.

2.5. Однако нельзя сказать, что принятыми по результатам рассмотрения поступивших жалоб постановлениями суд лишь ставит

банки во все более строгие границы, нарушая тем самым баланс интересов сторон.

Так, важной является позиция о том, является ли допустимым объявление банка об изменении процентных ставок путем его размещения в офисе банка, без уведомления при этом клиента лично [12].

При разрешении данного дела суд постановил, что формы и способы оповещения клиентов банка о вносимых в договор изменениях законодательством не предусмотрены. Руководствуясь этим, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что является допустимым уведомление о снижении процентной ставки без уведомления об этом клиента лично, если этот способ предусмотрен договором между банком и его клиентом.

2.6. Относительно оспаривания конституционности положений ст. 423, ст. 438 Гражданского кодекса Российской Федерации в части формы договора потребительского кредита и возможности банков изменять его условия произвольно, на основании одного лишь заявления гражданина.

Учитывая специфику договора потребительского кредита, общие условия которого определяются банком в формулярах или иных стандартных формах и могут быть приняты потребителем не иначе как путем присоединения к договору в целом, указанные законоположения сами по себе не могут расцениваться как нарушающие конституционные права, в случае, если было достигнуто в установленной действующим законодательством форме соглашение по всем его существенным условиям [13].

3. Определение вещно-правового или обязательственного характера отношений банков с клиентами.

3.1. В своих судебных актах Конституционный Суд РФ затрагивает не только вопросы справедливости тех или иных условий договора, но и вопросы правовой природы взаимоотношений.

Пожалуй, одним из самых важных судебных актов в этом отношении является позиция суда о правовой природе денежных средств, размещенных на счетах банка.

Рядом цивилистов еще в конце прошлого века озвучивался подход, согласно которому денежные средства, хранящиеся в безналичной форме на счете в банке, теряют свою вещную природу и представляют собой не вещь, а право требования клиента к банку [14, с. 37; 15, с. 21–22]. Однако невозможно сказать, что в научном сообществе был выработан консенсус по этому вопросу [16, с. 49].

Точку в вопросе поставил Конституционный Суд РФ, указав, что такого рода денежные средства не относятся к вещам, — по своей природе они, существуя лишь в виде записи на банковском счете,

представляют собой его обязательственное требование клиента банка [17].

Данный вопрос носит доктринальный характер лишь на первый взгляд. В действительности из указанного следует вывод о том, что неприменимы к безналичным денежным средствам так называемые вещные иски (например, виндикация, негаторный иск), что влияет на использование сторонами спора тех или иных способов защиты прав.

4. Установление конституционно-правовой справедливости по вопросу определения очередности списания денежных средств

4.1. Наконец, важной являлась позиция о порядке списания денежных средств со счета клиента банка в ситуации, когда совокупного размера размещенных на счете денежных средств недостаточно для удовлетворения всех предъявляемых к нему требований.

В данном деле судом рассматривалась конституционность пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса РФ в той части, в которой ею предусматривалось приоритет перечисления денежных средств для расчетов по выплате заработной платы перед списанием со счета клиента банка денежных средств в погашение недоимок по налоговым платежам.

Очевидно, что воля законодателя при установлении такого приоритета была направлена на обеспечение интересов работников, являющихся несравнимо менее защищенными, чем налоговые органы. Однако данная норма открывала обширное поле для злоупотреблений со стороны владельцев счетов путем искусственного поддержания задолженности по выплате заработной платы в целях уклонения от перечисления платежей в бюджет.

В связи с этим Конституционный Суд РФ заключил, что такая норма является неконституционной как допускающая произвольное определение очередности выплат, что не согласуется с принципом равенства всех перед законом, а также устанавливает конкуренцию конституционных обязанностей по выплате заработной платы и уплате налогов [18].

Примечательной позицию Конституционного Суда РФ делает то, что данная проблема им была рассмотрена и с экономической точки зрения. Так, суд справедливо отметил, что уплачиваемые налоги также направлены и на выплату зарплат, но уже в других сферах — тех, в которых трудятся работники бюджетной сферы. Иными словами, установив такую очередность списания, государство отдало приоритет в получении полагающейся заработной платы работникам, занятым в коммерческой сфере в ущерб работников бюджетной сферы.

Данную позицию Конституционного Суда РФ кредитные организации использовали в течение продолжительного времени, до внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс РФ. При этом отдельные выводы Конституционного Суда РФ по этому вопросу и в настоящее время не потеряли своей актуальности.

5. Заключение

Подытоживая, можно прийти к выводу, что формируемые Конституционным Судом РФ толкования, несомненно, ведут к выработке банками более строгой дисциплины, повышению уровня профессионализма в вопросе взаимодействия со своими клиентами, укреплению финансовой системе страны в целом.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации // СЗРФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗРФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
3. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (статья 5, часть 2 статьи 29).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П.
5. Постановление Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 № 16 «О свободе договора и ее пределах».
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора».
7. Определение КСРФ от 16 апреля 2009 г. № 331-О-О.
8. Ульянов А.В. Юридическое обоснование защиты слабой стороны в договоре // Журнал российского права. 2013. № 8.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2020 № 906-О.
10. Определение Конституционного Суда РФ от 13.07.2000 № 146-О.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.10.2015 № 28-П.
12. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 № 264-О.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 25.04.2019 № 951-О.
14. Новоселова Л.А. Денежные расчеты в предпринимательской деятельности. М., 1996.
15. Суханов Е.А. Заем и кредит. Финансирование под уступку денежного требования. Банковский вклад. Банковский счет // Хозяйство и право. 1996. № 7.
16. Ефимова Л.Правовые проблемы безналичных денег // Хозяйство и право. 1997. № 2.
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 31-П.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1997 № 21-П.

Васильев И.В.,
Аспирант второго года обучения ЮФСПбГУ,
(Vasilyev.in.law@gmail.com)

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vasilyev I.V.,
Postgraduate of the second year of study at the Law Faculty
of St. Petersburg State University
(Vasilyev.in.law@gmail.com)

CERTAIN ISSUES OF THE CONSTITUTIONALIZATION OF EDUCATIONAL LEGISLATION BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Образовательное законодательство, во многом производное от закрепленного в Конституции Российской Федерации права на образование (ст. 43), находится в состоянии постоянного реформирования. В этой связи актуальным представляется вопрос о пределах возможного влияния органа конституционного правосудия на содержание образовательного законодательства.

За период с 1991 года органом конституционного правосудия вынесено семнадцать постановлений, затрагивающих сферу образования. При этом количество принимаемых Конституционным Судом РФ решений в данной категории в год не превышает трех.

Так, вопросы образовательного законодательства затрагиваются при проверке конституционности основ образовательного регулирования, в рамках проверки конституционности которых было вынесено четыре постановления [17, 19, 26, 31]. Равная степень внимания Конституционным Судом РФ уделена законодательству о государственной службе в части реализации служащими права на получение образования и соответствующих льгот, в рамках проверки на соответствие Конституции РФ которого также вынесено четыре постановления [16, 27, 29, 30]. Правовое регулирование трудовой деятельности и социальном обеспечения получило развитие в виде трех постановлений [25, 28, 31]. Столько же постановлений

орган конституционного правосудия посвятил вопросам федерализма [18, 20, 21]. В сфере налогового регулирования вынесено одно постановление, посвященное возможности включения в налоговую базу от сдачи в аренду помещений доходов государственных образовательных организаций [23]. Одно постановление дополнило правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан, отграничив государственные образовательные организации от органов публичной власти [25]. Кроме того, нельзя не отметить одно постановление, затронувшее сферу общих принципов и организации местного самоуправления, в рамках которого исследован вопрос о пропорциях в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях [22].

В восьми случаях оспариваемые законоположения были признаны не противоречащими Конституции РФ [19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 32]. В четырех постановлениях российский орган конституционного правосудия признал норму не соответствующей основному закону по определенному смыслу, придаваемому правоприменительной практикой [27, 29, 30, 31]. В трех случаях норма признана не соответствующей Конституции РФ [17, 18, 19]. Признать в определенной мере соответствующей Конституции РФ [26, 28].

Из указанного следует, что Конституционный Суд РФ чаще всего придерживается подхода, именуемого конформным толкованием, когда само оспариваемое законоположение признается соответствующим Конституции РФ, но с учетом выявленного конституционно-правового смысла [19, с. 145]. Тем самым конституционные судьи скорее воздерживаются от применения радикальных мер по отношению к образовательному законодательству.

Вместе с тем, несмотря на вышеуказанное, Конституционный Суд РФ все же пытается воздействовать на основы правового регулирования образовательного законодательства.

Особый интерес в связи с вышеуказанным представляет категория конституционных ценностей, которые при их формулировании в содержании решений Конституционного Суда РФ, при, несомненно, особом правовом значении последних в национальной системе правовых актов, может придать своего рода инерцию законодателю при избрании стратегии текущего правового регулирования в области образования.

В указанной связи отметим, что конституционные ценности в научной литературе исследователями-конституционалистами могут рассматриваются совершенно в разных «состояниях». В том числе, в качестве самостоятельной категории, так и в качестве инструмента правовой аргументации.

В первом случае, говоря о конституционных ценностях как самостоятельной категории, хочется обратить внимание на научные изыскания Н.С. Бондаря [2, с. 5] и В.В. Невинского [14, с. 110], которые отмечают, что конституционные ценности, не имея прямого конституционного оформления, не являясь формальными, эксплицитными установлениями Конституции РФ, имеют признание и значение в системно-семантических взаимосвязях положений Конституции РФ. Из-за чего их конституционная значимость требует герменевтического выявления и позитивного оформления в актах судебного толкования. При этом, Н.С. Бондарь указывает на такую разновидность конституционных ценностей, которые находят свое отражение в решениях Конституционного Суда РФ, а также конституционных ценности, вытекающих из «духа Конституции» [2, с. 10].

Во втором случае, особый интерес представляет исследование С.А. Белова, рассуждающего о конституционных ценностях как следствии подмены юридического формализма и логического анализа как основ для обоснования Конституционным Судом РФ оценкой содержания правовых норм с точки зрения принятой системы ценностей, без обоснования выводов строгими формально-логическими аргументами [1, с. 1, 3].

В целях исследования наработок Конституционного Суда РФ по направлению конституционализации образовательного законодательства, интерес, прежде всего, представляют конституционные ценности в рамках первого подхода.

Помимо тех конституционных ценностей в регулировании образования, что уже получили теоретическую разработку исследователями-конституционалистами, из содержания конституционной практики следует, что Конституционным Судом РФ признается и обеспечивается существование иных «конституционно-образовательных» ценностей.

При этом, исходя вышеописанного механизма придания определенному явлению статуса конституционной ценности, видится возможным существование в конституционной практике различных по способу образования конституционных ценностей.

При этом заранее отметим, что изложенная далее позиция является дискуссионной в науке конституционного права. Не однозначным является понимание роли Конституционного Суда РФ в текущей правовой действительности государства, а именно, не ясно, допустимо ли для органа судебного конституционного контроля, в вышеуказанных условиях предметного ограничения сферы деятельности, самоопределение в качестве инстанции, которая право-

мочна указывать непосредственным участникам процесса осуществления политики (в настоящем случае, в области образования) направления, в которых эта политика должна осуществляться.

Так, например, И.В. Выдрин в ряде своих публикаций указывает на тенденцию расширения числа общественных отношений, для которых Конституция РФ служит регулятором [6, с. 8], а также на расширение в этой связи предмета конституционного права [7, с. 6].

Одним из наиболее наглядных примеров вышеуказанной конституционной ценности, сформулированной Конституционным Судом РФ в тексте решения, является принцип автономии высших учебных заведений.

Принцип автономии высших учебных заведений, хотя и не был непосредственно включен в текст Конституции РФ, как отмечают некоторые исследователи, из-за отсутствия в академической среде должной степени корпоративности и субкорпоративности в период конституционного строительства 1992–1993 гг. [5, с. 20], лишь будучи формально зафиксированным в законодательстве об образовании 1991 г. и 1996 г. [15, с. 336], получил должную степень внимания именно благодаря не безразличию со стороны, являющихся в том числе и представителями академического сообщества, судьями Конституционного Суда РФ.

Так, как конституционная ценность, автономия высших учебных заведений неоднократно фигурировала в решениях Конституционного Суда РФ. Будучи впервые использованным при решении вопроса о соответствии Конституции РФ положений федерального законодательства, касающихся возрастных ограничения для лиц, замещающих должности заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях, подход перекочевал и в относительно недавнее Постановление по вопросу оспаривания конституционности ч.1 ст. 46 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Хотя категория автономности высших учебных заведений и является сложносоставной и проявляется во множестве разных направлений [13, с. 25], в решениях Конституционного Суда РФ рассматриваемая конституционная ценность получила освящение именно в том векторе, который касается свободы регулировании трудовых отношений в области образовательной деятельности.

Так, Конституционным Судом РФ с 1991 года было вынесено девять решений (два постановления и семь определений), так или

иначе связанных с использованием категории автономии высших учебных заведений, и все они являлись следствием обращений, основанием для которых послужило разного рода ограничение на реализацию права на осуществление трудовой деятельности.

Таким образом, исходя из количества постановлений, вынесенных по вопросам образовательного регулирования, очевидно, что Конституционный Суд РФ не видит себя в роли активного участника процесса конституционализации образовательного законодательства. Чаще используется прием выявления его конституционно-правового смысла, изредка сопровождаясь формулировкой конституционной ценности в тексте решения.

Список источников

1. Белов С.А. Ценностное обоснование решений как проявление судебного активизма Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 140–150.
2. Бондарь Н.С. Конституционные ценности — категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1–11.
3. Бондарь Н.С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 35–46.
4. Волков В.В., Дмитриева А.В., Поздняков М.Л., Титаев К.Д., Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование / Санкт-Петербург: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. 60 с.
5. Волосникова Л.М. Академическая свобода как юридический принцип: философско-правовая традиция и модерн // Право и политика. 2006. № 6. С. 13–22.
6. Выдрин И.В. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционализация юридической науки // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 7–11.
7. Выдрин И.В. Об отрасли и науке конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 3–8.
8. Гробман Е.Конституция интереснее не стала // Коммерсантъ: [портал]. 05.12.2018. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3820354 (дата обращения 01.05.2020).
9. Должиков А.В. Толкование конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 125–151.
10. Евсеев А.П. Психология конституционного судопроизводства: Монография / Харьков: Юрайт, 2013. 232 с.
11. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории / Москва: Норма; Инфра-М, 2016. 240 с.

12. Клишас А.А., Шахрай С.М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник российской академии наук. 2008. № 12. С. 1059–1064.
13. Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Реформы и право. 2015. № 3. С. 25.
14. Невинский В.В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // Lex russica. 2018. № 11. С. 106–121.
15. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др. ; под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. Москва : ИЗиСП. 2015. 40 с.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.10.1999 № 13-П // СЗ РФ. 1999. № 44. 1 ноября. Ст. 5383.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П // СЗ РФ. 2000. № 3. 26 ноября. Ст. 354.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. 19 июня. Ст. 2728.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П // СЗ РФ. 2000. № 44. 30 октября. Ст. 4399;
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.03.2004 № 5-П // СЗ РФ. 2004. № 11. 15 марта. Ст. 1033;
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П // СЗ РФ. 2004. № 47. 22 ноября. Ст. 4691.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // СЗ РФ. 2006. № 22. 29 мая. Ст. 2375.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П // СЗ РФ. 2009. № 27. 6 июля. Ст. 3383.
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФРФ. 2012. № 31. 30 июля. Ст. 4470.
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 № 19-П // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). 29 июля. Ст. 4189.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П // СЗ РФ. 2017. № 29. 17 июля. Ст. 4437.
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2017 № 29-П // СЗ РФ. 2017. № 48. 27 ноября. Ст. 7300.
28. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.12.2017 № 36-П // СЗ РФ. 2017. № 51. 18 декабря. Ст. 7911
29. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.04.2018 № 15-П // СЗ РФ. 2018. № 18. 25 апреля. Ст. 2720
30. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.05.2018 № 19-П // СЗ РФ. 2018. № 22. 28 мая. Ст. 3228
31. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2018 № 41-П // СЗ РФ. 2018. № 48. 28 Ноября. Ст. 7490.
32. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.10.2019 № 31-П // СЗ РФ. 2019. № 41. 14 октября. Ст. 5796.

Воробьев Н.С.,
специалист 1 категории отдела финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
аспирант Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации
(vorobev.ns@mail.ru)

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПАРАЛЛЕЛЬНЫЙ ИМПОРТ ВАКЦИН В КОНТЕКСТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ № 8-П

Vorobuev N.S.,
1st category specialist of the financial,
tax and state legislation department,
graduate student of the Institute of legislation and comparative law
(vorobev.ns@mail.ru)

A RETROSPECTIVE VIEW ON THE PARALLEL IMPORT OF VACCINES IN THE CONTEXT OF RULING OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION № 8-P

В Конституции Российской Федерации закреплено положение об охране интеллектуальной собственности, правовое регулирование которой относится к ведению Российской Федерации [1]. Законодатель, преследуя цель недопущения произвольного расширения объектов интеллектуальной собственности, устанавливает их ограниченный перечень [2]. Поэтому каждый результат интеллектуальной деятельности подлежит защите в той мере, в которой он соответствует качественной характеристике того или иного объекта интеллектуальной собственности.

Лекарственные препараты, в том числе вакцины, производство и испытание которых с наступлением пандемии COVID-19 представляется особенно актуальным, не являются исключением. Более того, права на вакцины могут охраняться в рамках различных институтов интеллектуальной собственности. Так, например, патентным правом охраняется продукт или способ, а значит в отношении

вакцин допустима государственная регистрация не только самих активных веществ или их композиций, но и способов их получения и применения. Режим ноу-хау может также распространяться на указанные выше продукты и способы в целях сохранения информации о них в тайне или в возможности новой регистрации таких способов при использовании возможности поэтапного раскрытия формулы активного вещества. Иной инструмент охраны может предоставляться в рамках института правовой охраны средств индивидуализации, в частности, прав на товарный знак, устанавливающего запрет на его размещение на соответствующих лекарственных товарах (препаратах). Вакцины могут охраняться и иными институтами права интеллектуальной собственности, однако для целей настоящей статьи особый интерес представляет регулирование правовой охраны прав в рамках патентного права и охраны прав на средства индивидуализации в отношении товарных знаков.

В Российской Федерации насущной проблемой на сегодняшний день остается запрет на параллельный импорт. В действительности, данная категория не закреплена в законодательстве Российской Федерации и проявляется на уровне юридической доктрины, вытекая из режимов исчерпания прав на различные объекты интеллектуальной собственности. Применительно к патентному праву и товарным знакам указанные правоположения в отношении режимов закреплены в статьях 1359 и 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГКРФ).

Применительно к товарным знакам в ГКРФ установлено, что их использование другими лицами в отношении товаров, которые были введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации непосредственно правообладателем или с его согласия, не является нарушением исключительного права.

Договором о Евразийском экономическом союзе установлен режим исчерпания прав в отношении товарных знаков государств-членов и товарных знаков Евразийского экономического союза на основе регионального принципа. [3]

В отношении патентных объектов, в частности изобретений, наряду с иными способами свободного использования допускается ввоз на территорию Российской Федерации продукта, в котором использованы изобретение или полезная модель если этот продукт или это изделие ранее были введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации патентообладателем или иным лицом с разрешения патентообладателя либо без его разрешения, но при условии, что такое введение в гражданский оборот было осуществлено правомерно в случаях, установленных ГКРФ.

13 февраля 2018 года Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено Постановление № 8-П [4], в котором национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак в его тесной взаимосвязи с товарными знаками Евразийского экономического союза были признаны не противоречащим Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что правообладатели не обладают безусловной защитой от параллельного импорта, несмотря на необходимость проведения фарватера между контрафактными товарами и «товарами без соответствующего разрешения». Тем не менее, российским судам отдается дискреция для усмотрения оснований для отказа в защите права в случае недобросовестности правообладателя, появления угрозы жизни и здоровья граждан или в отношении иных публично-значимых интересов.

Следует отдельно упомянуть Евразийскую патентную конвенцию и не вступивший в силу Договор от 03.02.2020 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза», закрепляющих возможность получения патента на изобретение и свидетельства на товарный знак, имеющих единое действие на территории государств-членов Евразийского экономического союза [5, 6].

На основании вышеизложенного можно констатировать плавный переход отечественного законодательства от национального к региональному режиму исчерпания прав (сосуществования двух различных режимов).

Указанные режимы могут рассматриваться не только как способы свободного использования различных объектов интеллектуальной собственности, но и как инструмент охраны прав правообладателей от нарушений. Нарушения в сфере интеллектуальной собственности рассматриваются в большинстве случаев как посягательство на принадлежащие правообладателю интеллектуальные права либо противодействие правообладателю в осуществлении принадлежащих ему прав [7, с. 52]. Так, ответственность за импорт материальных носителей, в которых выражены результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации в нарушение установленных режимов предусмотрена общей статьей 1252 ГКРФ. Дополнительно раскрыта данная мера ответственности в отношении товарных знаков в статье 1515 ГКРФ, устанавливая право требовать изъятия из оборота и уничтожения за счет нарушителя контрафактных товаров, этикеток, упаковок товаров, на которых размещены незаконно используемый товарный знак или сходное с ним до степени смешения обозначение. Однако в то же время, когда введение таких товаров в

оборот необходимо в общественных интересах, правообладатель вправе требовать удаления за счет нарушителя с контрафактных товаров, этикеток, упаковок товаров незаконно используемого товарного знака или сходного с ним до степени смешения обозначения.

В отношении ответственности за нарушение патентных прав дополнительные меры ответственности, отличные от убытков и компенсации не установлены, оставляя право ссылаться на общую статью 1252 ГКРФ.

Возвращаясь к указанному выше Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации необходимо особое внимание уделить наиболее значимому выводу о назначении мер гражданско-правовой ответственности за нарушение исключительных прав на товарный знак, как изъятие из оборота и уничтожение товаров, ввозимых в качестве параллельного импорта. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что товары могут быть изъяты из оборота и уничтожены лишь в случае установления их ненадлежащего качества и (или) для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Исходя из вышеизложенного, остается неясным вопрос о соотношении режимов исчерпания прав государств-членов Евразийского экономического союза в отношении товарных знаков и объектов патентных прав. Отдельно следует подчеркнуть, что в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» предусмотрена обязательная регистрация лекарственных средств, в том числе вакцин, в государственном реестре для целей ввоза на территорию Российской Федерации [8]. В переходных положениях Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» допускается регистрация лекарственных средств как по международной, так и по национальной процедуре, действующей в Российской Федерации [9]. Однако лекарственный препарат, получивший регистрационное удостоверение по национальной процедуре, не переводится автоматически в международную регистрацию, которая, в свою очередь, содержит минимальные требования патентной увязки в виде необходимости подтверждения заявителем, что регистрация лекарственного препарата не нарушает прав третьих лиц на интеллектуальную собственность.

Таким образом, в перспективе возможен параллельный импорт вакцин и иных лекарственных препаратов с тождественными товарными знаками в соответствии с процедурой, установленной в рамках

актов органов Евразийского экономического союза в Российскую Федерацию. При этом, следует отметить, что исчерпание прав на товарный знак не предопределяет исчерпание прав на изобретение, в котором может быть выражено активное вещество вакцины, а следовательно в условиях национального режима исчерпания прав на изобретение в Российской Федерации, параллельный импортер снова может столкнуться с проблемой отсутствия необходимого разрешения правообладателя, что в условиях множественного параллельного сосуществования тождественных товарных знаков и изобретений в государствах-членах Евразийского экономического союза усугубляет ее.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением 8-П заложил правовой фундамент для дальнейшей модификации законодательства Российской Федерации в условиях новых вызовов.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 / официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)» от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Парламентская газета. № 214-215. 21.12.2006.
3. «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018)// Официальный сайт Евразийской экономической комиссии http://www.eurasiancommission.org/, 05.06.2014.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2018 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ПАГ»/ Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.02.2018.
5. «Евразийская патентная конвенция» (Заключена в г. Москве 09.09.1994) / Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 2(15). С. 60–80
6. «Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза» (Подписан в г. Москве 03.02.2020) / Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/. 03.02.2020.
7. Интеллектуальная собственность: некоторые аспекты правового регулирования: монография / Л.А. Новоселова, М.А. Рожкова. М.: Норма: ИНФРА-М., 2014. 128 с.

8. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 03.04.2020) «Об обращении лекарственных средств» / Российская газета. № 78. 14.04.2010
9. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 № 78 (ред. от 30.01.2020) «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения». Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/, 21.11.2016.

Джиджавадзе Л.Г.,
студент 4 курса юридического факультета
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова
(levandzhidzhavadzhe@yandex.ru)

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ В РОССИИ

Dzhidzhavadze L.,
4th year law student Yaroslavl State University
named after P.G. Demidova
(levandzhidzhavadzhe@yandex.ru)

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE REGULATION OF PUBLIC FINANCES IN RUSSIA

Финансовое право регулирует широкий комплекс общественных отношений, предметом которых и являются публичные финансы. Основными особенностями публичных финансов является то, что они аккумулируются в публичные бюджетные и внебюджетные фонды, а также используются в соответствии с целевым назначением.

Конституционный Суд Российской Федерации согласно п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [1] относится к федеральным органам судебной власти.

Проанализировав ст. 125 Конституции РФ [2], мы можем выделить следующие основные направления деятельности Конституционного Суда РФ:

– решение вопросов о соответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ по запросам компетентных органов государственной власти;

– разрешение споров о компетенции между органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней;

– толкование Конституции РФ;

– рассмотрение жалоб граждан на нарушение конституционных прав и свобод;

– проверка конституционности закона, подлежащего применению, по запросам судов.

Примером рассмотрения жалоб граждан на нарушение их прав может выступать постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2019 № 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой» [3]. Предметом рассмотрения в этом постановлении стали полномочия субъектов в части возможности выбора способа определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц, а именно положений ч. 1, 2 ст. 402 Налогового кодекса Российской Федерации [4] (далее — НКРФ). По мнению заявительницы, данное право приводит к злоупотреблению со стороны субъекта РФ и нарушает ч. 2 ст. 6 Конституции РФ. Как следует, поводом обращения стала ситуация, по которой сумма налога, определенная исходя из инвентаризационной стоимости, значительно превышала сумму налога, исчисляемую на основе кадастровой стоимости имущества (47 572 и 2 874 руб. соответственно). Конституционный Суд РФ признал эту норму соответствующей Конституции РФ, при этом подчеркнул, что необходимо соблюдать принцип справедливости налогообложения и обеспечить защиту прав налогоплательщика. Так как законодатель исходил из того, что сумма налога, определенная по инвентаризационной стоимости, будет ниже размера налога, исчисленного из кадастровой стоимости, поэтому в случае возникновения ситуаций, когда первая значительно превышает вторую, как и у заявительницы, лицо в индивидуально-конкретном случае имеет право в судебном порядке требовать исчисления налога, исходя из кадастровой стоимости, даже если дата начала применения такого порядка определения налоговой базы не установлена законом субъекта РФ.

Примером запроса суда на проверку конституционности закона, подлежащего применению, выступает постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2009 № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с

запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» [5]. Предметом рассмотрения стал вопрос о законности требования об обязательном предоставлении договора поручения по оплате за указанный товар, заключенный между иностранным лицом и организацией, осуществившей платеж, в подтверждение обоснованности применения ставки 0 процентов по НДС. Конституционный Суд РФ признал данную норму противоречащей Конституции РФ, так как данное императивное формальное ограничение затрудняет осуществление эффективной судебной защиты прав налогоплательщика, приводит к чрезмерному вмешательству государства в экономическую сферу и нарушает принципы справедливости, равенства и соразмерности, которые должны соблюдаться при ограничении в конституционно значимых целях свободы договора.

Примером обращения компетентного органа с запросом на проверку конституционности нормы выступает постановление Конституционного Суда РФ от 02.03.2010 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [6]. В рамках данного дела Уполномоченный по правам человека в РФ обратился в защиту прав лица, незаконно подвергнутого уголовному преследованию. Данному гражданину было отказано в реализации его конституционного права на реабилитацию ввиду того, что он нарушил положения ч. 1, 2, 3 ст. 242.1 Бюджетного кодекса РФ [7], не приложив копию судебного решения, на основании которого должно было быть обращено взыскание на бюджет. Дело в отношении лица было прекращено в стадии досудебного производства, поэтому судебный акт вынесен не был, в связи с чем, заявитель считал, что статья 242.1 ограничивает конституционные права граждан, в отношении которых следователем или дознавателем вынесено решение о признании за ними права на реабилитацию, согласно ч. 1 ст. 134 УПК РФ [8]. Конституционный Суд РФ признал данную норму соответствующей Конституции РФ и указал на два момента:

1) Ввиду необходимости обеспечения реализации принципа иммунитета бюджета и предотвращения бесконтрольного обращения взыскания на средства бюджета бюджетной системы РФ, установление необходимости предоставления судебного решения является оправданным и правомерным.

2) Лицо, имеющее право на реабилитацию, может обратиться в рамках ст. 399 УПК РФ за выдачей судебного решения, подтверждающего право на реабилитацию и в том случае, если данное право за ним было признано на стадии досудебного производства.

Еще одним примером является определение Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 № 50-О «По жалобе закрытого акционерного общества «Производственно–коммерческая компания «Пирамида» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 14 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» [9]. В рамках данного решения Конституционный Суд признал п. 4 ст. 14 Закона РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» [10] несоответствующим Конституции РФ в части установления бесспорного порядка взыскания с юридических лиц штрафов и других санкций, указав на право организаций оспаривать решение о взыскании с них санкций за нарушение валютного законодательства.

Важно подчеркнуть, что признание нормативно-правового акта несоответствующим Конституции РФ влечет за собой определенные последствия. Так, согласно ч. 3 ст. 79, ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» [11] (далее — ФКЗ «О Конституционном Суде») данное положение не подлежит применению, и компетентный орган должен его отменить или внести соответствующие изменения для восполнения пробела или устранения нарушения. Также в некоторых случаях на органы власти возлагается обязанность внести новый законопроект в законодательный или представительный органы.

Следует отметить, что в науке остается дискуссионным вопрос, являются ли акты Конституционного Суда РФ источниками финансового права. Одни ученые отвечают на этот вопрос положительно [12, с. 66]. Другие, зачастую, относят их к актам толкования, подчеркивая, что они наряду с нормами права выполняют регулятивную функцию [13, с. 147]. По моему мнению, акты Конституционного Суда РФ не являются источниками права, потому что в России сложилась романо-германская правовая семья, и суды не наделены законодательными полномочиями и поэтому не могут создавать нормы права [14, с. 23].

Важно обратить внимание на тот факт, что в доктрине подчеркивается рост обращений в Конституционный Суд РФ по вопросам налогообложения. Основными причинами являются сложность налогового законодательства, осознание значимости решений Конституционного Суда РФ, а также наличие пробелов в законах и большая динамика внесения в соответствующие акты изменений [15]. Как следствие, происходит рост решений Конституционного Суда, требующих систематизации. В науке для этого предлагается выделить следующие критерии: по вопросам налогообложения (акты

о защите налоговых прав граждан, акты о компетенции органов, акты о соответствии конституционным основам); по нормам законодательства, которые являлись предметом рассмотрения (решения по вопросам, касающимся исключительно налогового права, или наряду с нормами иной отраслевой принадлежности); по структуре НКРФ [16, с. 298–300; 17].

Следует подчеркнуть, что одним из источников финансового права являются международные договоры Российской Федерации. Например, в налоговом праве существуют международные соглашения об устранении двойного налогообложения. В связи с этим Конституционный Суд РФ оказывает влияние на регулирование отношений, предметом которых являются публичные финансы, рассматривая в порядке главы X ФКЗ «О Конституционном Суде» вопрос о соответствии не вступивших в силу международных договоров РФ, как составной части правовой системы РФ, Конституции РФ. В случае вынесения Конституционным Судом РФ решения о несоответствии международного договора РФКонституции РФ, он согласно ч. 2 ст. 91 ФКЗ «О Конституционном Суде» не подлежит введению в действие.

Необходимо учитывать, что кроме вышеуказанных направлений деятельности Конституционного Суда РФ, он согласно п. 6 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде» может выступать субъектом законодательной инициативы только по вопросам, входящим в предмет его ведения. Стоит подчеркнуть, что в науке сложилось два подхода: широкий и узкий. Согласно первому, суды могут реализовывать свое право законодательной инициативы по любым вопросам, так как предметом судебного рассмотрения могут стать положения любой отрасли права [18, с. 285]. Сторонники узкого подхода, напротив, настаивают на ограничительном праве законодательной инициативы судов. Данный вывод они делают из принципа разделения властей [19, с. 34; 20, с. 39]. С моей точки зрения, необходимо руководствоваться императивными нормами закона, ограничивающими круг вопросов, по которым может быть реализована законодательная инициатива Конституционного Суда РФ.

Итак, Конституционный Суд Российской Федерации оказывает большое влияние на регулирование публичных финансов. Решения Конституционного Суда РФ дают толкование норм, повышающее эффективность их применения как властными субъектами (судами, административными органами), так и простыми гражданами. Вместе с тем, разъяснение содержания нормы также способствует восполнению пробелов и формированию единообразной практики их применения. Конституционный Суд РФ, рассматривая жалобы

граждан, особенно в сфере налогового права, обеспечивает этим защиту их прав и законных интересов. Кроме того, Конституционный Суд РФ может изменить массив источников, регламентирующих вопрос публичных финансов, признав нормативно-правовые акты несоответствующими Конституции РФ или обязав компетентные органы внести соответствующие изменения. Также Конституционный Суд РФ, проверяя не вступившие в силу международные договоры РФ, выполняет превентивную функцию, обеспечивая стабильность правового регулирования и устраняя ситуации, при которых могут возникнуть противоречия Конституции РФ.

Список источников:

1. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1, ст. 1.
2. Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2019 № 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2019. № 3. С. 3–13.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 №117-ФЗ. Часть 2 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32, ст. 3340.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2009 № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.03.2010 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Доступ из системы «Гарант».
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.
8. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52, ст. 4921.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 № 50-О «По жалобе закрытого акционерного общества «Производственно — коммерческая компания «Пирамида» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 14 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «Консультант Плюс».

10. Закон РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «Консультант Плюс».
11. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
12. Еремин С.Г. Судебный прецедент в финансовом праве // Право и экономика. М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2010. № 3. С. 65–67.
13. Власенко Н.А., Гринева А.В. Судебные правовые позиции (основы теории). М.: Юриспруденция, 2009. 165 с.
14. Козырин А.Н. Введение в российское налоговое право: Учебное пособие / А.Н. Козырин. М.: Институт публично-правовых исследований, 2014. 304 с.
15. Мыктыбаев Т.Д. Понятие, предмет, метод, система и источники налогового права // Налоговое право: Учеб. пособие / под ред. Е.М. Ашмариной. М.: КИОРУС, 2011. С. 11–28.
16. Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. 796 с.
17. Конституция и налоги: основные положения решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам налогообложения (1993–2007 гг.) / под ред. Л.О. Иванова, В.М. Зарипова; сост. Ю.А. Смирнова. М.: Волтерс Клувер, 2009. 717 с.
18. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М.: Рос. Юрид. Изд. Дом, 1999. 432 с.
19. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 27–35.
20. Виноградов А.С. Органы судебной власти Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. М., 2009. № 7. С. 39–41.

Домрачев В.И.,
главный эксперт отдела ПАО «Газпром»,
соискатель ученой степени к.ю.н.
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации
(vsevolod.domra@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДИРЕКТОРА, ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, КОНТРАГЕНТОВ ПО ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫМ ДОГОВОРАМ И РАБОТНИКОВ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ ЗА УБЫТКИ, ПРИЧИНЕННЫЕ ОБЩЕСТВУ

Domrachev V.I.,
chief expert of the department of PJSC Gazprom,
applicant for the degree of candidate of legal sciences
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
(vsevolod.domra@mail.ru)

PROBLEMS OF CORRELATION OF RESPONSIBILITY OF THE DIRECTOR, REPRESENTATIVES, CONTRACTORS UNDER CIVIL CONTRACTS AND EMPLOYEES OF BUSINESS COMPANIES FOR LOSSES CAUSED TO THE COMPANY

В п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» (далее — Постановление Пленума), содержаться разъяснения о том, что лицо, осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа юридического лица (далее — директор, руководитель), может быть привлечено к ответственности за убытки, причиненные юридическому лицу (далее — общество), в случаях недобросовестного и (или) неразумного осуществления им обязанностей по выбору и контролю за действиями представителей, контрагентов по гражданско-правовым договорам, работников юридического лица, а также ненадлежащей организации системы управления обществом.

В указанных случаях директор привлекается к ответственности за убытки, причиной которых являются не только его собственные действия по ненадлежащему управлению юридическим лицом, но и непосредственные действия третьих лиц.

При этом неурегулированными на уровне действующего законодательства и неразъясненными судами высших инстанций остаются вопросы о том, какую ответственность в таком случае несут непосредственные причинители вреда, а также о том, как соотносится ответственность указанных лиц с ответственностью руководителя.

Поэтому участники гражданских правоотношений исходят из возможности привлечения к ответственности только директора и предъявляют иски к нему. Формируется судебная практика, согласно которой только руководитель отвечает за действия А) работников организации при приемке работ по договору (Постановление ФАС Поволжского округа от 01.12.2016 № А57-12235/2015); Б) работников, своевременно не успевших провести необходимые платежи

(Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.12.2014 № А32-8701/2014); Г) представителя, который некорректно осуществлял приемку товаров (Постановление АСВолго-Вятского округа от 09.02.2015 № А79-616/2014) и т.д.

Судебные акты, в которых решается вопрос об ответственности директора, а также самих работников, представителей или контрагентов общества, автору настоящей статьи найти не удалось. Напротив, имеются судебные решения, согласно которым иски против других кроме руководителя лиц отклоняются, так как возможность одновременного привлечения к ответственности директора и третьих лиц законодательством не предусмотрена (Постановление АС-Северо-Кавказского округа от 19.04.2017 по делу № А32-17788/2016).

Очевидно, что привлечение в указанных ситуациях к ответственности только руководителя прямо противоречит принципу равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ от 12.12.1993 (в ред. от 21.07.2014), п. 1 ст. 1 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 (в ред. от 16.12.2019) (далее — ГКРФ).

В связи с чем вполне логичным представляется постановка вопроса о том, как должна соотноситься ответственность директора и третьих лиц, а также о том, какой режим ответственности (солидарный или долевой) является надлежащим для регулирования таких отношений.

Как известно, солидарный режим ответственности устанавливается для лиц, причинивших вред совместно (ст. 1080 Гражданского кодекса РФ (часть вторая) от 26.01.1996 (в ред. от 18.03.2019). Критериев определения того, какой вред является совместным, указанная норма не содержит.

В судебной практике господствует подход, согласно которому о совместном характере действий по причинению вреда могут свидетельствовать следующие признаки: А) их согласованность, Б) скоординированность и В) направленность на реализацию общего для всех действующих лиц намерения (п. 14 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»; п. 22 Постановления Пленума ВСРФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве»).

Такой подход не отрицает возможности наличия иных признаков, свидетельствующих о совместном причинении вреда, так как в сво-

их разъяснениях ВСРФ и ВАС РФ используют формулировку «могут свидетельствовать» / «могут быть учтены» указанные выше признаки.

Возникает вопрос о том, может ли быть признаком, свидетельствующим о совместно причиняемом вреде, тот факт, что допущенные директором упущения создают необходимые условия для непосредственного причинения обществу вреда третьими лицами.

Похожая ситуация рассматривалась при разработке проекта Гражданского уложения [1, с. 511]. Согласно пояснительной записке под совместным деянием понималось причинение вреда в результате «совместного деяния (действия или упущения, умышленного или неосторожного) независимо от того, было ли деяние основано на предварительном соглашении или нет» [2, с. 584]. В качестве примера приводилось возникновение пожара в доме по причине того, что один жилец держал у себя большое количество пороха, а другой неосторожно обращался с огнем. В таком случае оба указанных лица будут нести совокупную (солидарную) ответственность за неосторожное причинение вреда.

В схожем случае ВСРФ исходит из долевого режима ответственности и из того, что вред причиняется самостоятельными действиями делинквентов. Так, владелец источника повышенной опасности, выбывшего по его вине из его обладания, и лицо, противоправно изъявшее такой источник и причинившее им вред, отвечают в долевом порядке (п. 24 Постановления Пленума ВСРФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»).

Таким образом, действующее законодательство и изложенные в судебной практике подходы не позволяют однозначно определить является ли вред, причиняемый обществу руководителем и третьими лицами, вредом, причиняемым совместно, или вредом, причиняемым самостоятельными действиями делинквентов, а следовательно, и обосновать целесообразность применения к указанным лицам того или иного режима ответственности (долевого или солидарного).

В доктрине единое мнение по данному вопросу также отсутствует. Для определения того, какой вред причинен совместно, а какой самостоятельными действиями делинквентов, исследователи используют различные критерии, которые являются дискуссионными: характер совершаемых делинквентами действий, делимость/неделимость причиняемого такими действиями вреда и т.д. [3, с. 88–128].

Думается, что в рассматриваемых ситуациях необходимо говорить именно о совместном причинении вреда. Сами по себе действия директора по ненадлежащему управлению юридическим лицом не

способны с точки зрения законов физики причинить вред обществу. Такой вред может быть причинен только в том случае, если созданными директором условиями «воспользуется» непосредственный причинитель вреда.

При этом критерием для определения режима ответственности руководителя и указанных лиц целесообразно считать специфику правового статуса делинквентов, учитывая тот факт, что режим солидарной ответственности устанавливается в отношении отдельных субъектов гражданских правоотношений.

Так, по общему правилу обязательство с множественностью лиц является долевым (п. 1 ст. 322 ГКРФ). Исключения из этого правила установлены в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (п. 2 ст. 322 ГКРФ), а также в отношении тех случаев, которые отдельно установлены договоров или законом.

Применение режима солидарной ответственности уместно при причинении обществу убытков совместными действиями директора и контрагентов общества, осуществляющих предпринимательскую деятельность, так как действующее законодательство исходит из «особого» правового статуса руководителя (п. 4 ст. 53^1 ГКРФ) и контрагента-предпринимателя (п. 2 ст. 322 ГКРФ).

Установление режима солидарной ответственности в таких случаях будет направлено на защиту интересов общества и его кредиторов и в полной мере соответствовать логике законодателя, который в целях защиты прав последних очень часто устанавливает солидарный режим ответственности в корпоративных правоотношениях (например, п. 4 ст. 53^1, п. 4 ст. 60^1, п. 2 ст. 60^2, п. 5 ст. 61, п. 2 ст. 62 ГКРФ).

Установление режима солидарной ответственности в отношении руководителя и физических лиц (работников общества, его представителей, контрагентов), не осуществляющих предпринимательскую деятельность, не будет соответствовать действующему законодательству. В отношении указанных лиц должен применяться долевой режим ответственности. В случаях с работниками необходимо дополнительно учитывать установленные трудовых законодательством ограничения их ответственности.

Учитывая сказанное выше, целесообразным представляется отдельно рассмотреть случаи причинения вреда обществу в результате действий:

1. Директора и контрагентов общества, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

2. Директора, а также контрагентов и представителей общества, являющихся физическими лицами и не осуществляющих предпринимательскую деятельность.

3. Директора, а также работников юридического лица.

1. Ответственность директора и контрагентов общества, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В качестве примера можно рассмотреть ситуацию, когда руководитель, действуя в нарушение имеющегося в обществе порядка согласования договоров, подписывает договор в отсутствии визирования со стороны согласующих лиц. Во исполнение принятых на себя по договору обязательств общество перечисляет контрагенту денежные средства, в то же время контрагент не исполняет обязательство по поставке необходимого обществу товара, так как не имел и не имеет соответствующей лицензии.

Отсутствие поставки необходимого товара повлекло для общества убытки, связанные с уплатой неустойки, установленной в контракте, во исполнение которого закупались непоставленные изделия.

В таком случае акционер (участник) общества по своему выбору может обратиться в суд с требованием о взыскании убытков: а) с директора; б) с контрагента; в) сразу с двух соответчиков (руководителя и контрагента).

Последняя опция предоставляется истцу положениями ч. 5 ст. 47 Арбитражно-процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 (в ред. от 02.12.2019) (далее — АПК РФ), устанавливающими правило привлечения лица к участию в деле в качестве соответчика по инициативе и только с согласия истца, а также п. 1 ст. 323 ГКРФ, согласно которому потерпевший может требовать возмещения вреда как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, при том как полностью, так и в части долга.

При участии в деле руководителя и контрагента в качестве соответчиков, убытки взыскиваются с них солидарно. При этом после возмещение убытков обществу директором или контрагентом, каждый из них имеет право требовать от другого долю выплаченного обществу возмещения в размере, соответствующем объективному участию другого в причинении вреда обществу (п. 1 ст. 1081 Гражданского кодекса РФ (часть вторая) от 26.01.1996 (в ред. от 18.03.2019).

В случае взыскания убытков только с контрагента или только с директора, каждый из них после возмещения убытков обществу имеет право на заявление регрессного требования к другому.

2. Взыскание убытков с руководителя, а также контрагентов и представителей общества, являющихся физическими лицами и не осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Директор, а также контрагенты и представители (физические лица), не осуществляющие предпринимательскую деятельность и совместно с ним причинившие вред обществу, подлежат привлечению к ответственности в долевом порядке. Такие физические лица

не могут быть привлечены к участию в арбитражном споре в качестве соответчиков.

Привлечение указанных лиц к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на стороне ответчика (ч. 4 ст. 27 АПК РФ), также нецелесообразно, так как в данном случае, в части взыскания суммы причиненного вреда с физического лица, речь будет идти о разрешении споров, которые рассматриваются судами общей юрисдикции (ст. 22 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14.11.2002 (в ред. от 24.04.2020).

Поэтому логичным представляется разрешение данных споров судами общей юрисдикции. В случае рассмотрения арбитражным судом спора о взыскании убытков с руководителя и выяснении обстоятельств, свидетельствующих о том, что вред причинен действиями руководителя и контрагента или представителя (физического лица, не обладающего статусом индивидуального предпринимателя), арбитражный суд передает дело на рассмотрение в суд общей юрисдикции (ч. 7 ст. 27, ч. 4 ст. 39 АПК РФ).

Суд общей юрисдикции при предъявлении искового заявления только к руководителю привлекает по своей инициативе в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора на стороне ответчика, такое физическое лицо, поскольку от разрешения данного спора зависит определение размера ответственности не только руководителя, но и такого физического лица.

3. Ответственность директора и работников за убытки, причиненные обществу.

Специфика ответственности работников за причиненные обществу убытки состоит в следующем:

А) Работник общества может быть привлечен к материальной ответственности, под которой понимается прямой действительный ущерб, причиненный работником работодателю. Упущенная выгода взысканию с работника не подлежит (ст. 238 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 (в ред. от 24.04.2020) (далее — ТКРФ).

Б) Большинство работников не могут быть привлечены к полной материальной ответственности за причиненный обществу вред и отвечают в пределах их среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ). Случаи полной материальной ответственности не многочисленны и установлены в ст. 243 ТКРФ.

В) При рассмотрении спора о взыскании ущерба с работника суд может с учетом степени и формы вины, материального положения работника и других обстоятельств снизить размер ущерба, подлежащий взысканию с работника (ст. 250 ТКРФ).

Целесообразно было бы, чтобы в процессе рассмотрения иска о взыскании убытков с директора и работника суд определил размер убытков, за который непосредственно отвечает работник, сопоставил его с реальным ущербом, причиненным обществу работником, его среднемесячным заработком, а также учел, имеются ли обстоятельства для уменьшения взыскиваемой с работника суммы ущерба (учитывая форму и степень вины, материальное положение работника и т.д.). Так, согласно п. 6 Обзора практики рассмотрения судами дел о материальной ответственности работника (утв. Президиумом ВСРФ 05.12.2018) правила статьи 250 ТКРФ о снижении размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, применяются судом при рассмотрении требований о взыскании с работника причиненного работодателю ущерба не только по заявлению работника, но и по инициативе суда.

В качестве примера можно рассмотреть ситуацию, когда совместными действиями руководителя и работника обществу причинен вред в размере 100 000 руб. 80 000 руб. — размер реального ущерба, 20 000 руб. — размер упущенной выгоды. Доля вины работника в причиненных обществу убытках составляет 50 %. Работник не является лицом, которое несет полную материальную ответственность, его средний месячный заработок составляет 20 000 руб. Основания для уменьшения размера взыскиваемого с работника вреда отсутствуют.

В такой ситуации необходимо учитывать, что работник общества несет ответственность только за реальный ущерб (80 000 руб.). Учитывая долю его вклада в причиненные обществу убытки (50%) размер его ответственности составляет 40 000 руб. Работник не может быть привлечен к ответственности в таком размере, так как он не является лицом, несущим полную материальную ответственность, и отвечает в пределах его среднемесячного заработка (20 000 руб.).

Незначительный размер ответственности работника не должен по общему правилу приводить к тому, что за оставшуюся сумму убытков отвечает руководитель. Доля ответственности руководителя, соответствующая его объективному вкладу в причиненные обществу убытки, составляет 50 000 руб. Оставшаяся сумма убытков (30 000 руб.) взысканию ни с руководителя, ни с работника не подлежит. Похожий по своей сути подход содержится в Постановлении Пленума ВСРФ от 16.11.2006 № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю». В п. 16 данного Постановления указано, что уменьшение размера взыскания с одного или нескольких членов коллектива (бригады) не может служить

основанием для соответствующего увеличения размера взыскания с других членов коллектива (бригады).

В связи с чем в указанной ситуации Работник будет отвечать за ущерб в размере 20 000 руб., руководитель — в размере 50 000 руб.

Логично было бы предусмотреть исключительные случаи, когда указанный риск «неполной ответственности работника» в полной мере или частично может быть возложен на руководителя. Так, директор может отвечать в «оставшейся части» в том случае, когда установлено, что он безразлично относился к предотвращению убытков или уменьшению их размера, не заключил с работником соглашение о полной материальной ответственности в ситуации, когда такая возможность предусмотрена законодательством и т.д.

Споры о взыскании вреда, причиненного совместно работником и руководителем организации, должны разрешаться в судах общей юрисдикции. Рассмотрение данных споров арбитражными судами исключено процессуальным законодательством.

Для решения процессуальных вопросов (принятие иска, передача дела по подсудности и т.д.) предлагается использовать логику, аналогичную той, которая была изложена выше при рассмотрении вопроса о разрешении в судах общей юрисдикции споров о взыскании убытков с директора, а также контрагентов и представителей общества (физических лиц).

Выводы:

1. Действующее гражданское законодательство целесообразно дополнить нормами следующего содержания:

1.1. В случае причинения вреда обществу совместными действиями руководителя и контрагента общества по сделке, осуществляющего предпринимательскую деятельность, указанные лица несут перед обществом солидарную ответственность.

1.2. В случае причинения вреда обществу совместными действиями директора, а также контрагентов и представителей, являющихся физическими лицами и не осуществляющих предпринимательскую деятельность, и работников общества, указанные лица несут перед обществом долевую ответственность. При взыскании убытков с руководителя и работника должны учитываться установленные трудовым законодательством ограничения ответственности работника.

1.3. В случае причинение вреда обществу совместными действиями руководителя и других лиц, общество вправе предъявить иск о взыскании убытков как отдельно к руководителю или таким лицам, так и одновременно ко всем сопричинителям вреда (соответчики).

2. Для решения рассмотренных выше проблем соотношения ответственности директора и третьих лиц, необходимы разъяснения высшей судебной инстанции (ВС РФ), которые могут закреплять в том числе подходы, изложенные в настоящей статье.

Список источников

1. Гражданское уложение. Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения с объяснениями. Кн. 5. Т. 5. СПб.: Гос. тип., 1899. 574 с.
2. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права 9-е изд. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. 851 с.
3. Епихина Д.О. Ответственность за совместно причиненный вред // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 8. С. 88–128.

Ибрагимова Ю.Э.,
младший научный сотрудник отдела
судебной практики и правоприменения
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(ibragimova.j.e@gmail.com)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ИСТОЛКОВАНИЕ НОРМ ПРАВА КАК СПОСОБ УСТРАНЕНИЯ ПРОБЕЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Ibragimova J. E.,
Junior Researcher of the Department
of Judicial Practice and Law Enforcement
of Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
(ibragimova.j.e@gmail.com)

CONSTITUTIONAL INTERPRETATION OF LAW TO ELIMINATE GAPS IN LEGISLATION

Закрепленные в Конституции права и свободы человека, а также иные её положения, носят общий характер, устанавливающий ядро

правовой системы Российской Федерации, обеспечивая стабильность и определенность наиболее важных гарантий, предоставляемых государством обществу. Однако жизнь развивается стремительно и конституционные права получают новое содержание. Государство, при появлении такой возможности, повышает уровень прав и свобод человека, предоставляет дополнительные гарантии. При этом указанные гарантии не могут быть пустыми декларациями, их реализация должна обеспечиваться ясным и эффективным организационно-правовым механизмом.

Одним из субъектов данного организационно-правового механизма выступает Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КСРФ), деятельность которого регламентируется Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о КСРФ) [1].

Обеспечивая защиту прав и свобод человека в процессе правоприменительной деятельности, выступающей в качестве способа организации существующего права, КСРФ неизбежно сталкивается с несовершенством законодательных норм, обусловленным пробелами в позитивном праве.

Как отмечает Председатель КСРФ В.Д. Зорькин: «В Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступает немало обращений, в которых ставятся вопросы о нарушении конституционных прав и свобод отсутствием того или иного закона, законоположения. Чаще всего они касаются социальных прав, проблемы льгот, гарантий и др. В связи с этим Конституционным Судом была сформулирована правовая позиция, согласно которой пробельность закона может являться основанием проверки его конституционности, если возникший пробел приводит к такому истолкованию и применению закона, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права» [8].

В Справочной информации «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013 — 2015 годов)», одобренной решением КСРФ от 23.06.2016 (далее — Информация) также отмечено, что: «Конституционный Суд исходит из понимания того обстоятельства, что пробельность закона может являться основанием проверки его конституционности, когда пробел ведет к правоприменению, угрожающему соблюдению конкретных конституционных прав» [5].

Зачастую, нарушение конституционных прав граждан, выявленное КСРФ обусловлено нарушением правил юридической техники

в процессе законопроектной работы. Вследствие чего значительная часть законодательных норм признается либо неконституционными, либо применяемыми в неконституционном смысле осложняя правоприменение и способствую отступлениям от конституционной законности.

Восполнить дефекты нормотворчества КСРФ помогают специфические способы конституционного контроля [5]. «Так, пробельность регулирования в его решениях преодолевается посредством «приращения» нормативного материала с помощью его конституционного истолкования» [5].

В силу п. 4 ст. 3 ФКЗ о КСРФ на КСРФ возложены полномочия по даче толкования Конституции РФ, порядок рассмотрения которых определяется главой XIV ФКЗ о КСРФ. Указанное толкование осуществляется на основании запроса Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

В силу статьи 106 Конституции РФ толкование Конституции РФ, данное КСРФ, является обязательным.

Статьей 74 ФКЗ о КСРФ установлено, что КСРФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

КС РФ зачастую принимает постановления, которыми признает норму закона соответствующей Конституции, но только в том истолковании, которое дано в постановлении КСРФ, например в Постановлениях КСРФ от 18.07.2018 № 33-П, от 12.07.2018 № 31-П, от 06.07.2018 № 29-П. Так, КСРФ устанавливает конституционно-правовое значение норм права и устраняет неопределенность о порядке их толкования, исходя из необходимости обеспечения прав, предусмотренных Конституцией РФ [7]. По мнению Н.С. Бондаря, установление и устранение пробелов в законодательстве является именно результатом конституционно-правового истолкования норм [7].

Также стоит отметить, что КСРФ ограничен пределами проверки норм, предусмотренными ст. 86 ФКЗ о КСРФ. Если в ходе производства по делу будет установлено, что Конституции РФ противоречат в той или иной форме иные нормы действующего законодательства, либо существуют риски реализации действующих норм, которые на момент рассмотрения дела себя не проявили, КСРФ может дать указание рекомендательного характера, не признавая при этой норму неконституционной. Например, в Постановлении

КСРФ от 06.07.2018 № 29-П отмечено: «Вместе с тем федеральный законодатель в процессе совершенствования и дальнейшей унификации процессуального законодательства вправе, с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении и в иных его решениях, уточнить ... условия, касающиеся, в частности, сроков обращения лица, в деле с участием которого был применен нормативный правовой акт, с административным исковым заявлением о признании его недействующим, при соблюдении которых удовлетворение такого административного искового заявления может повлечь пересмотр судебного акта по новым обстоятельствам» [3].

Кроме того, к полномочиям КСРФ после принятия Федерального конституционного закона от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон № 11-ФКЗ) [2] отнесено определение конституционно-правовое толкование норм законодательства без признания соответствующих норм противоречащими Конституции РФ.

Комментируя данное новое правомочие, ученые-правоведы отмечают как его достоинства, так и недостатки. Одни авторы указывают: «компетенция Конституционного Суда РФ была расширена в направлении более рациональной корректировки им российского законодательства на основе норм Конституции РФ» [10, с. 196]. Н.С. Бондарем и А.А. Джагаряном отмечено: «Принятые в конце 2016 г. поправки к ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», закрепляющие официальный статус такого вида постановлений КСРФ, которыми нормативный акт признается соответствующим Конституции в данном КСРФ истолковании, явились важным шагом в направлении гармонизации системы судебного толкования, основанной на приоритете конституционных интерпретаций» [7, с. 157]. А.В. Безруков также поддерживает указанное изменение в законодательство как направленное на обеспечение обязательного учета правоприменительными органами правовых позиций КСРФ, что, по его мнению, является необходимым элементом укрепления конституционного правопорядка.

Другие авторы опасаются узурпации со стороны КСРФ роли «позитивного законодателя». Л.Гарлицки отмечает: «Конституционное истолкование вместо аннулирования закона навязывает остальным органам власти определенную интерпретацию, не обязательно соответствующую их устремлениям» [10, с. 196].

А.А. Иванов также выражает обеспокоенность в связи с принятием Закона № 11-ФКЗ: «... теперь любые правовые позиции Кон-

ституционного Суда РФ сильнее, чем правовые позиции Верховного Суда РФ и нижестоящих судов. А поскольку власть судов реализуется в принимаемых ими актах, ясно, что Конституционный Суд РФ движется в сторону превращения в высший суд» [9]. А.А. Иванов считает, что с принятием этих поправок КСРФ фактически превращается в седьмую инстанцию в иерархии российской судебной системы, поскольку Президиум Верховного Суда РФ — шестая инстанция для дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, и пятая — арбитражными судами.

В пояснительной записке к Закону № 11-ФКЗ указано, что данный закон разработан «в целях выявления конституционно-правового смысла нормы и устранения неопределенности в ее интерпретации с точки зрения её соответствия Конституции Российской Федерации» [4]. Следовательно, можно признать, что даже соответствующая Конституции РФ норма законодательства при неправильном её применении может нарушать права граждан и иных лиц, гарантированные Конституцией РФ. Однако благодаря Закону № 11-ФКЗ у КС появилась возможность более гибко воздействовать на правовую систему, не прибегая к дисквалификации нормы, если проблема заключается не в её дефекте, а в ошибочной интерпретации судами. При этом такая ошибочная интерпретация должна носить системный характер, единичное отклонение судебной практики не является основанием для принятия КСРФ постановления.

На сегодняшний день КСРФ может восстановить нарушенные права, не прибегая к отмене норм без должной необходимости. Как видится, внесенное Законом № 11-ФКЗ изменение при его реализации без крайностей, которые отмечены выше его критиками, напротив, позволит поддерживать необходимый баланс между законодателем и КСРФ, обеспечить большую легитимность решений КСРФ со стороны законодателя.

Сам КСРФ отмечал: «Решение Конституционного Суда, которым подтверждается конституционность нормы в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же юридические последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции, что влечет утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов (Постановления от 07.02.2012 № 1-П, 20.11.2012 № 24-П; Определение от 14.01.2014 № 134-О)» [6].

Так же стоит отметить, что положения закона № 11-ФКЗ, в связи с изменениями в Основной закон РФ, собираются возвести в ранг конституционных норм [11]. Как видится, данные изменения направлены на устранение пробелов в законодательстве, укрепление принципа единообразия и применения норм права, недопущение противоречащего Конституции толкования норм и на повышение эффективность взаимодействия законодательной и судебной власти.

Список источников

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201240/.
2. Федеральный конституционный закон от 28.12.2016 № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.12.2016.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.2018 № 29-П // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 09.07.2018.
4. Пояснительная записка «К проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
5. Информация Конституционного Суда Российской Федерации Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений КСРФ 2013–2015 годов) // URL: http://ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Documents/Information_2015.pdf .
6. Информация Конституционного Суда Российской Федерации Конституционно-правовые аспекты совершенствования правоприменительной деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2016–2018 годов) // URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspektsKS_2018.aspx
7. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. 2011. 544 с.
8. Зорькин В.Д. Проблемы законодательных пробелов // URL: http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=19.
9. Иванов А.А. «Седьмая инстанция?» // URL: https://zakon.ru/blog/2017/1/9/sedmaya_instanciya.
10. Тарибо Е.В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта: монография. М. 2018. 256 с.
11. Полный текст поправок в Конституцию: за что мы голосуем? // URL: http://duma.gov.ru/news/48045/

Игумнов Н.А.,
ведущий консультант Управления
конституционных основ публичного права
Конституционного Суда Российской Федерации
(na.igumnov@gmail.com)

МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: АКТУАЛЬНАЯ ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Igumnov N.A.,
Leading Consultant of the Department
of the Constitutional Foundations of Public Law
of the Constitutional Court of the Russian Federation
(na.igumnov@gmail.com)

A PLACE FOR A PEACEFUL ASSEMBLY: CONTEMPORARY PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Регулирование прав и свобод человека и гражданина Конституцией Российской Федерации отнесено к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «в»), а их защита — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «б» части 1). Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что законодательство субъектов Российской Федерации в сфере прав и свобод человека и гражданина носит вторичный, производный от федерального характер; субъект Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права (Постановление от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Несмотря на кажущуюся простоту такого разграничения, положенный в его основу критерий «первичное регулирование на уровне федерации — дополнительные гарантии на уровне субъектов федерации» не всегда может быть строго выдержан. Примером в данном случае может служить законодательство о публичных мероприятиях, которым опосредуется реализация конституционного

права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31 Конституции Российской Федерации). Проблемы, возникающие в сфере его законодательного регулирования, достаточно показательны и симптоматичны, а опыт их разрешения может быть положен в основу подхода к более общему вопросу о распределении полномочий по уровням государственной власти.

В 2012 году статья 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена положениями, среди которых интерес для настоящей работы представляют две новеллы: право органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определять специально отведенные для проведения публичных мероприятий места, после чего они проводятся, как правило, в таких местах (части 1^1 и 2^1), а также возможность дополнительного определения мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций законом субъекта Российской Федерации могут быть (часть 2^2).

Рассматривая вопрос о конституционности полномочия по определению специально отведенных мест, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П указал на то, что тем самым создаются дополнительные гарантии свободы мирных собраний и при этом не препятствуют организаторам публичного мероприятия избрать иное место его проведения. Данная правовая позиция, как показано ниже, впоследствии будет модифицирована. Кроме того, в названном Постановлении было отмечено, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны исходить из необходимости обеспечения наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

Что касается введения дополнительных запретов, то субъекты Российской Федерации предприняли соответствующие законодательные меры: практически в каждом субъекте был определен перечень мест (а в ряде случаев — и территорий, непосредственно прилегающих к ним [1]), где проведение публичного мероприятия исключено полностью [2]. Как правило, в соответствующем законе субъекта введение дополнительных запретов обосновывается тем, что проведение публичного мероприятия может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или

социальной инфраструктуры. Эти причины приводятся в качестве основы соответствующего запрета статьей 2^2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что публичное мероприятие как таковое почти всегда сопряжено с неудобствами и нарушением привычного уклада жизни. Одно это не может расцениваться как реальная угроза причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям (Определение от 27 января 2020 года № 7-О). Как представляется, это означает, что субъекты Российской Федерации, запрещая проведение публичных мероприятий в определенных местах, должны руководствоваться и иными соображениями, а не только общими, закрепленными в федеральном законе целями защиты прав и свобод граждан.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Закона Республики Коми, устанавливающие общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что введение региональным законодательством подобных абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер, — во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства (территория, примыкающая к органам государственной власти и государственным учреждениям), принципиально не охватывает собой региональный и муниципальный уровни организации публичной власти, — выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации тем самым исключил возможность установления в региональном законодательстве абсолютного запрета проведения некоторых публичных мероприятий именно вблизи (представительных, исполнительно-распорядительных, контрольных и др.) органов региональной и муниципаль-

ной власти по соображениям защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. При этом отдельно (с учетом предмета обращения) не исследовалась допустимость введения законодательством субъектов Российской Федерации сходного общего запрета проведения публичных мероприятий вблизи иных объектов.

Актуальность этого вопроса подтверждается как распространенностью подобного запрета в законодательстве субъектов Российской Федерации, так и продолжающими поступать в Конституционный Суд Российской Федерации обращениями по соответствующей тематике. В частности, Определением от 5 декабря 2019 года № 3278-О Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии жалобы граждан, в которой ими наряду с прочим оспаривались нормы законодательства Республики Дагестан о проведении публичных мероприятий. Данные положения к местам, где проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций запрещается, относили территории, непосредственно прилегающие к зданиям (сооружениям), в которых размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации в названном Определении подчеркнул, что по поставленному заявителями вопросу ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (т.е. Постановление от 1 ноября 2019 года № 33-П).

Вместе с тем, учитывая разнообразие мест (и территорий к ним прилегающих), в которых субъекты Российской Федерации запрещают проведение публичных мероприятий, нельзя исключать того, что Конституционному Суду Российской Федерации еще предстоит сформулировать более общую позицию относительно того, какой характер могут носить запреты, введенные на уровне регионального законодательства. Так, подлежит конституционно-правовой оценке вопрос о том, могут ли в принципе субъекты абстрактным образом формулировать список мест, где запрещается проведение публичных мероприятий или же это должны быть только достаточно конкретные места.

Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что субъекты Российской Федерации, вправе устанавливать в своих законах или иных нормативных правовых актах лишь дополнительные гарантии прав и свобод граждан и при этом не полномочны имплементировать в законодательство процедуры и условия, искажающие само существо тех или иных конституционных прав, снижать уровень их основных гарантий, закрепленных в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, а также самостоя-

тельно, за пределами установленных федеральными законами рамок, вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые — в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах — может устанавливать только федеральный законодатель. Применительно к местам проведения публичных мероприятий этот принципиально важный вывод был приведен Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П имеющем основополагающее значение в данном контексте.

Принимая во внимание данную позицию, введение в законодательстве субъекта Российской Федерации абстрактного и абсолютного запрета на проведение публичных мероприятий в определенных местах (например, на территории всех органов государственной власти и местного самоуправления, медицинских учреждений, торговых центров, парков и т.д.) едва ли можно признать согласующимся с принципами распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Представляется, что в законодательстве субъектов могут устанавливаться лишь запреты проведения публичных мероприятий в конкретных местах — на определенной улице или площади, на территории конкретного образовательного или медицинского учреждения. При этом такой запрет не может носить абсолютный характер и должен быть обусловлен не общей заботой о правах и свободах граждан или их безопасности, а вполне определенными причинами, которые объективно свидетельствуют о невозможности проведения публичного мероприятия именно в данном месте.

Последовательным отражением этого подхода стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2020 года № 27-П. В указанном решении были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения закона Самарской области, которыми устанавливался запрет проведения публичных мероприятий (за исключением пикетирования) на территориях, перечень которых был определен абстрактным образом: на расстоянии 150 метров от военных объектов, медицинских и образовательных учреждений и др. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что реализация органами законодательной власти субъектов Российской Федерации полномочия по дополнительному определению мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, может быть продиктована объективными потребностями, порождаемыми фактическими обстоятельствами, не поддающимися нормативному обобщению. Запрет, сформулированный в оспари-

ваемом законе субъекта Российской Федерации, был признан выходящим за пределы компетенции органов государственной власти соответствующего уровня, поскольку не соответствовал приведенному критерию.

В принципиальном плане указанное Постановление укладывается в тенденцию, заложенную ранее сформулированными правовыми позициями. При этом нельзя не отметить, что за рамками рассмотренных к настоящему моменту Конституционным Судом Российской Федерации вопросов остается достаточно широкий перечень иных мест, в которых запрет проведения публичных мероприятий сформулирован сходным образом. При этом не вполне ясно, сохраняется ли потребность в конституционно-судебной дисквалификации подобных норм, если уполномоченными органами они, как аналогичные признанным неконституционными, отменены не будут.

Больший интерес, однако, представляют положения, высказанные Конституционным Судом Российской Федерации в самом конце Постановления от 5 июня 2020 года № 27-П. Так, было отмечено, что проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований вне специально отведенных мест должно быть обусловлено объективными причинами, свидетельствующими о невозможности организации конкретного публичного мероприятия в этих местах, к числу которых были отнесены занятость указанных мест, недостаточность их предельной заполняемости, верифицируемая связь планируемого публичного мероприятия с конкретным местом и др. Данный вывод Конституционного Суда Российской Федерации подвергся критике [3].

Указанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации следует воспринимать во взаимосвязи с иными принципиальными положениями. Прежде всего, в этом же Постановлении подчеркивается, что организатору публичного мероприятия в случае отказа в проведении этого мероприятия в избранном месте гарантируется возможность обращения в суд, который объективно и всесторонне оценивает обоснованность отказа. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что уполномоченные органы публичной власти, убедившись в отсутствии оснований для отказа в проведении публичного мероприятия, должны принять все зависящие от них меры к тому, чтобы оно состоялось в избранном организатором месте и в запланированное время, и не должны пытаться под любым предлогом изыскать причины, которые могли бы оправдать невозможность его проведе-

ния (постановления от 18 июня 2019 года № 24-П и от 1 ноября 2019 года № 33-П).

Из приведенного обзора решений Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся места проведения публичных мероприятий, вытекает следующее.

Вопрос о месте проведения публичных мероприятий является достаточно конфликтным: в этой области сталкиваются не только организатор публичного мероприятия и уполномоченный на его согласование орган публичной власти, но и, нередко, организаторы разных публичных мероприятий. Поиск баланса разных и иногда противостоящих друг другу интересов необходим не только на уровне законодательной власти, но и в деятельности уполномоченных административных органов.

Не исключено, что правоприменительная практика еще поставит перед Конституционным Судом Российской Федерации проблему о месте проведения публичных мероприятий. В частности, дополнительных разъяснений может потребовать позиция о преимущественном проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах.

Подход, который постепенно формируется Конституционным Судом Российской Федерации применительно к соотношению полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере определения мест, где запрещается проведение публичных мероприятий, может быть в дальнейшем взят за основу при разрешении более общих вопросов, касающихся сфер и пределов законодательного регулирования по иным предметам ведения. Такие вопросы, как представляется, еще не раз возникнут, в том числе, в связи с ожидаемыми изменениями текста Конституции Российской Федерации.

Список источников

1. О неоднозначности использования термина «прилегающие территории» в законодательстве субъектов Российской Федерации см.: Шугрина Е.С. О проверке конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 377–388.
2. Обстоятельный обзор и анализ соответствующего правового регулирования субъектов Российской Федерации был представлен здесь: Томилин А.А. Место встречи запретить нельзя. Или можно? // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 6. С. 117–134.
3. Вишневский Б.Сосланные в гайд-парк // URL: https://og.ru/ru/article/112478 (дата обращения: 19 июня 2020 года).

***Костяная Ю.С.**,*
Научный сотрудник отдела гражданского,
гражданско-процессуального и исполнительного производства
Института законодательства и правовой информации
Республики Казахстан, магистр юридических наук;
г. Нур-Султан, Республика Казахстан
(e-mail: K_Yuliya_S7@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

***Kostyanaya Y.S.**,*
Researcher at the Department of Civil,
Civil Procedure and Enforcement Proceedings
of the Institute of Legislation and Legal Information
of the Republic of Kazakhstan, Master of Laws;
Nur-Sultan city, the Republic of Kazakhstan
(e-mail: K_Yuliya_S7@mail.ru)

LEGAL REGULATION OF INFORMATION AS AN OBJECT OF CIVIL RIGHTS

На сегодняшний день, роль информационного фактора в общественных отношениях неуклонно растет. Всё большее развитие информационных технологий, информационного обмена между людьми и странами, возрастание роли СМИ в обществе, наличие большого объёма поступающей информации различного рода из разных источников — всё это приводит к закономерной необходимости правового регулирования информационных отношений.

К тому же в современном обществе высшую ценность играет именно информация и доступ к ней, ведь именно обмен информацией является фундаментом для построения прочных отношений между странами и между людьми. В связи с такими изменениями, информация постепенно стала таким же товаром, как любые предметы, имеющую определенную стоимость, информация может продаваться, покупаться, выступать в качестве обмена, вкладываться. Простой пример: биржа, рынок ценных бумаг, где информация о повышении или же понижении курса валют выступает в качестве основы для капиталовложений.

Статья 20 Конституции Республики Казахстан закрепляет что, «каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом» [1]. Кроме того, в статье 18 сказано, что «государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации» должны предоставить каждому гражданину доступ к информации, которая затрагивает его права и интересы. Такой доступ предоставляется в качестве возможности ознакомления с документами, решениями и иными источниками информации. Таким образом, право на информацию является самостоятельным конституционным правом каждого человека.

Что касается непосредственно гражданско-правового регулирования информационных отношений, то можно отметить следующее. В соответствии с гражданским законодательством, «объектами гражданских прав могут быть имущественные и личные неимущественные блага и права» [2]. Согласно статье 115 Гражданского кодекса Республики Казахстан, к имущественным благам и правам можно отнести «вещи, деньги, валюту, работу, услуги, объективированные результаты творческой интеллектуальной деятельности, фирменные наименования, товарные знаки и иные средства индивидуализации изделий, имущественные права и другое имущество», а к личным неимущественным благам и правам относится те ценности, которые неотделимы и тесно связаны с субъектом права, такие как «жизнь человека, его здоровье, достоинство личности, честь, доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право на имя, право на авторство, право на неприкосновенность произведения и другие нематериальные блага и права». Другими словами, имущественными благами гражданского права могут выступать те материальные ценности, которые подлежат денежной оценке и направлены на удовлетворение материальных потребностей субъекта гражданского права. К имущественным правам же относятся права на пользование, владение, распоряжение имущественными благами. Однако информация, которая на сегодняшний день является важным имущественным благом, не вошла в перечень объектов гражданского права.

Но что же понимается под понятием «информация» в общем смысле этого слова. Среди ученых нет единого мнения на этот счёт. Связано это с тем, что термин «информация» используется в разных отраслях науки и в зависимости от тех или иных его свойств имеет различное определение. Информация присутствует во всех сферах жизни человека, в каждой отрасли науки в цифровом, буквенном, звуковом виде. Техническая информация, информация с философской

точки зрения, информация в социологии, правовая информация и т.д., имеют разное предназначение и как следствие разные дефиниции.

Термин «информация» происходит от латинского слова «informatio», которое означает сведения, разъяснения, изложение. Как правило, под информацией понимаются знания, сведения, данные, сообщения и сигналы, с которыми мы имеем дело в повседневной жизни и проявление которых мы наблюдаем в природе и обществе [3].

В толковом словаре С.И. Ожегова сказано: «информация — это сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальным устройством. Также как сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь» [4]. То есть, информация это в первую очередь какие-либо сведения, также существенную роль играет так называемый «приемник» информации: человек или специальное устройство.

По мнению Е.В. Ермишиной, информацию можно рассматривать как «передачу новостей, сообщений о событиях, а также научно-техническую информацию, видеопленки и записи, различного рода печатная информация и т.д. Различают понятие «информация» как средство, процесс и «информация» как конечный результат» [5]. Другими словами, Ермишина в таком определении термина показывает основные признаки информации: информация — это сведения и их передача. Также она отмечает, что информация может выступать как конечный результат процесса передачи.

М.К. Сулейменов и Ю.Г. Басин указывают, что «для характеристики информации как объекта гражданских прав достаточно определить ее как сведения о чем-либо или о ком-либо, получившие объективное выражение в доступной для человеческого восприятия форме (непосредственно или опосредованно с помощью различных механизмов и приборов)» [6].

Согласно Закону Республики Казахстан «О доступе к информации» 2015 года «информация — это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать» [7]. То есть, согласно законодательному закреплению общего понятия термина, информация достаточно ясно может являться объектом гражданских прав.

Как вид объекта гражданских прав на сегодняшний день, согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан выступает информация, представляющая собой какую-либо тайну или секрет. В статье 126 говорится о том, что «Гражданским законодательством защищается информация, составляющая служебную или коммерческую

тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности» [2]. Обе тайны различаются между собой тем, что служебная тайна имеется у государственных органов, а коммерческая тайна — у физических и юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Многие ученые сходятся на мысли, что информация может являться объектом гражданских прав в случае, если она имеет какую-либо экономическую (коммерческую ценность), как, к примеру, коммерческая или служебная тайна. Однако на сегодняшний день этот список выглядит намного больше: это и персональные данные, и «большие пользовательские данные», и цифровые профили, и личные аккаунты в социальных сетях и прочее [8]. Или к примеру другие виды тайн, такие как военная, медицинская, тайна следствия и т.д. Они объектами гражданских прав не являются, хотя любая информация обладает определённой ценностью.

Также в законодательстве Республики Казахстан присутствуют понятия нераскрытой информации, конфиденциальной информации, сведений. В частности ст. 1017 Гражданского Кодекса Республики Казахстан закрепляет: «Лицо, правомерно обладающее технической, организационной или коммерческой информацией, в том числе секретами производства (ноу-хау), неизвестной третьим лицам (нераскрытая информация), имеет право на защиту этой информации от незаконного использования, если соблюдены условия, установленные пунктом 1 статьи 126 настоящего Кодекса». Статья 638 Кодекса определяет понятие конфиденциальности полученной сторонами информации: «Если сторона, благодаря исполнению своего обязательства по договору получила от другой стороны информацию о новых решениях и технических знаниях, в том числе и не пользующихся правовой охраной, а также сведения, которые могут рассматриваться как коммерческая тайна, она не вправе сообщать их третьим лицам без согласия другой стороны» [9]. Закон Республики Казахстан от 8 июня 2015 года «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах по отношению к третьим странам» также содержит понятие конфиденциальной информации: «конфиденциальная информация — информация ограниченного доступа, содержащая коммерческую и иную охраняемую законом тайну, за исключением государственных секретов» [10]. И опять же, основной характеристикой выстпает именно коммерческая ценность информации.

И.Л. Бачило, Т.Л. Левшина, Д.В. Ломакин, С. Тараканов, Г.Д Отнюкова. выделяют информацию как самостоятельный объект гражданских правоотношений. Некоторые страны в своём гражданском законодательстве указали информацию как самостоятельный объект гражданских прав. В частности, в Гражданском кодексе Украины и Гражданском кодексе Литовской Республики информация отнесена к объектам гражданских прав наряду с вещами, результатами интеллектуальной деятельности и иными материальными и нематериальными благами [11].

Однако существует и другая точка зрения. По мнению Ситдиковой Л.Б., информация не должна быть указана в перечне объектов гражданских прав и отмечает, что, «информация растворяется среди объектов гражданских прав, при этом сохраняя ее значимость и сам факт ее существования» [12].

Бевзенко Р.С. отмечал, что информация как объект прав выступать не может, а лишь выступает как «обязательства обязанного лица, объектом правоотношения будут действия обязанного лица (это имеет место при исполнении обязательств по консультированию, предоставлении коммерческой или иной информации, передаче данных через компьютерные сети)» [13]. Такая позиция является не совсем верной. Оказание услуг это только один из способов получения и передачи информации. Информация является благом, которое выражается в материальной форме или помещается на материальный носитель. В качестве объекта прав, информация выступает как один из его видов. При этом в качестве объектов прав следует различать саму информацию и ее материальные носители.

Таким образом, можно отметить следующее, информация является основным объектом правоотношений в информационной сфере и информационном праве. Также информация участвует в гражданском обороте. Отсюда существует необходимость выделения информации как самостоятельного объекта гражданского права, что обусловлено не только её государственной значимостью, коммерческой ценностью и оборотом, но и необходимостью защиты информации как нематериального, свободно распространяемого и легкодоступного блага, необходимого человеку в его жизни и деятельности. Вследствие чего, необходимо внесение изменений в Гражданский Кодекс Республики Казахстан, а именно отнесению непосредственно самой информации (и информационных прав, таких как: право на получение информации, право доступа к информации, право на сохранение информации в тайне, право на опровержение порочащей информации, право на сообщение и

распространение информации) к самостоятельному объекту гражданских прав. Кроме того, необходимо дать определение информации как объекта гражданских прав.

Список источников:

1. Конституция Республики Казахстан 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_
2. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.04.2019 г.) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_
3. Гафнер В.В. Информационная безопасность: учеб. пособие / Гафнер В.В. Ростов на Дону: Феникс, 2010. 324 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 21-е изд., перераб. и допол. М.: Рус. Яз., 1989. 924 с.
5. Кубышкин А.В. Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности государства / Диссертация / Москва. 2002 // https://lawbook.online/pravovoe-regulirovanie-mejdunarodnoe/informatsiyaf-bezopasnost-informatsionnaya-15097.html
6. Сулейменов М.К., Басин Ю.Г. Гражданское право. Т. I . Учебник для вузов (академический курс) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30002463&doc_id2=30002463#activate_doc=2&pos=2;-98&pos2=1597;-51
7. Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» 2015 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2016 г.) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39415981
8. Рожкова М.А. Информация как объект гражданских прав, или Что надо менять в гражданском праве [Электронный ресурс] // Закон.ру. 2018. 6 ноября. (0,4 п.л.) URL: https://zakon.ru/blog/2018/11/06/informaciya_kak_obekt_grazhdanskih_prav_ili_chto_nado_menyat_v_grazhdanskom_prave
9. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.04.2019 г.) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_
10. Закон Республики Казахстан от 8 июня 2015 года № 316-V «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах по отношению к третьим странам» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.04.2019 г.) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000316
11. Михайленко И.А. Информация как объект гражданских прав //https://lex-pravo.ru/law-comments/65/24885/
12. Ситдикова Л.Б. Информация как правовая и как гражданско-правовая категория: статус информации в гражданском праве // Гражданское право. 2007. № 2. С. 48
13. Бевзенко Р.С. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2015. С. 34

Красильников М.В.,
соискатель Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(info@mk-law.ru)

ПРИЗНАКИ МИНОРИТАРНЫХ АКЦИОНЕРОВ КАК СЛАБОЙ СТОРОНЫ КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Krasilnikov M.V.,
candidate Of the Institute of legislation
and comparative law under the Government
of the Russian Federation
(info@mk-law.ru)

ELEMENTS OF MINORITY SHAREHOLDERS AS A WEAK SIDE OF CORPORATE RELATIONS

Злободневный характер проблемы защиты прав миноритарных акционеров подтверждается тем, что высшие судебные инстанции Европейского союза, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), а также Конституционный суд Российской Федерации (далее — КСРФ) неоднократно обращались к отдельным аспектам защиты прав миноритарных акционеров, что, в свою очередь, подчеркивает важность указанной проблемы.

Например, Постановление ЕСПЧ от 15.10.2009 по делу «Кольхофер и Минарик (Kohlhofer and Minarik) против Чехии» (жалобы № 32921/03, 28464/04, 5344/05). По делу обжаловалась невозможность оспаривания миноритарными акционерами решений о ликвидации в судах после внесения записи в торговый реестр. По делу допущено нарушение требований статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1486-О-О «По жалобе гражданина Саттарова Шавката на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 статьи 81 и пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» или Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 №681-О-П «По жалобам граждан Ю.Ю. Колодки-

на и Ю.Н. Шадеева на нарушение их конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

В литературе [1] отмечается, что все корпоративное законодательство можно представить в виде тривиального набора сдержек и противовесов, призванного в одинаковой мере обуздать произвол одних и не давать в обиду других. Исследователи отмечают необходимость как наполнения жизненным содержанием корпоративного контроля для мажоритарных собственников, с одной стороны, так воспрепятствования необоснованным блокировкам корпоративных решений миноритарными акционерами — с другой.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что ни в доктрине, ни в акционерном законодательстве или правовых позициях российских судов или международных организаций (например, ОЭСР), в которых упоминается понятие «миноритарные акционеры», не дается его определение.

Сравнительный анализ исследователями официальных документов *(применительно к России)* показывает, что «миноритарные акционеры» рассматриваются государственными и судебными органами как «мелкие акционеры», обладатели «некрупных пакетов акций» либо как «владельцы «неконтрольных пакетов», исходя при этом из необходимости приоритетной защиты их прав [2].

Учитывая неспособность осуществлять корпоративный контроль в обществе миноритарными акционерами представляется уместным говорить о них как о слабой стороне корпоративных отношений, и особом подходе к защите их — миноритарных акционеров — прав.

Слабой стороной корпоративных отношений называет миноритарных акционеров в своих решениях и КСРФ, но не приводит определяющие критерии такой стороны (например, Постановления КСРФ от 10.04.2003 № 5-П, 24.02.2004 № 3-П, от 24.02.2004 г. N 3-П, 28.01.2010 № 2-П, Определения 21.12.2004 № 470-О, от 03.07.2007 № 713-О-П, 03.07.2007 № 714-О-П, 03.07.2007 № 681-О-П). Попытаемся выделить признаки миноритарных акционеров как слабой стороны корпоративных отношений, опираясь на тексты постановлений и определений КСРФ. Выделение таких признаков призвано помочь определить акционеров как миноритарных в конкретных правоотношениях, в результате чего они — миноритарные акционеры —

смогут рассчитывать на дополнительные меры защиты своих прав как слабой стороны.

Обратимся к подходу о защите слабой стороны в договорном обязательстве. Реализация задачи защиты слабой стороны в этом контексте подразумевает формальное отступление от одного из основных принципов гражданского законодательства — равенства участников отношений (ст. 1 ГКРФ) [3].

Под слабой стороной условно обозначается участник обязательств, обладающий значительно меньшим запасом тех или иных ресурсов. Слабая сторона — это научный термин, применяемый для удобства характеристики прав и обязанностей сторон [4].

Д.В. Славецкий называл правовую идею защиты слабой стороны договора непоименованным в законодательстве, доктринальным, институциональным принципом гражданского права, развивающим общеправовые принципы справедливости, соразмерности (пропорциональности) и сбалансированности при ограничении субъективных прав [5].

Одним из базовых принципов (начал), закрепленных в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГКРФ) (ст. 1), является равенство участников гражданских отношений. При этом неравенство акционеров не только экономическое, но и собственно юридическое, обусловлено принципом пропорциональности (по общему правилу «одна акция — один голос»). Исходя из этого, миноритарные акционеры являются более слабой стороной в экономическом смысле, но на вполне законных основаниях, так как им принадлежит меньший объем прав.

Такие факторы, как тип акций, наличие (владение) определенного пакета акций как показатель уровня корпоративного контроля при формальном равенстве акционеров порождают их деление на мажоритарных (контролирующих) и миноритарных.

К.С. Забитов, анализируя вопрос о допустимости квалификации принудительного отчуждения ценных бумаг миноритарных акционеров в качестве лишения имущества для государственных нужд (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ), отмечает, что КСРФ распространил действие института принудительного отчуждения для государственных нужд на корпоративные отношения по аналогии для решения схожей по своей сути политико-правовой проблемы (допустимость принудительного прекращения прав участников гражданских отношений), но в иной области гражданско-правовых отношений — корпоративных отношениях [6].

Следовательно, КСРФ допускает применение институтов, выработанных в договорном праве, к корпоративным правоотношениям.

Проанализировав акты КСРФ, можно выделить следующие признаки, характеризующие миноритарных акционеров как слабую сторону корпоративных правоотношений.

1. Право миноритарных акционеров **ожидать от акционерного общества обеспечения сохранности своих акций и стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.**

В Постановлении от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское», КСРФ отметил, что граждане и юридические лица, приобретая акции и осуществляя акт распоряжения своим имуществом, приобретают и определенные имущественные права требования к акционерному обществу — на участие в распределении прибыли, на получение части имущества в случае ликвидации общества и т.д. Имущественные права требования также являются «имуществом», а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав (статья 35, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации). Эти гарантии направлены на достижение таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.

Будут правы те, кто отметят, что данное положение касается любого акционера, но тот факт, что КСРФ сделал акцент на миноритарных акционерах как слабой стороне корпоративных отношений, позволяет выделить такой признак.

2. Наличие возможности лишения принадлежащих миноритарным акционерам акций в интересах акционерного общества в целом в той мере, в которой оно действует для достижения общего для общества блага, посредством надлежащей юридической процедуры, предполагающей поэтапную деятельность, осуществляемую в разумные сроки в целях защиты их прав, при эффективном и справедливом судебном контроле.

В Постановлении от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы», КСРФ констатирует, что в силу особенностей предприни-

мательской деятельности в форме акционерного общества основанием для отчуждения у части акционеров принадлежащего им имущества могут быть интересы акционерного общества в целом в той мере, в какой оно действует для достижения общего для акционерного общества блага. При этом необходимо иметь в виду, что в результате консолидации акций в интересах акционерного общества в целом в лучшем положении оказываются акционеры, владеющие крупными пакетами акций, в то время как неблагоприятные последствия консолидации, как правило, несут миноритарные акционеры. Наличие различных интересов между группами акционеров в процессе консолидации акций объективно приводит к возрастанию значения юридических процедур принятия экономических решений и эффективного, а не формального судебного контроля, которые должны являться гарантией прав миноритарных акционеров.

Такая же позиция сформулирована в Определении Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 470-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Гаврютина Валерия Семеновича, Зелянина Николая Анатольевича, Лифанова Василия Федоровича, Лифанова Михаила Васильевича, Поцелуева Георгия Валентиновича, Решетникова Сергея Петровича, Спасского Евгения Михайловича и Уразова Николая Леонидовича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 74 Федерального закона «Об акционерных обществах».

3. Приоритет интересов преобладающих акционеров перед интересами миноритарных акционеров в случаях, когда общее ничтожно малое количество акций, принадлежащих миноритарным акционерам, не позволяет им даже совместно оказывать какое-либо влияние на управление обществом, в то же время не исключает возможность неодобрения ими сделок, в заключении которых заинтересованы общество, преобладающий акционер и его аффилированные лица.

В Определении от 03.07.2007 № 713-О-П «По жалобе гражданина Цуркина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» КСРФ отметил, что ограничение прав владельцев выкупаемых ценных бумаг преследует законную цель достижения общего для открытого акционерного общества интереса, содержанием которого является эффективное управление обществом. Исходя из логики развития корпоративного законодательства,

потребностей правовой политики, законодатель вправе на основе оценки значимости конкурирующих законных интересов преобладающих акционеров и владельцев принудительно выкупаемых акций отдать предпочтение интересам преобладающего акционера в случаях, когда общее ничтожно малое количество выкупаемых акций, принадлежащих миноритарным акционерам, не позволяющее им даже совместно оказывать какое-либо влияние на управление обществом, в то же время не исключает возможность неодобрения ими сделок, в заключении которых заинтересованы общество, преобладающий акционер и его аффилированные лица. Иначе существенный дисбаланс в объеме прав, обязанностей и ответственности преобладающего акционера, с одной стороны, и остальных акционеров — с другой, приводит к снижению эффективности управления обществом.

Из указанного положения сделан вывод о том, что положения статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» и части 5 статьи 7 Федерального закона от 5 января 2006 года № 7-ФЗ являются, таким образом, соразмерным ограничением прав миноритарных акционеров и не могут расцениваться как нарушающие статью 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку право, предоставленное ими преобладающему акционеру, обеспечивает не только его частный интерес, но одновременно и публичный интерес в развитии акционерного общества в целом.

4. Вероятность риска неблагоприятных имущественных последствий, связанных с принудительным выкупом у них акций.

В Определении от 03.07.2007 № 713-О-П «По жалобе гражданина Цуркина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», отмечено что такие неблагоприятные имущественные последствия, связанные с принудительным выкупом акций у миноритарных акционеров, не должны непропорционально и несправедливо перекладываться при рассмотрении соответствующих споров на них как слабую сторону в возникающих правоотношениях, что, как указал КСРФ в Постановлении от 23 февраля 1999 года № 4-П, требует от законодателя, исходя из существа этих правоотношений, не только формального признания юридического равенства сторон, но и предоставления определенных преимуществ экономически слабой и зависимой стороне.

Примечательно, что КСРФ ссылается на Постановление от 23.02.1999 № 4-П, в котором проверялась конституционность положений части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко и касалось баланса в договорных отношениях при субъектом составе «банк — физическое лицо». Таким образом, КСРФ допускает применение принципов договорного права к корпоративным правоотношениям.

Отметим, что часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации говорит о принудительном отчуждение имущества для государственных нужд, и КСРФ, формулируя признаки миноритарных акционеров и допуская предварительное и равноценное возмещение, среди публичных интересов выделяет привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.

Список источников:

1. Степанов Д.И. Ответственность акционера перед акционером: возможна ли постановка такой проблемы?// Корпоративный юрист. 2008. № 11. С. 8–23.
2. Фалеев В.В. Миноритарные акционеры: правовой статус, права и их осуществление. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 43; Сингатуллин И.Н. Участие миноритарных акционеров в управлении российскими компаниями: дис... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.
3. Егорова М.А. Коммерческие договоры. М., Волтерс Клувер, 2011. С. 301.
4. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М., Волтерс Клувер, 2009. С. 52, 60.
5. Славецкий Д.В. Принцип защиты слабой стороны гражданско-правового договора: автореф. дис.... канд. юрид наук. Волгоград, 2004. С. 7.
6. Забитов К.С. Гражданско-правовое регулирование принудительного выкупа ценных бумаг миноритарных акционеров по требованию контролирующего акционера: автореф. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 22.
7. Black B.S. Is Corporate Law Trivial?: A Political and Economic Analysis, 84 Nw. U. L. Rev. 542, 544 et seq. (1990).
8. Gordon J.N. The Mandatory Structure of Corporate Law, 89 Colum. L. Rev. 1549, 1550-4 (1989).
9. Romano R. Answering the Wrong Question: The Tenuous Case for Mandatory Corporate Laws, 89 Colum. L. Rev. 1599 (1989).
10. Symposium, Contractual Freedom in Corporate Law, 89 Colum. L. Rev. 1395 (1989).

Максименко П.Н.,
аспирант отдела гражданского законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
магистр права
(maximenko_pn@mail.ru)

ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВМЕШАТЕЛЬСТВЕ В ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТЫ ЭЛЕКТРОСЕТЕВОГО ХОЗЯЙСТВА: НЕДОСКАЗАННОЕ[1]

THE POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON INTERFERENCE IN THE RIGHT OF PRIVATE OWNERSHIP OF ELECTRIC GRID: UNSAID[2]

Maximenko P.N.,
post-graduate student of the department of civil law and process
of the Institute of legislation and comparative law
under the Government of the Russian Federation,
master of law,
maximenko_pn@mail.ru

В 2019 году Конституционным Судом Российской Федерации (далее — КСРФ) было рассмотрено дело о соответствии пункта 6 Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 (далее — Правила № 861) положениям Конституции

[1] Содержащиеся в настоящей статье позиции, суждения и высказывания являются частным мнением автора и могут не совпадать с официальной позицией организации, в которой он работает, или какой-либо иной организации.

[2] The positions, opinions and statements contained in this article are the private opinion of the author and may not coincide with the official position of the organization in which he works, or any other organization.

Российской Федерации, по которому принято Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2019 № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН» (далее — Постановление № 19-П).

Фабула дела такова, что собственник объектов электросетевого хозяйства (далее — электросети, сети), который ранее обладал статусом территориальной сетевой организации (далее — ТСО), был лишен указанного статуса, однако через его электросети продолжался переток электроэнергии потребителям. Если говорить простыми словами, то переток электроэнергии представляет из себя передачу (транспортировку) электроэнергии не напрямую из сетей ТСО в энергопринимающие устройства потребителя, а через сети третьего лица (ТСО — третье лицо (собственник электросетей) — потребитель).

При этом п. 6 Правил № 861 в редакции, действовавшей на момент рассмотрения указанного дела, не допускал право такого собственника электросетей требовать возмещения расходов за переток через его сети ни в форме получения оплаты за переток, ни в виде возмещения расходов на содержание его сетей. Тем самым, нормативное регулирование допускало фактическое вмешательство в право собственности такого лица, обязывая его предоставлять для использования его электросети без предоставления какой-либо компенсации.

При этом такое лицо должно оплачивать возникающие в его сетях потери электрической энергии, нести бремя содержания имущества согласно ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), являющееся неотъемлемым элементом права частной собственности на вещь.

КС РФ указал, что такие положения противоречат статьям 8, 19, 34, 35 и 55 Конституции РФ в той части, в которой лишают собственника электросетей права на возмещение расходов, связанных с необходимостью содержания (эксплуатация, ремонт и т.д.) таких объектов.

Нельзя не отметить, что КСРФ вынес абсолютно верное и справедливое по своему существу решение и указал, что Правительству РФ надлежит внести изменения в нормативное правовое регулирование в части разрешения исследованного вопроса в соответствии с принятым КСРФ решением (о том, как было реализовано данное решение несколько позднее).

Однако представляется, что КСРФ оставил за чертой ряд важных правовых вопрос, анализ и разъяснение которых было и является,

по мнению автора, необходимым для корректного изменения регулирования возмещения расходов собственнику электросетей.

Первый из таких вопросов — объем компенсации расходов собственнику электросетей. Как известно, бремя содержания имущества предполагает поддержание его в надлежащем, исправном, безопасном и пригодном для использования в соответствии с назначением состоянии [1]. Это означает обязанность собственника по проведению текущего и капитального ремонта имущества, несении обязательных расходов (применительно к описываемому случаю — оплата потерь), уплате налогов и сборов и так далее [2, с.].

При осуществлении перетока собственник таких электросетей не просто несет бремя их содержания в своих интересах, но и в интересах ТСО и конечного потребителя. КСРФ верно указал, что осуществление перетока при опосредованном технологическом присоединении (то есть присоединение энергопринимающих устройств потребителя не напрямую к электросетевому хозяйству ТСО, а через электросети другого лица) требует от собственника сетей, с использованием которых потребитель получает электроэнергию от ТСО, фактически частично исполнять публичную функцию ТСО по передаче ресурса как того требует Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — Закон об электроэнегетике), влекущую за собой необходимость нести расходы по содержанию таких объектов в целях обеспечения беспрепятственного перетока.

Таким образом, мы видим, что собственник электросетей, через которые осуществляется переток, несет расходы на содержание своих сетей и оплату потерь (как своих, так и тех, что образуются в результате перетока), связанных с исполнением данной публичной функции, а поскольку в силу однократности технологического присоединения (то есть невозможности отсоединиться от одних объектов ЭСХ для подключению напрямую к другим), установленной п. 1 ст. 26 Закона об электроэнергетике, потребитель и лицо, через сети которого реализовано опосредованное присоединение, не могут изменить сложившуюся схему электроснабжения, то последний должен получать компенсацию за переток.

В мотивировочной и резолютивной части Постановления № 19-П указано, что необходимо сформировать механизм оплаты расходов, связанных с перетоком. При этом КСРФ не сделана оговорка об оплате только какой-то одной части расходов, входящих в бремя содержания (например, только эксплуатационные расходы либо только потери). Представляется, что здесь должно применяться телеологическое толкование решения суда, а значит собственнику электросетей, через которые осуществляется переток, должны быть

компенсированы: эксплуатационные расходы и потери электроэнергии в его сетях в той части, в которой они возникли в процессе перетока.

Обосновывается это причинно-следственной связью между влиянием перетока на объем расходов. Если проводить аналогию с деликтом, то можно применить тест необходимого условия, на основании которого определяется был бы причинен потерпевшему вред, если бы поведение ответчика не присутствовало в цепочке событий, приведших к причинению вреда [3]. В исследуемой ситуации можно сделать однозначный вывод, что при отсутствии перетока электрические сети собственника изнашивались бы меньше и соразмерно меньшим был бы объем потерь, следовательно расходы должны возмещать пропорционально степени использования имущества.

Кроме того, нельзя не отметить, что увеличение нагрузки на сетевое хозяйство собственника в результате перетока повышает и риски возникновения аварий и ухудшения качества передаваемой электроэнергии, а значит должно обеспечиваться надлежащее содержание имущества, и в той части, в которой оно используется для перетока подлежать компенсации.

Таким образом, представляется верным, как уже было сказано ранее, что в случае, если через электросети собственника осуществляется переток, ему, по мнению автора, должны компенсироваться как расходы на содержание имущества, так и стоимость подлежащих оплате потерь электроэнергии.

Второй важный вопрос — лицо, которое должно возмещать такие расходы. Переток, как уже отметил КСРФ, несет в себе элемент публичной функции ТСО по передаче электрической энергии. Тем самым, как ТСО, так и конечный потребитель заинтересованы в его осуществлении тогда, когда имеет место опосредованное технологическое присоединение.

В указанном случае, на мой взгляд, должна быть определенная градация ситуация, в которых потребитель или ТСО выступают в роли лица — компенсатора. Первая ситуация включается в себя два случая:

– когда лицо, через электросети которого осуществляется переток, ранее обладал статусом ТСО, но впоследствии лишился его;

– если ТСО не предложила или не смогла предложить потребителю, обратившемуся за осуществлением технологического присоединения такой вариант присоединения, который позволил бы его осуществить в разумные сроки и за адекватную цену (например, при отсутствии возможности сразу присоединиться к сетям ТСО, последняя может предложить заявителю технологическое присоеди-

нение по индивидуальному проекту или, если такой возможности нет, в рамках инвестиционной программы ТСО, но такие опции, как правило, являются либо слишком затратными, либо занимают очень длительные сроки).

В такой ситуации, как представляется, компенсация собственнику электросетей, через которые проходит переток, подлежит оплате со стороны ТСО.

Вторая — если сам конечный потребитель (заявитель) решил в целях экономии времени и средств присоединиться опосредованно. Здесь необходимо обратить внимание, что согласно п. 40(4) Правил № 861 опосредованное технологическое присоединение возможно только если собственник электросетей сам был присоединен к сетям ТСО до 01.01.2015.

В указанном случае, по мнению автора, именно конечный потребитель как лицо, проявившее изначальную волю не на «прямое» технологическое присоединение, должно нести бремя компенсации расходов лицу, осуществляющему переток.

Третий важный вопрос — источник компенсации расходов (актуален, только если компенсацию выплачивает ТСО в вышеизложенной модели). Как известно, деятельность ТСО является регулируемой, а значит, грубо говоря, ее как доходы, так и расходы состоят из двух частей:

– доходы от регулируемой и нерегулируемой деятельности;

– расходы, подлежащие компенсации за счет тарифа, и не подлежащие.

КС РФ, к сожалению, источник компенсации расходов не указал. По мнению автора, расходы должны подлежать из нерегулируемой части расходы. Почему так? Если установить, что компенсация собственнику электросетей выплачивается из регулируемой части, то это будет означать, что фактически их оплачивают потребители, потому что, если говорить очень грубо и укрупненно, то оплата услуг по передаче электрической энергии по тарифу представляет из себя распределение между всеми потребителя общей суммы, подлежащей уплате в конкретном временном периоде за оказанные услуги. То есть, применимо к исследуемому случаю как конечный потребитель, так и лицо, через сети которого происходит переток, вносят плату ТСО за оказываемые им услуги по передаче электроэнергии, а затем из этой же суммы возмещаются расходы на переток собственнику электросетей.

С одной точки зрения, такой подход разумен, поскольку конечный интерессант (потребитель) несет расходы на оказываемые ему услуги по той или иной схеме и переток фактически является способом реализации публичной функции ТСО, относящейся к регулируемому виду

деятельности. С другой, поскольку само лицо, реализующее переток, попадает в эту схему, то его оплата также распределяется на компенсацию ему же таких расходов, что выглядит не совсем разумно.

Поэтому представляется верным, что компенсация собственнику электросетей за переток должна возмещаться за счет собственных средств ТСО в целях исключения возложения несения указанного бремени на иных лиц, в том числе не связанных с перетоком.

Обозначенные вопросы являются, по мнению автора, наиболее важными и острыми при решении проблемы компенсации расходов на содержание собственнику электросетей при вмешательстве в его право частной собственности, однако, конечно, не носят исчерпывающий характер.

Резюмируя изложенное можно сделать следующий вывод. Вне зависимости от вида вмешательства в право частной собственности на объекты электросетевого хозяйства третьего лица (добровольное либо сохранившееся принудительное, когда собственник перестал быть ТСО или же, например, более не хочет продолжать переток, но вынужден делать это) в той части, в которой ТСО и конечный потребитель осуществляют пользование электросетями такого субъекта права, должна иметь место компенсация такого вмешательства. Ещё раз подчеркнем, что это крайне правильное решение КСРФ, хоть и содержащее определенные изъяны.

Поскольку Постановление № 19-П уже реализовано Правительством РФ в виде издания постановления Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1857 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам компенсации расходов на приобретение электрической энергии (мощности) в целях компенсации потерь электрической энергии собственникам или иным законным владельцам объектов электросетевого хозяйства, понесенных ими в связи с обеспечением перетока электрической энергии в энергопринимающие устройства потребителей электрической энергии» (далее — Постановление № 1857) дадим краткую оценку результату проведенной работы и толкованию Постановления № 19-П со стороны Правительства РФ.

В итоге мы видим, что Правительством РФ установлено, что компенсации подлежат исключительно расходы на оплату потерь электроэнергии, возникших в связи с перетоком, хотя КСРФ и указал, что помимо потерь есть и расходы на содержание сетей (абз. девятый п. 4.2 Постановления № 19-П), и источником выплат является тариф, то есть фактически их оплачивать будет потребитель и само лицо, через сети которого происходит переток.

Таким образом, по мнению автора, Постановление № 19-П было реализовано лишь частично и такой способ реализации не будет в

полной мере отвечать интересам собственников электросетей, способствовать установлению справедливости и соблюдение баланса экономических интересов сторон в сфере электроэнергетики. Возможно было бы целесообразно вернуться к дополнительному анализу исследованного вопроса и доработать принято Постановление № 1857.

Список источников

1. Гражданское право: Учебник: в 2 т. / Алексеев С.С., Алексеева О.Г., Беляев К.П. и др.; под ред. Гонгало Б.М. М.: Статут, 2016. Т. 1. 511 с.
2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой: в 3 т. (постатейный) / Абова Т.Е., Беляева З.С., Гендзехадзе Е.Н. и др.; под ред. Абовой Т.Е., Кабалкина А.Ю. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. Т. 1. 1060 с.
3. Михайлов В.С. Теории причинно-следственной связи и установление пределов ответственности // Вестник гражданского права. 2019. № 4. С. 82–144.

Мархасина О.С.[1],
магистрант ЗФ — ЮРГП-2018-2. Заочный факультет, Россия,
Липецкий государственный технический университет
(marchasin@mail.ru)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С УЧАСТИЕМ ВОЛОНТЕРОВ

Marchesina O.S.,
undergraduate ZF — WRGP-2018-2. Correspondence faculty
Russia, Lipetsk State Technical University
(marchasin@mail.ru)

ACTUAL PROBLEMS OF CONCLUDING CONTRACTS IN THE IMPLEMENTATION OF CHARITABLE ACTIVITIES WITH THE PARTICIPATION OF VOLUNTEERS

С развитием гражданского общества возникают новые для России договорные отношения. В настоящей статье рассматривается проблема заключения договоров, при осуществлении благотворительной

[1] Научный руководитель — Гридчина Н.Е., к.ю.н., доцент

деятельности с участием волонтеров социально ориентированных некоммерческих организаций.

Нужно отметить важность взаимодействия некоммерческого сектора и государства. Конституция Российской Федерации (далее Конституция) гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности [1, ст. 8]. Некоммерческие организации, волонтеры являются важной частью общественной жизни. Волонтеры реализуют поставленные государством задачи, достигая общие цели, объединяют общество. Всероссийское движение Волонтеры Конституции, информируют граждан о сути предлагаемых поправок в Конституцию и о процедуре общероссийского голосования. В стране создано несколько тысяч информационных точек, в которых волонтеры приглашают всех желающих принять участие в общероссийских и региональных волонтерских акциях. Как сообщает сайт волонтерыконституции.рф: «волонтер не только исполнитель, но и соорганизатор добровольческого движения в каждом регионе» [12, с. 1].

Конституция провозглашает Россию социальным государством, политика которой направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1, ст. 7 п. 1]. Некоммерческие организации и волонтеры в своей деятельности являются первыми помощниками государства. Они быстрее других институтов гражданского общества реагируют на проблемы, строящие перед ними.

В практике некоммерческих организаций города Липецка и области с начала 2010 года появился новый вид договоров на безвозмездное выполнение работ и услуг, которые заключаются с волонтером (далее договор на безвозмездное выполнение). Эти договоры распространены в городе Липецке менее чем, в других городах Москве, Санкт — Петербурге или Перми. Автор считает, это следствие дефицита квалифицированных кадров и иных ресурсов, который есть у некоммерческих организаций.

Заключение договоров на безвозмездное выполнение работ и услуг в рамках добровольческой деятельности между некоммерческой организацией и волонтером направлено на юридическое оформление их взаимоотношений. Договоры с волонтером на безвозмездное оказание могут быть заключены межу различными участниками рассматриваемых отношений: волонтерской организацией и благополучателем услуг или работ.

Постановление Пленума ВАС РФ от 14.03.2014г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» наделяет стороны правом определения

условий договоров. «Стороны могут воспользоваться примерными условиями (стандартной документацией), разработанными, в том числе саморегулируемыми и иными некоммерческими организациями участников рынка для договоров соответствующего вида и опубликованными в печати. При этом стороны могут своим соглашением предусмотреть применение таких примерных условий (стандартной документации) к их отношениям по договору, как в полном объеме, так и частично, в том числе по своему усмотрению изменить положения стандартной документации или договориться о неприменении отдельных ее положений» [8, п. 7].

Обращаясь к практике Липецкой области и города Липецка, можно заметить, что договоры на безвозмездное выполнение заключаются при реализации социально — ориентированных проектов локального и федерального уровня. Автор считает, что в настоящее время идет процесс стандартизации условий договоров на безвозмездное оказание работ и услуг.

Понятие «договор на безвозмездное выполнение волонтером работ и (или) оказание услуг» закреплено во многих законодательных актах. Отечественные цивилисты не выделяют такие договоры в самостоятельный вид договоров. Автор считает, что договоры на безвозмездное выполнение дают возможность получить материальное обеспечение при выполнении добровольческой деятельности и контролировать качество оказываемых социально — значимых услуг. Договор признается безвозмездным, если одна сторона обязуется предоставить другой стороне что-либо без получения от нее выгоды или платы [2, ст. 423 п. 2].

Федеральный закон от 11.08.1995г. № 135-ФЗ (ред. от 18.12.2018) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» разъясняет права и обязанности добровольца (волонтера). Не однозначной является норма права о получении поощрения и награждения за добровольный труд [4, ст. 17.1], в том числе в рамках федеральных, региональных и муниципальных конкурсов и программ. Получение вознаграждений и поощрений волонтерами за исполнение договоров на безвозмездное оказание услуг может привести в дальнейшем к возникновению судебных споров об исполнении заключенных соглашений с благотворителями и иными сторонами предоставляющими субсидии на региональном и муниципальном уровне. Блинова Ю.В. в статье «О правовой природе договора о добровольческой (волонтерской) деятельности: сравнительно-правовой анализ» развивает мысль: «Здесь нужно оговориться, что законодатель, очевидно признав достаточной ст. 161 ГКРФ [2, ст. 161], изъял норму об обязательном заключении договора о

добровольческой деятельности в письменной форме при наличии отношений по возмещению расходов добровольца. С другой стороны, при проверках контролирующими органами деятельности некоммерческой бюджетной организации могут возникнуть вопросы об основаниях выдачи денежных средств, размещения добровольцев (волонтеров) в жилых помещениях и т.п., что потребует от юридического лица, привлекающего труд добровольцев (волонтеров), формализации своих действий» [10, с. 157].

В настоящее время в обществе сложилось понимание благотворительной деятельности, как деятельности граждан и юридических лиц, на безвозмездной основе или на льготных условиях для передачи гражданам или юридическим лицам имущества или иной услуги [4, ст. 1].

Благотворительная деятельность выполняется бесплатно или на льготных условиях. Распространена практика заключения гражданско-правовых договоров с некоммерческой организацией о принятии пожертвования от благополучателя [3, ст. 582]. Заключаемые гражданско-правовые договоры между юридическими лицами возмездные. Некоммерческая организация передает дарителю отчет о результатах благотворительной деятельности. В договорах предусмотрена материальная ответственность сторон. В заключаемых гражданско-правовых договорах с некоммерческой организацией о принятии пожертвования от благополучателя есть раздел о привлечении волонтеров. Впоследствии, заключенные договоры с волонтерами должные присоединяться к договору пожертвования. На практике некоммерческие организации заключают отдельные безвозмездные договоры с волонтерами. Эти договоры имеют раздел посвященный возмещению части затрат волонтеров при оказании услуг.

Не так давно был принят Федеральный закон от 05.02.2018г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)». Закон уравнял понятия добровольца и волонтера [5, ст. 3] только в отношениях, где стороной выступают религиозные организации, поименовал гражданско-правовой договор, закрепил его существенные условия [5, ст. 3]. Для остальных сфер применения добровольческой (волонтерской) деятельности законодатель оставляет свободу усмотрения, называя в качестве существенного условия только его предмет [5, ст. 1]. Законодатель оставляет диапазон для квалификации правовой природы договора, а вместе тем и иных существенных условий, от гражданско-правового до комплексного. Закон, добровольческую деятельность определяет как «добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и (или) оказания услуг» [5, ст. 1]. Законодатель определяет условия осуществления добровольцем (волонтером) благотворительной деятельности от своего имени могут

быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который заключается между добровольцем (волонтером) и благополучателем и предметом которого являются безвозмездное выполнение добровольцем (волонтером) работ и (или) оказание им услуг [5, ст. 1].

Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» дает определение добровольцам как гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам, участвующим на основании гражданско-правовых договоров в организации и (или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий без предоставления указанным гражданам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность [6, ст. 2 п. 3.1]. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предписывает заключать с волонтерами гражданско-правовые договоры без предоставления им денежного возмещения [7, ст. 5 п. 4]. Остается открытым вопрос о каких договорах идет речь.

Волонтерская деятельность часто требует специальных познаний, навыков, квалификации. В договоры на безвозмездное оказание услуг должны войти условия по охране здоровья волонтеров. Такие разделы в договорах с волонтерами появились только для определенных видов деятельности, связанной с работой с людьми. По своей сути эти договоры становятся комплексными. В настоящее время сейчас в отдельных актах, закреплена обязанность волонтера, пройти осмотр врача — дерматовенеролога, пройти флюорографическое обследование органов грудной клетки, сдать определенные анализы, сделать прививки и предоставить сведения прививочного сертификата, при осуществлении ухода за получателями социальных услуг.

Письмо Минздрава России от 25.09.2019 г. № 28-2/И/2-8923 «О направлении Методических рекомендаций к порядкам взаимодействия органов власти, государственных учреждений, с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями при содействии в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь» напротив, освобождает волонтеров от прохождения медицинских обследований. Закон определяет: «по своему статусу добровольцы являются близкими к посетителям. Требования по предоставлению добровольцами медицинских книжек и прививочных карт также не допускаются» [9, ст. 7].

Интересна точка зрения Свечникова В.А. о необходимости принятия общего понятийного аппарата в рамках института доброволь-

чества (волонтерства), установления дополнительных гарантий и правовых возможностей для лиц, осуществляющих добровольческую (волонтерскую) деятельность [11, с. 49].

Некоммерческим организациям при составлении и заключении договоров с волонтерами приходится руководствоваться большим количеством нормативных актов.

Резюмируя сказанное, необходимо отметить следующее. В Российской Федерации отношения добровольца и организации оформляются гражданско-правовым договором о добровольческой (волонтерской) деятельности. Договор носит безвозмездный характер. Остаются вопросы, при составлении и заключении договоров. Может быть, практика заключения договоров приведет нас к комплексному договору, который будет включать в себя сведения квалификации добровольца (волонтера), о его ответственности и гарантиях безопасности. Эти изменения повысят эффективность работы некоммерческого сектора и приведут к изменению российского законодательства.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст]: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст.3301
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Текст]: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст.410
4. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ [Текст]: Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (в ред. от 18.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст.3340
5. Федеральный закон от 05.02.2018 № 15-ФЗ [Текст]: Федеральный закон от 05.02.2018 N 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 7. Ст.975
6. Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ [Текст]: Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст.3032
7. Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ [Текст]: Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6071

8. Постановление Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 № 16 [Текст]: постановление Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 N 16 «О свободе договора и ее пределах» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2014. № 5. С. 85–90
9. Письмо Минздрава России от 25.09.2019 № 28-2/И/2-8923 «О направлении Методических рекомендаций к порядкам взаимодействия органов власти, государственных учреждений, с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями при содействии в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь» // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]: http://www.consultant.ru (дата обращения: 24.05.20).
10. Блинова Ю.В. О правовой природе договора о добровольческой (волонтерской) деятельности: сравнительно-правовой анализ // Lex Russica. 2020. № 4 (161). С. 152–164.
11. Свечников В.А. Новое в российском законодательстве о добровольческой (волонтерской) деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 1. С. 47–49.
12. Сайт волонтерыконституции.рф [Электронный ресурс]: https://xn--b1agjaajfqcfbdyrjgbs1d5e.xn--p1ai/#opportunities (дата обращения: 24.05.20).

Новикова Т.Б.,
Студент 3 курса, Институт права
Самарский государственный экономический университет
(novtatbor@mail.ru)

Тихонова К.А.,
Студент 3 курса, Институт права
Самарский государственный экономический университет
(xiuscha.tihonova2015@yandex.ru)

Руднева Ю.В.,
Старший преподаватель,
Самарский государственный экономический университет
(yuliarudneva66@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

***Novikova T.B.**,*
third year student Institute of Law
Samara State University of Economics
(novtatbor@mail.ru)

***Tikhonova K.A.**,*
third year student Institute of Law
Samara State University of Economics
(xiuscha.tihonova2015@yandex.ru)

***Rudneva J.V.**,*
Senior Lecturer Samara State University of Economics
(yuliarudneva66@mail.ru)

PROBLEMS OF USING DIGITAL TECHNOLOGIES AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN CIVIL PROCEEDINGS

В связи с поступательным внедрением телекоммуникационных инфраструктур в повседневную жизнь человека, а также автоматизации его рутинных операций, современное общество сейчас принято называть информационным. Непрерывно развиваясь, взаимообусловленный процесс совершенствования науки и техники охватывает все сферы жизни общества и дает возможность человечеству в более упрощенной форме удовлетворять свои потребности. Широкое развитие средств вычислительной техники и связи позволяет одновременно собирать, хранить, преобразовывать и обрабатывать любую информацию, которая, в свою очередь, постепенно становится стратегическим ресурсом для развития всех сфер деятельности государства. Всё это свидетельствует о том, что в ближайшей перспективе эффективное отправление правосудия будет осуществимо благодаря использованию самых современных информационных инноваций, в том числе искусственного интеллекта и роботизации, созданию высокотехнологичной судебной инфраструктуры и внедрению цифровых технологий. Ведь судебная система, несмотря на устойчиво сложившуюся структуру, так же, как и политическая, социальная, культурная сферы общества нуждается в постоянной модернизации.

Изучив широкий массив научных исследований на тему использования искусственного интеллекта, роботизации, цифровизации в современной жизни общества, а также нормативную базу российского законодательства, авторами был составлен ряд терминов, необходимых для исследования данной проблемы.

Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» содержит в себе легальное определение искусственного интеллекта, который, в свою очередь, представляет собой комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые результатами интеллектуальной деятельности человека [1]. Иначе говоря, искусственный интеллект — это новый уровень развития технологий, благодаря которым цифровой компьютер выполняет функции, традиционно принадлежащие человеку.

Эпоха информатизации и компьютеризации постепенно сменяется цифровыми технологиями. Цифровизация — это сложный процесс преобразования информации в цифровую форму, который в большинстве случаев ведет к снижению издержек, появлению новых возможностей по созданию, передачи, хранению, копированию и шифрования необходимых пользователю сведений.

Так, ст. 155.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) предусматривает норму, регламентирующую использование видеоконференц-связи (далее — ВКС) при проведении судебного заседания. Согласно ей, при наличии в судах технической возможности осуществления трансляции, стороны гражданского дела, их представители, а также свидетели, эксперты, специалисты и иные участники процесса могут участвовать в судебном заседании путем использования систем ВКС при условии заявления ими ходатайства об этом или по инициативе суда [2]. Правом заявить ходатайство о применении ВКС обладают также граждане, находящиеся под стражей или отбывающие наказание в местах лишения свободы, которые не могут быть этапированы в суд, рассматривающий дело.

Оснащение российских судов системой ВКС было предусмотрено федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы». Одним из направлений такой программы является внедрение автоматизированных систем в деятельность органов судебной власти, что в скором времени обеспечит удобный и быстрый доступ к информации, а также повысит качество и эффективность работы аппаратов судов [3].

Да, действительно, согласно данным коммерческой справочно-правовой системы Гарант, в судах общей юрисдикции насчитывается более 8 тысяч помещений и залов судебного заседания, оборудованных комплексами ВКС. За сутки по всей стране суды проводят более 1,5 тысяч судебных заседаний в режиме онлайн-трансляции. Наличие в судах всех уровней системы ВКС и возможности провести онлайн-трансляцию судебного заседания обеспечивают безопасность судей и лиц, участвующих в деле, в связи со сложной ситуа-

цией, сложившейся в результате пандемии коронавирусной инфекции мирового масштаба [4]. Кроме того, дистанционное участие сторон в рассмотрении дела способствует также экономии бюджетных средств на перемещение осужденных к месту судебного заседания и обратно, сокращению процессуальных издержек сторон и других лиц, участвующих в деле, а также сокращению сроков рассмотрения дел.

Но, изучив судебную практику по гражданским делам с использованием систем ВКС и мнения юристов-адвокатов, авторы приходят к выводу, что, несмотря на достаточно полное правовое регламентирование дистанционного участия в судебном заседании, некоторые технические вопросы решить довольно сложно. Наиболее часто возникают проблемы, касающиеся качества изображения и звука. Судье порой очень сложно в такой ситуации понять, что именно хотят донести до суда стороны процесса, а впоследствии и принять решение по делу. Прерывание трансляции, проблемы с передачей звука, изображения в большинстве случаев не остаются без внимания и становятся основой апелляционных или кассационных жалоб, на основании которых вышестоящая инстанция отменяет принятые решения и, как правило, отправляет дело на новое рассмотрение.

Безусловно, сложившаяся в мире ситуация показывает, что система ВКС и дистанционный процесс ведения дел в судах удобны и высокотехнологичны. Но юристы отмечают, что живое общение сторон с судом помогает более четко изложить свою позицию. К трудностям, возникающим при рассмотрении гражданских дел дистанционно, также относятся:

– большой объем доказательств;

– отсутствие живого общения, с помощью которого возможно отследить невербальные сигналы, и, как следствие, возможная потеря или неверная интерпретация сведений, предоставляемых участниками дела.

Следующей, более обсуждаемой и не менее значимой, является тенденция использования искусственного интеллекта в судебной системе ряда стран Европы. Так, согласно данным официального сайта Европейской комиссии по эффективности правосудия (European Commission for the Efficiency of Justice — CEPEJ), целью которой является повышение эффективности и функционирования правосудия в Европе, в 2018 году появился первый европейский документ, определяющий этические принципы при работе с искусственным интеллектом в судебной сфере. «Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях», принятая 3 декабря 2018 года в Страсбурге, основывается на пяти фундаментальных принципах:

– Принцип уважения основных прав человека предполагает, что обработка судебных решений должна преследовать четкие цели и полностью соответствовать основным правам, гарантированным «Европейской Конвенцией по правам человека» от сентября 1953 года и «Конвенцией о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера» от 28 января 1981 года с поправками, внесенными протоколом СДСЕ № 223. Использование в качестве инструмента, помогающего в вынесении судебных решений или в предоставлении консультации участникам судебного процесса, технических средств, основанных на искусственном интеллекте, не должно препятствовать осуществлению права на доступ к правосудию и права на справедливое судебное разбирательство (равенство возможностей и соблюдение принципа состязательности). Они также должны использоваться в полном соответствии с принципами верховенства права и независимости судей в процессе принятия решений.

– Принцип запрета дискриминации подразумевает, что, учитывая возможность выявления искусственным интеллектом существующих неравенств при обработке поступающей информации, государственные и частные задействованные лица должны удостовериться в том, что указанные методы обработки этой информации не порождают и не усугубляют такую дискриминацию, равно как и не приводят к бесконтекстному анализу или использованию.

– Принцип качества и безопасности означает, что разработчики моделей машинного обучения должны иметь возможность собрать широкий опыт соответствующих специалистов системы правосудия (судей, прокуроров, адвокатов и т.д.) а также исследователей/преподавателей в области права и социальных наук (например, экономистов, социологов и философов). Данные, основанные на судебных решениях, которые вводятся в программное обеспечение, реализующее алгоритм машинного обучения, должны поступать из сертифицированных источников и не должны изменяться до момента начала их фактического использования механизмом обучения. Поэтому весь процесс должен быть отслеживаемым для обеспечения гарантии того, чтобы не произошло никаких корректировок, меняющих содержание или смысл обрабатываемого решения.

– Принцип прозрачности, беспристрастности и справедливости подразумевает, прежде всего, полную техническую прозрачность (например, открытый исходный код программы и документация), иногда ограничиваемую защитой коммерческой тайны. Система инструментов, основанных на искусственном интеллекте, должна объясняться простым и понятным языком для описания предлагаемых услуг, положительных и отрицательных результатах исхода

дела, а также и рисках ошибок. Справедливость подразумевает собой возможность привлечения внешнего аудита, с помощью которого независимые органы или эксперты могли бы обеспечить сертификацию и контроль методов обработки поступающей информации или давать предварительные консультации.

– Принцип контроля пользователем означает, что специалисты системы правосудия должны в любой момент иметь возможность пересмотра судебных решений и данных, использованных для получения результата. Участник судебного процесса должен быть проинформирован ясным и понятным языком о том, носят ли решения, предлагаемые инструментами, работающими на основе искусственного интеллекта, обязательный характер, а также о различных имеющихся вариантах и о его праве на юридическую консультацию и обращение в суд. Он также должен быть четко информирован о любом предварительном обращении к возможностям искусственного интеллекта при рассмотрении дела до или во время судебного процесса и иметь возможность возразить, с тем, чтобы его дело могло быть рассмотрено непосредственно судом[5]. Данный принцип полностью отражает не только технический, но и этический подход учёных к использованию искусственного интеллекта при рассмотрении дел. Так, «пользовательский контроль» показывает, что авторы хартии понимают невозможность полной замены судьи искусственным интеллектом.

Говоря об инструментах, неустанно помогающих европейским судам, следует отметить, что для Франции, США и Великобритании искусственный интеллект — это не будущее, а настоящая реальность. Интеллектуальная система помогает анализировать судебные прецеденты, сравнивать законодательство разных стран, автоматизировать юридические консультации и прогнозировать судебные решения. Прогнозирование — один из самых новых методов использования искусственного интеллекта. В большинстве случаев цель такой системы заключается в выявлении взаимосвязи между различными параметрами решения (например, при разводе — продолжительность брака, доход супругов, факты неверности супругов, установленные суммы пособия и т.д.) и, основываясь на машинном обучении, в установлении одной или нескольких моделей, на основе которых можно «спрогнозировать» или «предвидеть» будущее судебное решение [6].

Изучив широкий массив законодательной базы и проведенных исследований в зарубежных странах, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности применения искусственного интеллекта в России. По мнению председателя Совета судей Российской Федерации, судьи Верховного суда России Виктора Момотова — «Суд при вынесении решения руководствуется целым рядом оценочных и ценностных

критериев, закрепленных в законе. Принципы справедливости и гуманизма в уголовном процессе, критерии разумности и добросовестности в гражданском судопроизводстве. Понимание таких общих начал формируется у человека в процессе социализации, воспитания, становления личности — всё это невозможно воспроизвести в программном алгоритме». Председатель также отмечает, что, несмотря на положительные результаты использования технологий искусственного интеллекта и нейронных связей в США, Китае, Франции, Великобритании, такие системы выступают лишь вспомогательным инструментом, неспособным полностью заменить судью [7]. Действительно, судья в силу своих профессиональных особенностей обладает высоким уровнем правовой культуры, что помогает ему полноценно и всесторонне оценивать доказательства по делу и принимать решение, основываясь на своем внутреннем убеждении [8].

Система ВКС, обязательное аудиопротоколирование судебных заседаний, электронный документооборот, в том числе государственные автоматизированные системы (далее — ГАС) «Правосудие» и «Мой арбитр» обеспечивают прозрачность судебного производства, независимость судей, а также разгрузку судебных инстанций от бумажной волокиты. На данном этапе развития судебной системы в целом и гражданского судопроизводства в частности Россия применяет относительно простые методы использования цифровых технологий по сравнению с развитыми странами мира.

Суммируя вышесказанное, следует подвести ряд итогов. Современная судебная система России, несмотря на введение национальной стратегии развития искусственного интеллекта на данном этапе своего развития как технически, так и этически не готова к столь быстрым преобразованиям. Не исключено, что применение искусственного интеллекта поможет упростить рассмотрение судами дел, в которых отсутствует спор о праве, либо таких бесспорных требований, достоверность доказательств которых не вызывает сомнений. Так, например, в особом производстве рассматриваются гражданские дела, по которым необходимо подтвердить наличие или отсутствие юридических фактов или обстоятельств, от которых зависит возникновение, изменение или прекращение личных или имущественных прав граждан. Но здесь может возникнуть сложность в нехватке технического персонала, а именно — специалистов, обладающих правовой грамотностью, знаниями юриспруденции и компетенцией IT-специалиста. Кроме того, внедрение новой специальности может понести за собой ряд финансовых затрат, но введение гуманитарно-технической подготовки юристов в российских ВУЗах позволит наиболее эффективно разрабатывать цифровые программы и алгоритмы для дальнейшего развития российской судебной системы.

Список источников

1. Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335184/ (Дата обращения 18.04.2020)
2. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2020) // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (Дата обращения 18.04.2020)
3. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 25.12.2019) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 — 2020 годы» // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140638/ (Дата обращения 18.04.2020)
4. Постановление Президиума Верховного Суда РФ и Президиума Совета судей РФ от 8 апреля 2020 г. № 821 «О приостановлении личного приема граждан в судах» // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349751/ (Дата обращения 18.04.2020)
5. Council of Europe adopts first European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems // Официальный сайт Европейской комиссии по эффективности правосудия (European Commission for the Efficiency of Justice — CEPEJ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.coe.int/en/web/cepej (Дата обращения 21.04.2020)
6. Дарин Томпсон «Создание новых путей к правосудию с использованием простого искусственного интеллекта и урегулирования споров в режиме онлайн», Юридическая школа Осгуд Холл Йоркского университета [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4 (Дата обращения 21.04.2020)
7. Момотов В.В. «Судебная власть в условиях современных цифровых технологий» доклад от 4.04.2019 // Официальный сайт российского государственного информационного агентства федерального уровня — ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/obschestvo/6296926 (Дата обращения 21.04.2020)
8. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2020) // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (Дата обращения 21.04.2020)

Симунова П.А.,
студент направления подготовки «Юриспруденция»
Самарского государственного экономического университета
(s1munova@yandex.ru)

Тарасенко О.С.,
студент направления подготовки «Юриспруденция»
Самарского государственного экономического университета
(olesya300899@gmail.com)

Научный руководитель: ***Руднева Ю.В.***,
старший преподаватель кафедры
гражданского и арбитражного процесса
Самарского государственного экономического университета
(liss0511@inbox.ru)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННОГО ПРАВА В СТРАНАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО И АНГЛОСАКСОНСКОГО ПРАВА

Simunova P.A.,
student of the specialty «Jurisprudence»
of the Samara State University of Economics
(s1munova@yandex.ru)

Tarasenko O.S.,
student of the specialty «Jurisprudence»
of the Samara State University of Economics
(olesya300899@gmail.com)

Scientific adviser: ***Rudneva Yu.V.***,
senior lecturer at the department of civil and arbitration process
of Samara State University of Economics
liss0511@inbox.ru

SOME ASPECTS OF EVIDENTIARY LAW IN THE COUNTRIES OF CONTINENTAL AND ANGLO-SAXON LAW

В соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации и со ст. 5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации правосудие осуществляется только судом [4; 7]. А деятель-

ность суда всегда сводится к достижению верного знания о фактических обстоятельствах, рассматриваемого судом спорного правоотношения.

В структуру деятельности судов в условиях современных правовых реалий входит установление доподлинных фактов на основании доказательств, представляемых участниками судопроизводства [5, с. 282]. Оценка доказательств происходит с учетом полноты, объективности и непосредственности исследования сведений, содержащихся в данных доказательствах, о чем свидетельствует, к примеру, п. 1 ст. 67 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ) [4], после чего суд вправе принять соответствующее решение. Помимо прочего действующее процессуальное законодательство РФ устанавливает, что доказательствами выступают сведения, полученные в порядке, предусмотренном нормативно — правовыми актами РФ, которые обосновывают требования сторон — участников гражданского процесса, что в итоге способствует более правильному и эффективному рассмотрению дела в суде (п. 1 ст. 55 ГПК РФ) [4]. Данные сведения, уточняющие факты, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств рассматриваемого дела, могут быть получены одним из ниже представленных источников:

– объяснения сторон и третьих лиц;
– показания свидетелей;
– письменные и вещественные доказательства;
– аудио- и видеозаписи;
– заключения экспертов (п. 1 ст. 55 ГПК РФ) [4].

При рассмотрении специфических черт института доказывания как в структуре правового государства РФ, так и в пространстве зарубежных стран, стоит отметить, что процедура доказывания отличается в англосаксонских и континентально-европейских странах. Это объясняется тем, что англосаксонскому правосудию свойственно использование, с одной стороны, суда присяжных заседателей для установления необходимых фактов, а с другой — принципа состязательности при рассмотрении и разрешении спорных правоотношений [6, с. 289]. Также отличия касаются таких правовых аспектов, как способы и порядок получения доказательств, их представление и оценка и т.д. Более того, англосаксонские принципы рассмотрения дел основываются на такой институциональной категории, как стандарт доказывания, который выражается в существовании так называемых детерминант «за пределами разумных сомнений» и «баланс вероятностей». В свою очередь континентально — европейское законодательно не исполь-

зует термин «стандарт доказывания», что предполагает оценку представляемых доказательств в соответствии с внутренним убеждением судьи.

Ярким представителем англосаксонской системы является Соединенное Королевство Великобритании, в котором компетенция органов правосудия не сводится исключительно к применению права как совокупности норм, обеспечивающих правопорядок и законность в обществе. Так, при оценке представленных доказательств суд применяет к ним вышеуказанные стандарты доказывания как объективных критериев установления фактов, которые имели место в правоприменительной практике при рассмотрении конкретного дела. При этом специфика разрешаемого дела также учитывается при выборе стандартов доказывания с тем, чтобы установление наличия или отсутствия обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, происходило наиболее эффективно. Поэтому такие стандарты, как «баланс вероятностей» и «за пределами разумных сомнений» особенно распространены в Англии, что является определенным отличием от процессуальной системы другого государства, входящего в англосаксонскую правовую семью, — США. Там действуют такие стандарты, как «ясные и убедительные доказательства», «перевес доказательств», «за пределами разумных сомнений». К примеру, стандарт «ясные и убедительные доказательства» сводится к тому, что стороны гражданского судопроизводства убеждают суд в неоспоримости полученных доказательств, чем зарождают соответствующую уверенность суда в объективности представляемых доказательств [3, с. 98].

Остановимся более подробно на стандартах доказывания, действующих в Англии. Когда речь идет о таком стандарте, как «за пределами разумных сомнений», то подразумевается, что в достоверности оцениваемого факта не должно оставаться разумных сомнений. Указанный стандарт исходит из категории вероятностей: законодатель подразумевает, что все иные объяснения обстоятельств являются маловероятными.

В свою очередь стандарт «баланс вероятностей» исходит из того, что если есть основание предполагать, что определенный юридический факт имел место быть, то полученное в итоге сведение о правовой ситуации считается доказанным.

В противовес англосаксонскому законодательству романо-германская правовая система исходит, как было отмечено выше, из принципа «внутреннего убеждения» при анализе доказательств, что подразумевает факт того, что суд или присяжные заседатели свобод-

но оценивают доказательства на основе внутреннего убеждения. Можно сказать, что отличие данной правовой категории от стандартов доказывания, свойственных англосаксонской системе государств, заключается в том, что «внутреннее убеждение» носит более субъективный характер и в большинстве случаев не представляется возможным оценить, насколько судья следовал правилу о внутреннем убеждении [6, с. 291].

В связи с этим процессуальное законодательство Германии устанавливает, что суд вправе принимать решение об истинности или ложности представленных убеждений исходя, с одной стороны, из принципа внутреннего убеждения, а с другой –анализа информации, содержащейся в слушаниях между участниками судопроизводства. Подобные правовые нормы можно отметить в процессуальном законодательстве иных стран континентальной Европы, а также в правовых нормах процессуального законодательства РФ [8]. Так, п. 1 ст. 67 ГПК РФ устанавливает, что суд при рассмотрении и разрешении дел оценивает доказательства, исходя из внутреннего убеждения, что дополняется принципами объективности и непосредственности с тем, чтобы оценка доказательственных сведений не носила исключительно субъективный характер [2, с. 250]. Также российское законодательство в контексте института доказывания интересно так называемым бременем доказывания, что означает самостоятельность доказывания сторонами тех обстоятельств, на которые они ссылаются [1, с. 379]. При этом законодатель не фиксирует термин «бремя доказывания», оперируя категорией «обязанность доказывания». В данном случае подразумевается, в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ, что если истец не смог доказать истинность сведений, представляемых им в качестве доказательств, то суд вправе отказать в удовлетворении иска [6, с. 291]. Вместе с тем ответчик также вправе доказать истинность определённых фактов, что соответствует концепции доказательственного права англосаксонской системы.

Дополнительно отметим, что в контексте разрешения спорных правоотношений факт считается установленным, если участник судопроизводства, на котором лежит бремя доказывания, не доказал в ходе процесса его отсутствие [6, с. 292].

Таким образом, российскому доказательственному праву в первую очередь свойственны черты института доказывания континентально-европейских стран. В то же время отдельные процессуальные действия, связанные с представлением доказательств и их дальнейшей оценкой аккумулируют в себе нормы англосаксонского право-

вого законодательства, что провоцирует некоторую противоречивость в интерпретации норм, свойственных процедуре оценки доказательств судом. Представляется важным сделать институт доказывания в РФ более прозрачным и легитимным с тем, чтобы принимаемые судом решения были объективны и максимально обеспечивали защиту прав и свобод участников гражданского процесса.

Список источников

1. Абалымова А.А., Фадеев А.В. Правовая характеристика способов собирания доказательств в доказательственном праве // Российская наука: актуальные исследования и разработки: Сборник научных статей V Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х частях. Ответственные редакторы Г.Р. Хасаев, С.И. Ашмарина. 2018. С. 377–382.
2. Бондаренко В.В., Еникеева Л.И. Сущность системы принципов доказательственного права в гражданском судопроизводстве // евразийская юридическая конференция: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Гуляев Герман Юрьевич. 2018. С. 249–251.
3. Гетьман-Павлова И., Филатова М.Получение и представление доказательств в международном гражданском процессе (отдельные теоретические и практические проблемы) // Международное правосудие. 2017. № 3 (23). С. 96–109.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Консультант Плюс: справ, правовая система [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (дата обращения 05.05.2020)
5. Новицкий В.А., Новицкая Л.Ю. Доказательственное право и теория доказывания: пути развития // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2 (52). С. 282–294.
6. Персидская А.А., Богданова Н.В., Руднева Ю.В. Сравнительный анализ современного доказательственного права России и зарубежных стран // Образование и право. 2019. № 5. С. 289–294.
7. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
8. Печегин Д.А. Сочетание состязательного и следственного начал при производстве дел в международном уголовном суде: автореферат диссертации на соискание ученой степени / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2016. 30 с.

Сычев С.С. ,
аспирант юридического института КемГУ,
место работы: адвокатский кабинет В.Г. Тарасенко
Научный руководитель: к.ю.н., доцент Э.Ю. Балаян
(semyon_sychev@mail.ru)

РОЛЬ И МЕСТО РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Sychev S.S. ,
graduate student of the law institute of Kemerovo State University
place of work: lawyer's office of V.G. Tarasenko
Scientific adviser: Ph.D., Associate Professor E.Yu. Balayan
(semyon_sychev@mail.ru)

PLACE AND ROLE OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN LAW-MAKING OF THE COUNTRY

Полномочия по осуществлению конституционного нормоконтроля в нашем государстве возложены на Конституционный Суд Российской Федерации и региональные уставные (конституционные) суды. В компетенцию Конституционного Суда РФ, в частности, входит рассмотрение на основании поданных гражданами жалоб вопроса о конституционности законодательных актов.

В ст. 2 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) находит отражение принцип приоритета прав и свобод граждан на территории государства. Суть этого принципа заключается в том, что в пределах государственных границ публичные субъекты обязаны действовать, прежде всего, с целью надлежащим образом гарантировать, реализовывать и защищать права и свободы граждан. Причем деятельность всех государственных органов, а также органов местного самоуправления осуществляется, в частности,

в форме правотворчества, которое выражается преимущественно в принятии конкретных актов.

Будучи одним из главных институтов в российской системе защиты прав и свобод граждан, Конституционный Суд РФ наделен полномочиями осуществлять правотворческую деятельность. Однако если учесть специфику правового статуса этого органа в Российской Федерации, его фактическую роль в развитии правового пространства, возникают вопросы по сущности решений Конституционного Суда РФ как источников права.

Изучение Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 N 1-ФКЗ дает возможность определить признаки решений этого органа:

1. Они являются официальными актами, вынесенными от имени государства.

2. Принятые решения окончательны и не могут быть обжалованы.

3. Они облекаются в специальную форму конституционного правосудия.

4. Судебные решения официально публикуются.

5. Акты Конституционного Суда РФ общеобязательны на всей территории страны.

6. У судебных решений непосредственный характер действия, не предполагающий ни дополнительного подтверждения какими-либо должностными лицами или органами, ни принятия утверждающего нормативно-правового акта.

7. Повторно принимая неконституционный акт, невозможно преодолеть силу решения Конституционного Суда РФ о признании его несоответствующим Основному закону.

Ученые-правоведы до сих пор активно дискутируют относительно правовой природы судебных решений, которые принимаются в системе конституционного правосудия. Так, Шабуров А.С. считает, что правотворческие полномочия у судов отсутствуют [1]. В нашей национальной правовой системе среди источников права нет судебного прецедента. Ученые предлагают решить это противоречие следующим образом: признавать общие предписания юридически значимыми правоположениями, а не нормами. Это находит проявление в обязательстве учитывать правоположения при принятии правоприменительными органами решений по определенным вопросам. А органам, осуществляющим правотворческую деятельность, необходимо, со своей стороны, контролировать правоприменение и своевременно корректировать законодательство [2].

По мнению Нерсесянца В.С., решение, в котором Конституционный Суд РФ признает несоответствие законодательного акта Основному закону страны, относится к категории правоприменительных актов. Неконституционный закон не прекращает действовать по решению суда, а отменяется законодателем. Путем признания нормативно-правового акта несоответствующим Конституции РФ, высший орган конституционного правосудия не производит его отмену, а только дает законодательному органу основание для принятия соответствующего решения [3].

Однако большинство исследователей придерживаются другой точки зрения и склоняются к тому, что решения судебных органов конституционной юрисдикции имеют нормативный характер. Так, по мнению Гаврюсова Ю.В., к категории источников права относятся акты Конституционного Суда РФ. Хотя это и специфические, особые источники. В соответствии с законодательством упомянутая судебная инстанция правомочна принимать решения общеобязательного характера [4]. Как утверждают некоторые исследователи, Конституционный Суд РФ принимает решения, которые за счет своих характеристик дают возможность не только для установления норм права, но и для их изменения, а также отмены. Судебное решение, приводящее к утрате нормативно-правовым актом в целом либо его отдельными нормами своей юридической силы, становится основанием для их исключения из региональной правовой системы. Положения этого документа фактически отменяются, и таким образом меняется массив правовых норм. Исходя из этого, ученые приходят к выводу о наличии у решений высшего суда конституционной юрисдикции такого свойства как нормативность [5]. Мухаметшин Ф.Х. склоняется к мнению о том, что с учетом окончательного характера актов Конституционного Суда РФ и изложенных в них позиций, а также невозможности их пересмотра другим судебным органом можно сделать вывод о том, что такие судебные решения относятся к категории источников права. Они обладают всеми свойствами, характеризующими такие источники: наличие юридической силы, общеобязательный и нормативный характер, а также непосредственность действия [6].

Мы полагаем, что при таком подходе правовая природа судебных решений, принятых в рамках осуществления правосудия органами конституционной юрисдикции, не раскрывается, а скорее усложняется. Первое, что подтверждает наше умозаключение — это отсутствие у Конституционного Суда РФ полномочий на осуществление

законотворческой деятельности, которые предоставлены исключительно органам законодательной власти. В случае наделения судов указанной компетенцией произошло бы нарушение такого основополагающего принципа как разделение властей.

Второй аргумент в пользу нашей позиции — ограничение прав органа конституционного правосудия исключительно принятием решений о том, соответствует оспариваемый законодательный акт Основному закону государства или нет. Третий аргумент — юридическая сила закона выше, чем решения, принятого Конституционным Судом РФ. Наш четвертый аргумент — не нормотворчество, а контроль соответствия нормативно-правовых актов Конституции РФ является главным полномочием Конституционного Суда РФ. Именно это обеспечивает обособление судебных органов от исполнительных и законодательных. В этом случае можно утверждать только о наличии у судов конституционной юрисдикции правокорректирующей компетенции, суть которой во внесении этими органами изменений в те акты, которые уже являются элементом правовой системы.

И пятое подтверждение высказанного нами мнения — тот факт, что при признании за решениями Конституционного Суда РФ нормативности, приходится сталкиваться с вопросом о законодательной функции этого органа, а это, как уже упоминалось, является нарушением принципа разделения властей. Следует также обратить внимание на то, что судебная практика в РФ не считается источником права. Мы полагаем, что для этого есть серьезные предпосылки. При официальном уравнивании законов и судебных решений, принятых в сфере конституционной юстиции, возникает закономерный вопрос, какие же именно правовые нормы устанавливают последние. Даже если Конституционный Суд РФ осуществляет толкование норм Конституции РФ, при этом в них не вносятся изменения. Не происходит создание правил, а только даются разъяснения по поводу уже существующих норм. Кроме того, при приравнивании решений Конституционного Суда РФ к законам возникает вопрос, какого именно уровня должны быть законы, чтобы им соответствовали акты этого судебного органа, в том числе принятые в процессе рассмотрения дел определения, которые по существу их не касаются.

Исходя из перечисленного, можно утверждать, что Конституционный Суд РФ уполномочен исключительно оценивать, соответствует нормативно-правовой акт Конституции РФ или нет. Кроме того, если такое соответствие не подтверждается, это не приводит к

созданию правовой нормы, которое относится к исключительной компетенции законодательных органов. Конституционный Суд РФ осуществляет своеобразное подстраивание правовой нормы посредством ее толкования через принципы, закрепленные в Конституции РФ. При этом Конституционный Суд РФ не создает сложностей с выполнением решений. С формальной точки зрения, он получает полномочия, тождественные полномочиям Верховного Суда РФ: обобщение практики применения, но не нормативно-правового акта или нескольких, а отдельной нормы права путем ее толкования в рамках базового правового регулирования, осуществляемого Основным законом [7].

Список источников

1. Шабуров А.С. Состав правотворчества // Правовое государство: теория и практика. 2018. № 2 (52). С. 13–19.
2. Корельский В.М., Перевалова В.Д. Теория государства и права // М.: Издательская группа Инфра-М; Норма. 1997. 570 с.
3. Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных органов) // М.: Судебная практика как источник права. 1997. 48 с.
4. Гаврюсов Ю.В. Правовая природа решений органов конституционной юстиции // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2009. № 2 (18). С. 24–30.
5. Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: монография // М.: Альфа-М. 2006. 240 с.
6. Мухаметшин Ф.Х. О месте решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации и об отдельных проблемах их применения // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2008. № 3. С. 33–40.
7. Григорьев К.Е. Реализация полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: теория и практика // Вестник Воронежского государственного университета. 2016. № 3. С. 92–104.
8. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.) // М.: Городец. 2001. 507 с.
9. Гаджиев Г.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» // М.: Норма. 2012. 672 с.
10. Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 81–95.

Хворостянская О.Ю.,
студентка Международного юридического института
Волжского филиала, 2 курса, группы ИО-28
(oksana.khvorostaynskaya@yandex.ru)

Романчук О.Н.,
студентка Международного юридического института
Волжского филиала, 2 курса, группы ИО-28
(ol.romanchuck2015@gmail.com)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Khvorostaynskaya O.Y.,
Students of International law Institute of Volzhsky branch,
2nd year of study, IO-28 group
(oksana.khvorostaynskaya@yandex.ru)

Romanchuk O.N.,
Students of International law Institute of Volzhsky branch,
2nd year of study, IO-28 group
(ol.romanchuck2015@gmail.com)

CONSTITUTIONAL CONTROL AS A FACTOR OF EFFICIENCY PROVISION OF CONSTITUTIONAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Статья посвящена конституционному контролю как элементу, обеспечивающему эффективность конституционного законодательства Российской Федерации. Показана важность, необходимость данного института. Раскрыта роль и значение конституционного контроля. Даны понятие и функции конституционного контроля.

Институт конституционного контроля является значительно важным демократическим институтом. Его функционирование способствует соблюдению Конституции, которая призвана поддерживать законность и стабильность в государстве. На данном этапе

конституционный контроль является необходимым фактором постоянства. Также с помощью данного института гарантируется прогресс в развитии общества и государства. Благодаря ему значимые вопросы политической сферы могут и должны решаться в пределах конституционного поля, что означает в рамках и на основе права, Конституции и законов.

Конституционный контроль — особый вид правоохранительной деятельности государства в лице уполномоченных на то органов, который состоит в проверке соответствия за соотношением Конституции государства законов и прочих нормативно-правовых актов (в некоторых государствах — также ненормативных правовых актов и действий высших органов государства) [1].

В демократичной правовой стране обеспечение режима конституционной законности является основополагающим фактором для реализации верховенства Конституции на всей территории страны. Конституционный контроль играет важную роль, выступает средством обеспечения существования конституционализма. Под конституционализмом понимается система политической власти, которая при осуществлении своей деятельности опирается на Основной документ страны — Конституцию. Исходя из этого можем сделать вывод, что благодаря конституционному контролю в полной мере имеет место конституционализм.

Наиболее важным залогом возведения в Российской Федерации демократического правового государства и гражданского общества является достижение эффективности функционирования системы нормативно-правовых актов государства [4].

В различных государствах мира существуют четыре вида органов, осуществляющих конституционный контроль:

1) суды общей юрисдикции. Решение данных судов можно оспаривать до федерального верховного суда, решение последнего является окончательным. Подобная система функционирует в странах англосаксонского права (Австралия, Канада, США, страны Латинской Америки и др.), но в её применении существуют различия. К примеру, в Индии решения о неконституционности того или иного нормативного акта имеет право принимать только Верховный суд (в некоторых странах — и суды низших звеньев юстиции). Осуществление конституционного контроля судами общей юрисдикции исключает подачу к ним специального иска о проверке конституционности, это требование может быть обращено к суду только в ходе конкретного судебного разбирательства одной из сторон процесса;

2) специальные конституционные суды (Австрия, Германия, Италия, Россия и др.), которые ведают вопросами конституционного контроля. В конституционный суд подаётся специальный иск с намерением проверить конституционность того или иного правового акта;

3) конституционные советы (Франция). Обращаться в конституционный совет граждане не права не имеют — это право принадлежит главе государства или членам парламента (например, во Франции это право президента, 60 депутатов или сенаторов);

4) конституционно-религиозные советы, функционирующие в отдельных странах мусульманского права (Иране, Пакистане и др.). В их составе — юристы и учёные — знатоки Корана. Подобные органы анализируют закон, во-первых, на соответствие его Корану и лишь затем — на соответствие Конституции.

Исходя из времени осуществления выделяют предварительный и последующий конституционный контроль. В конституционных и судах общей юрисдикции обладает значимостью только последующий конституционный контроль (имеет действие в том случае, когда нормативный акт уже вступил в силу). При присутствии конституционного (конституционно-религиозного) совета существует один предварительный контроль, при котором происходит проверка конституционности закона до подписания его главой государства и вступления в силу.

В Российской Федерации роль конституционного контроля выполняется особым судебным органом — Конституционным Судом Российской Федерации в рамках конституционного судопроизводства (ст. 125 Конституции Российской Федерации, ст.1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»), что доказывает наличие функционирования европейской модели конституционного контроля.

Основываясь на вышесказанном, законная охрана Конституции РФ осуществляется конституционной юстицией или конституционным судопроизводством.

Однако полномочия конституционной юстиции в нашей стране состоят помимо в соблюдении охраны Основного закона — Конституции, но и в надзоре за соблюдением охраны уставов субъектов России. Федеративный строй России устанавливает наличие связи конституций (уставов) субъектов с Основным законом, а также учредительную систему нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации. Таким образом, появляется необходимость значительной правовой охраны конституций (уставов) субъектов

России, соблюдение соответствия им иных нормативных правовых актов субъектов России и муниципальных нормативных правовых актов. Эту функцию региональном уровне осуществляют конституционные (уставные) суды, которые создаются на основе Федерального Конституционного Закона от 21.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», что является предметом ведения и решением самих субъектов Российской Федерации (п. 2, 4 ст. 4, ч. 2 ст. 17). Работа органов конституционной юстиции субъектов осуществляется с целью соотношения системы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации, их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, и, таким образом, Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Суд выявляет конституционно-правовой смысл основного закона и указывает, что исключается какое-либо иное толкование в правоприменительной практике. Он формулирует свои правовые позиции, из которых он исходит при решении дел. Судьи, не согласные с позицией большинства или с решением конкретного дела, могут выразить особое мнение (как и решение Суда, оно публикуется). При изменении ситуации, в иных условиях Суд вправе изменить свою правовую позицию (такое же правило применяют и органы конституционного контроля зарубежных стран по отношению к сформулированным ими доктринам). Конституционный суд Российской Федерации осуществляет по отношению к рассматриваемым делам последующий конституционный контроль (предварительный возможен по отношению к ещё не ратифицированным договорам России с иностранными государствами). Контроль Конституционного суда Российской Федерации может быть абстрактным и конкретным, консультативный конституционный контроль не используется. Постановление суда окончательно, не подлежит оспариванию, начинает своё действие сразу после оглашения, а также не нуждается в подтверждении иными органами или должностными лицами [7].

В федеративных государствах органы конституционного контроля создаются и в субъектах федерации (Германия, Россия и др.), в этом случае они проверяют соответствие законов и иных правовых актов субъекта федерации только конституции (уставу) данного субъекта. В странах англосаксонского права суды общей юрисдикции, осуществляющие конституционный контроль (при отсутствии специализированных органов), проверяют и соответствие правовых актов субъекта федерации федеральной конституции.

Как известно, законодательная и исполнительная власть прочно связаны с политикой, но в судебной власти это является недопустимым, не должно быть политического давления также, как и любого другого, что недопустимо для осуществления влияния на решение суда. Согласно ч. 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает три вида споров о компетенции в зависимости от того, какие органы являются сторонами в споре:

– между федеральными органами государственной власти;

– между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. Причиной к решению спора о компетенции является подача ходатайства соответствующего государственного органа или Президента по окончании завершения определённых процедур в Конституционный Суд РФ.

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, которые издаются на основе результатов реализации полномочия конституционного контроля, являются неоспоримыми, а также обязательными. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

В литературе выделяют нижеприведённую классификацию конституционного контроля. [5]

1. По времени применения: предварительный и последующий. Определяющим фактором здесь является момент контроля. В предварительном — проверка нормативно-правового акта осуществляется до его вступления в силу, до момента подписания главой государства. Последующим считают конституционный контроль вступившего в законную силу акта.

2. По правовым последствиям выделяют консультативный и постановляющий. При консультативном определённый орган полномочен выразить мнение по указанным ему на рассмотрение актам с точки зрения их соответствия Конституции. Этот вид не связан с инициативой запроса; окончательное решение органов контроля в данном случае не обладает юридической силой. Касаемо постановляющего контроля — контроль, в котором соответствующие органы государственной власти принимают решение о соответствии акта

Конституции, причем данном решение носит обязательный, юридический характер. По результатам такого решения тот или иной правовой акт признаётся соответствующим или противоречащим Основному закону — Конституции Российской Федерации.

3. По обязательности конституционный контроль бывает обязательным и факультативным. Обязательный-всякий акт в строгом порядке должен быть проверен на непротиворечивость Конституции. Факультативный контроль применяется, когда его проведение зависит от воли кого-либо: органа, должностного лица, определённого человека.

4. По форме: абстрактный, конкретный. Абстрактным контроль признаётся лишь тогда, когда рассматривается соответствие Конституции акта или отдельных его положений вне зависимости наличия связи с конкретными обстоятельствами. Данное решение подтверждает конституционность-либо упраздняется как весь акт, либо отдельные его положения. Конкретный контроль, как правило, постоянно связан с возникновением обстоятельства в процессе применения изданного правового акта. Данный вид не упраздняет оспариваемый нормативный акт или отдельные его положения; действие акта или отдельное его положения приостанавливается, они не распространяются в пространстве и во времени после вынесения решения.

О защите Конституции Российской Федерации как непосредственного обязательства главы государства упоминается в присяге Президента РФ. Основополагающими полномочиями в сфере реализации конституционного контроля наделяют Президента статьи 85 и 115 Конституции РФ. Безусловно велика роль в осуществлении контроля за соответствием нормативно-правовых актов Конституции Российской Федерации Правительства Российской Федерации, а также судов, глав республик, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их конституционных и уставных судов.

Но значительно важная роль в системе института конституционного контроля в Российской Федерации предоставлена судебному конституционному контролю. В данном понятии заключается официальная деятельность специализированного уполномоченного Конституцией Российской Федерации по реализации своих полномочий посредством особой процедуры для обеспечения защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны, преду-

преждения существования в правовой системе неконституционных актов, толкования Конституции и многое другое. Именно в данном смысле нижеприведённое словосочетание употребляется ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», где Конституционный Суд определяется как «судебный орган конституционного контроля».

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, функционирование Конституционного Суда Российской Федерации в целях реализации выполнения функций конституционного контроля является независимой, суверенной сферой государственной деятельности органа конституционного судопроизводства, которая ведает своими целями, задачами, формами, способами и средствами. Данная работа направлена на сохранение главной роли Конституции Российской Федерации в системе российского права, прямого и непосредственного действия ее норм, устранение конституционно-правовых коллизий и конкуренции между юридическими нормами, которая способствует судебной защите основных прав и свобод человека и гражданина, а также беспрепятственно и полностью реализовывать субъектами конституционного права свои права и обязанности в определённых видах отраслевых правоотношений.

Список источников

1. Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия / С.А. Авакьян. М.: Вестник Московского государственного университета. Серия Право. 1995. 17 с.
2. Ефремов В.В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок / В.В. Ефремов. М.: 2004. 203 с.
3. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга / В.В.Лапаева-М.: Законодательство и экономика. 2008. № 10. 6 с.
4. Несмеянова С.Э. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти / С.Э.Несмеянова-М.: Конституционное и муниципальное право, 2010. 7 с.
5. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть / Б.А. Страшун. М.: ИНФРА-М, 2010. 764 с.
6. Татаринов С.А. Постановления Конституционного суда Российской Федерации в системе источников конституционного права / С.А. Татаринов-Государственная власть и права человека / отв. ред. В.Ф. Волович. Томск, 2001. 132 с.
7. Шульженко, Ю.Л. Конституционный контроль в России / Ю.Л. Шульженко. М.: Ин-т государства и права, 1995. 175 с.

***Чикулаев Р.В.**,*
доцент, кандидат юридических наук, кандидат экономических наук,
доцент кафедры организации аграрного производства, ФГБОУ ВО
«Пермский государственный аграрно-технологический университет
имени академика Д.Н. Прянишникова»,
доцент кафедры предпринимательского права, гражданского
и арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Пермский государственный
национальный исследовательский университет»
(profur1@ngs.ru)

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ КОНЦЕПЦИИ ЦЕННОЙ БУМАГИ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

***Chikulaev R.V.**,*
Ph.D. of Economic Sciences, Ph.D. of Juridical Sciences, Assoc. Prof.,
Associate Professor at the Department of Agricultural production
organization of the Perm State Agro-Technological University
named after Academician D.N. Pryanishnikov,
Associate Professor at the Department of Business Law, Civil
and Arbitrage procedure of the Perm State National Research University
(profur1@ngs.ru)

MODERN APPROACHES TO THE FORMATION OF THE SECURITIES CONCEPT IN THEORY AND LEGISLATION

Значительный шаг в развитии понимания ценной бумаги, ее юридической конструкции и доктринальной концепции, объективно отражаемой в позитивном праве, был сделан с принятием изменений в главу 7 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГКРФ) в 2013 г. Прошедший с момента таких изменений период времени позволяет оценить их влияние на правоприменительную практику и теоретические воззрения, связанные с гражданским оборотом ценных бумаг.

Ключевыми можно признать такие особенности, предусмотренные нормами Главы 7 ГКРФ:

– установление двух разных правовых режимов с одновременным выделением двух классификационных групп ценных бумаг по признаку формы (документарные и бездокументарные);

– введение классификации по видам документарных ценных бумаг, с императивно установленными основанием и видовыми группами: предъявительские, именные, ордерные ценные бумаги;

– специальные правила легитимации владельца, перехода и защиты прав по ценным бумагам в зависимости от их формы и вида.

Законодательство развивается на фоне теоретических концепций, каковых в отношении ценных бумаг в разное время наблюдалось множество [1]. В новейшее время, в период модернизации ГКРФ и иного законодательства о ценных бумагах, в качестве двух основных концепций ценных бумаг было принято выделять документарную и бездокументарную. Будучи преобладающими по сравнению с иными концепциями и конкурируя друг с другом, они обеспечивали импульс для развития как теории ценных бумаг, так и служили основой для научно обоснованной модернизации соответствующих норм закона. Со значительной долей условности и учитывая мнения самих авторов, их можно относить к числу сторонников той или иной концепции. По нашему мнению, приверженность документарной концепции отражена в воззрениях Е.А. Суханова, В.А. Белова, Л.А. Новоселовой и ряда др. ученых, которые склонны рассматривать ценную бумагу, прежде всего как документ, материальный носитель, выполненный, на бумаге. Документарная трактовка наиболее приближена к легальной дефиниции ценной бумаги, свойственной прежним редакциям ГКРФ, но также и действующей редакции ст. 142 ГКРФ, в которой бездокументарные бумаги представлены как некие объекты, относимые к числу ценных бумаг по аналогии с документарными. Ряд авторов прямо отказывают недокументированным объектам в праве «быть» ценными бумагами [2, с. 175–183.]. При таком подходе ценные бумаги, существующие в иной (бездокументарной) форме, не могут являться объектами гражданских прав, сделок, оборота.

Бездокументарная концепция (отраженная в работах Г.Н. Шевченко, Д.И. Степанова, А.Ю. Синенко и др.) предполагает равное право на существование обеих форм ценных бумаг. При этом и документарные, и бездокументарные бумаги должны признаваться имеющими аналогичный правовой режим. Действовавшая до 8 июля 2013 г. редакция части 1 статьи 142 ГКРФ прямо закрепляла принцип презентации ценной бумаги, предполагающий необходимость ее обязательного предъявления для осуществления или передачи прав по бумаге, что безусловно неприменимо к бездокументарным цен-

ным бумагам. В обновленной редакции статьи 142 и других норм ГКРФ это противоречие, казалось бы, устранено путем введения специальных норм о бездокументарных бумагах. Однако контрарный характер документарной и бездокументарных концепций сохраняется, так как с формально-логических позиций сложно представить единый юридический предмет, объект гражданских прав — ценную бумагу, которая принимает то документарный, то бездокументарный характер. Если же рассматривать такой феномен как разнообразие формы при единстве содержания, это будет служить дополнительным аргументом в пользу тезиса о невозможности разделения правовых режимов документарной и бездокументарной ценных бумаг. Но такой тезис будет противоречить концептуальным подходам к реформе гражданского законодательства [3] и смыслу действующих норм статей 142–146 ГКРФ.

В современных условиях оборот ценных бумаг происходит в основном в электронной форме, но порядок учета прав на ценные бумаги в бумажных реестрах применялся еще в XIX в.. Поэтому считать бездокументарную концепцию ведущей не вполне верно, учитывая также системную связь статей 128, 142, 149 ГКРФ, из которых следует, что бездокументарные ценные бумаги являются объектом гражданских прав, имуществом, наряду с документарными. Полагаем, что даже с учетом изменений в ГКРФ и в базовых федеральных законах, регулирующих гражданский оборот финансовых инструментов, говорить об окончательном решении проблемы легальной дефиниции ценной бумаги в полной мере нельзя. Необходимо продолжать реформирование нормативных конструкций, в первую очередь законов, затрагивающих институт ценных бумаг, для приведения их в полное соответствие с ГКРФ.

Не наблюдается устойчивого подхода и в судебной практике. Так в актах Высшего арбитражного суда РФ в 1990-х гг. был заметен вещно-правовой подход к ценной бумаге, в качестве основного метода защиты прав владельца выступала виндикация [4, 5] . Такой подход наблюдался по отношению к обеим формам бумаг, когда ценные бумаги вообще рассматривались как сугубо бумажные документы. Позднее судебные инстанции стали пытаться найти компромисс между вещной и обязательственной природой ценных бумаг, концентрируясь лишь на выборе способа защиты: возможность или невозможность виндикации бездокументарных ценных бумаг, признание права собственности на них, возмещение убытков, возврат ценных бумаг, «восстановление» и «аннулирование» записи в реестре владельцев, признание незаконными действий реестродержателя. Спорными были вопросы о моменте юридического перехо-

да права собственности на ценную бумагу. Имелись случаи довольно нестандартной трактовки электронной формы юридически значимых документов [6]. Отраженная в многочисленных судебных постановлениях проблема признания в качестве главного юридического факта либо сделки, либо передаточного распоряжения как основания перехода прав на бездокументарные ценные бумаги также довольно неожиданно была трансформирована в иную плоскость — возможность признания незаконным самого факта подачи передаточного распоряжения реестродержателю (что по сути снимает основной вопрос о главном юридическом факте) [7] .

Проблема достижения концептуальной определенности при реформировании легальной конструкции ценной бумаги сохраняет актуальность. Концепцией развития гражданского законодательства также было предусмотрено устранение противоречий в цивилистической конструкции ценной бумаги [8] .

С учетом вышесказанного мы делаем вывод о том, что понятие ценной бумаги, в силу его правового многообразия, не может быть исчерпывающе сформулировано в стандартной логической модальности «ценная бумага есть нечто». Такой общедефинитивный подход обычно используется в позитивном праве. В определении статьи 142 ГКРФ документарная ценная бумага по-прежнему связывается не только с юридически неопределенным и не раскрытым нормативно понятием документа, но и с удостоверением обязательственных и иных прав. Однако если отводить ведущую роль только правам, могут быть смешаны причина и следствие, поскольку права не могут возникнуть сами по себе. Права владельца ценной бумаги порождаются особым юридическим составом, возникающим на уровне первичного субъекта (лица), создавшего ценную бумагу. Одно лишь только составление ценной бумаги никаких прав не образует. Для этого лицо, выдающее бумагу в гражданский оборот, должно стать стороной гражданского обязательства, субъектом-должником.

Этап формирования юридических концепций ценных бумаг нельзя считать прошедшим. Коррективы в понимание места ценной бумаги в системе источников права внесла норма статьи 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», которая с 2009 г. относит ценные бумаги к более широкой категории финансовых инструментов. Растет число актов судебной практики, не отличающейся пока единством тенденций. Верховным Судом РФ также пока не принято постановлений, формирующих единство применения законодательства о ценных бумагах и финансовых инструментах на основе обобщения практики рассмотрения нижестоящими судами дел по соответствующим категориям споров.

В современных условиях сложились предпосылки для формирования обновленной концепции ценных бумаг, наиболее полно отражающей существо ценной бумаги как юридического феномена, как объекта гражданских прав и как финансового инструмента, вовлеченного в гражданский оборот. В основе концепции, которую мы обозначаем как «облигаторная», лежит тезис первичном базовом отношении, служащим источником регулятивного воздействия на оборот ценных бумаг и основой для юридической конструкции ценной бумаги. Таким отношением выступает гражданско-правовое обязательство лица, выдавшего (выпустившего) ценную бумагу, перед ее владельцем или иным лицом, управомоченным требовать исполнения обязательства. Виды обязательств, порядок их закрепления, разновидности ценных бумаг и их особенности, переход прав на ценные бумаги могут устанавливаться лишь законом. Иными словами, ценная бумага есть то, что прямо указано в законе, но не то, что участник гражданского оборота, хотя бы и наделенный автономией воли, желал бы выдать от своего имени в качестве ценной бумаги для удовлетворения собственных потребностей. Развивая высказанное Е.А. Сухановым суждение о необходимости разработки самостоятельного гражданско-правового режима для бездокументарных ценных бумаг [9, С. 45], усматриваеются основания и для выработки общего гражданско-правового режима ценной бумаги. На это указывает также и тот факт, что одна и та же ценная бумага по действующему российскому законодательству может выпускаться как в документарной, так и в бездокументарной форме. Таковы, к примеру, облигации, государственные и муниципальные ценные бумаги. Существенным испытанием для традиционного конструирования и понимания правового режима ценной бумаги стало введение в законодательство института электронной закладной. Исследователями высказывались мысли относительно обязательственного (А.А. Богустов) [10, С. 11-13] или даже договорного (И.Н. Бутина) [11, С. 6-9] характера ценной бумаги, но развернутого представления облигаторная концепция пока не получила.

Учитывая сказанное, дефинитивно ценную бумагу можно было бы определить через ряд условий, которые могут быть закреплены нормативно в ГКРФ, или ином специальном законе, либо сохранить доктринальное значение: «В установленных законом случаях обязательства, исполнения которых вправе требовать управомоченное лицо (владелец ценной бумаги или иной правообладатель), могут выражаться, оформляться и закрепляться в ценной бумаге. Ценная бумага юридически оформляется специальным лицом (оригинатор), которое от своего имени несет обязательства по ценной бумаге, либо

иным лицом, имеющим правомочие на оформление и выпуск в оборот (оригинацию) ценной бумаги. Конкретные разновидности ценных бумаг, закрепленные в них обязательства, соответствующие им права, иные требования к ценной бумаге устанавливаются законом. Порядок и особенности оригинации ценных бумаг, совершения сделок с ними, а также иные условия гражданского оборота ценных бумаг определяются законом или в установленном им порядке».

В завершение отметим, что еще более объемной задачей доктринального и легального свойства, требующей отдельного системного подхода и решения видится формирование единого правового режима финансового инструмента, конструктивным элементом которого, по действующему законодательству, является ценная бумага.

Список источников

8. Чикулаев Р.В. Юридические концепции ценных бумаг и их влияние на развитие гражданского права // Журнал Российского права. 2012. № 12. С. 12–24.
9. Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
10. «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 (ред. от 29.07.2014) // Рос. газета. 2008. 23 июля.
11. Обзор практики разрешения споров по сделкам, связанным с размещением и обращением акций: Инф. письмо Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 21 апр. 1998 г. № 33. // СПС «Консультант-Плюс».
12. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 28 дек. 1999 г. № 1293/99 по делу № А27-4195/98-4-168, А27-6427/98-4-345 // Вестник ВАС РФ. 2000. № 4.
13. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 20 сент. 2011 г. № 4399/11 по делу № А56-5494/2010 // Вестник ВАС РФ, 2011, № 12.
14. Постановление Высшего арбитражного суда РФ от 26 февр. 2013 г. № 12913/12 по делу № А27-15517/2011 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 6.
15. Концепция развития гражданского законодательства от 07 окт. 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
16. Суханов Е.А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 45–50.
17. Богустов А.А. Ценные бумаги как объекты прав в гражданском праве стран-участников СНГ (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
18. Бутина И.Н. Акции как ценные бумаги и гражданско-правовая защита прав и законных интересов их владельцев: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

3. КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ, ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКОЙ И КРИМИНАЛЬНЫМ БИЗНЕСОМ

Гайнутдинова Е.И.,
Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(ms.katerina1993@mail.ru)

МИГРАЦИОННЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ И ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Gainutdinova E. I.,
graduate student of The Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation
(ms.katerina1993@mail.ru)

MIGRATION LEGAL INSTITUTIONS IN COUNTERACTION CORRUPTION AND THE SHADOW ECONOMY

Все исследователи признают опасность и причиняемый вред, который исходит от таких негативных социальных явлений, как коррупция и теневая экономика. Отмеченные явления причиняют существенный материальный, организационный, политический вред обществу и государству. В Российской Федерации, в Европейском Союзе, странах Северной и Южной Америки, Азии организация противодействия коррупции и теневой экономике является одной из основных задач внутренней политики перечисленных государств. Такой уровень противодействия коррупции объясняется масштабностью причиняемого вреда и опасностью для национальной безопасности государства.

Коррупция и теневая экономика существует и в Российской Федерации, несмотря на предпринимаемые меры госаппаратом, правоохранительными органами, достичь минимально приемлемого уровня коррупции и объема теневой экономики не удалось. Так

же необходимо заметить, что существование теневой экономики без коррупции невозможно. Отмеченные явления существуют во взаимосвязи. Согласно оценки международной общественной организации Transparency International, индекс восприятия коррупции в Российской Федерации остается невысоким, РФ набрала 28 баллов и 137 место из 180 стран в этом списке [1]. Этот показатель отрицательно сказывается на политическом имидже страны, на укреплении ее авторитета в международном сообществе, в возможности получения субсидий, кредитов для развития экономики. Российская Федерация почти два десятка лет противодействует коррупции, но результаты оставляют желать лучшего.

Серьезно коррупция поразила государственный аппарат и правоохранительные органы государства потому, что должностным лицам предоставлены широкие дискреционные полномочия по принятию итоговых решений, которые используются не в интересах Российской Федерации, а в личных интересах государственных служащих. Коррупция и «крышевание» теневой экономики стали своего рода самостоятельным видом бизнеса. Опыт борьбы с коррупцией и теневой экономикой в РФ и в странах ЕС показал, что противодействие должно быть постоянным, методичным, длительным по времени, только тогда можно рассчитывать на запланированный успех.

Применительно к нашему вопросу необходимо определить роль гражданских институтов в борьбе с коррупцией. Прошедшее время показало, что для эффективного противодействия коррупции требуется привлечение не только государственного и правоохранительного ресурса, но и участие общественных институтов во взаимодействии с государственными и правоохранительными органами. Тем самым государство признает значимую роль общественных институтов в противодействии коррупции и теневой экономике. Сказанное свидетельствует также о том, что государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике непрерывно должна корректироваться с учетом изменяющихся условий [2, с. 162].

Правовые основания для участия гражданских институтов во взаимодействии с правоохранительными органами по противодействию коррупции предусмотрены в ФЗ «О противодействии коррупции» [3], в Национальном плане противодействия коррупции [4], Национальной стратегии противодействия коррупции [5]. В России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных

органов по борьбе с ней. Во всех перечисленных документах отмечается, что необходимо привлечь к работе по противодействию с коррупцией и теневой экономикой гражданские институты. В целях профилактики коррупционных преступлений на гражданские институты возлагается функция контроля за деятельностью правоохранительных органов по противодействию коррупции, профильным министерствам и органам государственной власти поручается создать систему взаимодействия институтов гражданского общества и СМИ с государственными и правоохранительными органами. Противодействие коррупции предполагает участие в этой работе гражданских институтов в пределах своих полномочий. В этом случае государство рассчитывает минимизировать коррупцию и теневую экономику, добиться подъема национальной экономики, сформировать общество гражданского согласия.

В настоящее время существует множество общественных институтов федерального и регионального уровня принимающих участие в противодействии коррупции, например, «Комитет по борьбе с коррупцией», «Стоп, коррупция». Сегодня господствует партнерская модель отношений между правоохранительными органами государства и общественными организациями. Положительными моментами участия общественности по противодействию коррупции заключается в том, что, благодаря общественному контролю, возможно результативно бороться с бытовой коррупцией, тем самым государство эффективно реализует свои социальные функции, укрепляется доверие общества к органам государственной власти. Аксиомой считается, что гражданский контроль над правоохранительными органами будет способствовать противодействию коррупции. Общество более всего заинтересовано в противодействии коррупции. Но на практике не все так безупречно.

По пути привлечения общественных организаций, гражданских институтов к сотрудничеству с правоохранительными органами идет Российская Федерация, но участие общественности сводится лишь к совместному проведению совещаний, отчетов, участию в работе межведомственных рабочих групп. По понятным причинам, представители общественности не могут посвящаться в результаты оперативных разработок, поэтому их участие во взаимодействии носит формально официальный характер, что не связано с реальной борьбой с коррупцией [6, с.108]. Результативность подобных многолетних участий гражданских институтов во взаимодействии с правоохранительными органами близка к нулю. Здесь нужна конкретика, нужен такой формат взаимодействия с

общественностью, который оказывает реальную помощь в противодействии с коррупцией, у общественных институтов должен быть инструмент воздействия на лиц, совершающих коррупционные правонарушения.

Общественные институты полномочны вносить предложения в государственные органы по вопросам совершенствования антикоррупционного законодательства; реализовывать антикоррупционные программы среди мигрантов; проводить общественное обсуждение нормативно-правовых актов, действующих в сфере миграции, проведение встреч, круглых столов с участием миграционных институтов и представителей государственных органов и служб; создание и обеспечение деятельности интернет порталов для мигрантов, где рассматриваются вопросы противодействия коррупции в сфере миграции, взаимодействие с посольством государства, гражданами которого они являются, в том числе и по вопросам противодействия коррупции. Но, к сожалению, законодательное закрепление полномочий гражданских институтов по противодействию коррупции отсутствует. Отсутствие должного взаимодействия в отмеченной сфере сводит на нет возможность проведения совместных плановых предупредительных мероприятий по противодействию коррупции. Отсюда выходит, что общественные институты могут и должны взаимодействовать, но правоприменительная практика нуждается в разработке.

Надо помнить, что гражданские институты находятся на стадии становления, о реальном контроле над правоохранительными органами пока говорить преждевременно, поэтому, как мы отмечали, результативность институтов гражданского общества остается невысокой. Требуется принятие реальных мер по развитию институтов гражданского общества и вовлечению их в профилактическую деятельность по противодействию коррупции.

В Российской Федерации существует несколько общественных организаций мигрантов федерального уровня: Федерация мигрантов России, Комитет «Гражданское содействие», Фонд «Развитие миграции», Центр мигрантов «Дом друзей», Правозащитный центр «Мемориал», Профсоюз трудящихся мигрантов. Все перечисленные организации зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ, а потому осуществляют свою деятельность на легальной основе. Помимо перечисленных институтов, существует множество благотворительных фондов, землячеств, организаций. Если перечисленный ресурс взять под единое управление, наметить задачи и пути их достижения, то можно предположить, каких результатов можно добиться в сфере борьбы с коррупцией.

Но в настоящее время перечисленные общественные организации мигрантов разрознены, у каждой из них свои цели и задачи, отсутствует координационный центр по взаимодействию с общественными организациями мигрантов. Поэтому результативность такого человеческого ресурса малозначительна. С другой стороны, трудно представить трудового мигранта, который приехал на заработки в РФ, с трудом стал на миграционный учет, купил патент, осуществляет трудовую деятельность и одновременно занимается пропагандой правовых знаний, противодействует коррупции, критикует должностных лиц миграционной службы. Полагаю, такой мигрант за короткий промежуток времени дважды был бы привлечен к административной ответственности и выдворен из Российской Федерации за нарушение миграционного законодательства с установлением запрета на въезд в РФ. Поэтому рассчитывать на противодействие коррупции со стороны общественных организаций мигрантов пока не приходится. Эту роль на себя могут взять общественные институты федерального и регионального уровня, те же «Комитет по борьбе с коррупцией», «Стоп, коррупция». Они являются российскими общественными организациями, действуют на основе федерального законодательства. Ничто не мешает им скоординироваться с организациями мигрантов для получения информации и действовать. Наверное, и здесь требуется единое управление гражданскими институтами для взаимодействия и противодействия коррупции.

Значение институтов гражданского общества должно состоять в осуществлении эффективного контроля за деятельностью государственных и правоохранительных органов, оказании правовой помощи мигрантам.

Список источников

1. https://anticor.hse.ru/ Индекс восприятия коррупции в РФ (дата обращения 18.05.2020).
2. Моисеев В.В. Роль институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией. Социально-гуманитарные знания. 2016. № 2. С. 162–169.
3. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ.
4. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».
5. Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460).
6. Руденко А.С., Чистотина О.П. Взаимодействие правоохранительных органов с общественностью по противодействию коррупции: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. 2018. № 5. С. 108.

Исмаилов Ф.Ф.,
аспирант Казанского инновационного университета
им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП) г. Казань
(ygl24@ya.ru)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ КАК ВИД ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ

Ismailov F.F.,
graduate student of V.G. Timiryasova
Kazan Innovation University (IEP) Kazan
(ygl24@ya.ru)

CORRUPTION MANIFESTATIONS AS A VARIETY OF VIOLATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS

Проблема коррупции занимает одно из ведущих мест среди наиболее острых проблем жизни общества современной России. В условиях затянувшегося правового периода нашего общества приобретает особую остроту и значимость рассмотрение проблемы противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, в том числе и имеющей политическую окраску.

Одним из всего многообразия проявлений коррупции является — политическая коррупция.

Политическая коррупция в избирательном процессе как социально-политическое явление присуще современному обществу и имеет несколько форм проявления, преследуемых с позиции действующего уголовного законодательства, таковыми являются — взяточничество, подкуп субъектов политики и другие, совершенные для достижения политических целей, злоупотребления властью в целях материального или финансового обеспечения политической деятельности.

В рамках изучения данной проблемы и выработки, конструктивных мер по ее решению, неминуемо изучение типологии личности совершающей политико-электоральные преступления. В юридической литературе присутствуют различные классификации личности, совершающей политико-коррупционные преступления в избира-

тельном процессе (электорального преступника), в зависимости от интенции поведения, способа, приема, отношения общества (легитимности) [1]. Однако, классификация по целевым предпосылкам, нам представляется наиболее оптимальной, объясняющей дальнейшую мотивацию и закономерности поведения личности.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод, что личность, совершающая политико-коррупционные преступления в сфере избирательного процесса (электорального преступника)- это целенаправленно устремленная личность, обладающая комплексом значимых психолого-социальных и психических свойств имманентных именно этой личности, складывающихся в процессе проведения политических избирательных процедур, интенцированно на достижение поставленных политических целей, с использованием аполитичных и нелегальных методов, запрещенных действующем законодательством России [2].

Современная литература отечественных и зарубежных специалистов по проблеме существования коррупции, в том числе и политической, позволяет выделить некоторые группы факторов, детерминирующих политическую коррупцию в сфере избирательного процесса как свое закономерное следствие. Целью изучения факторов, детерминирующих электоральную коррупцию, является разработка механизма государственного и общественного воздействия для их эффективной нейтрализации, что в совокупности способствует усилению спектра сопротивления [3].

Политическая коррупция в избирательном процессе как политическое явление требует комплексного и систематического исследования для учёта причин и условий ее, порождающих и разработке мер по их нейтрализации. Здесь огромную роль играют общесоциальные меры предупреждения избирательной коррупции.

Значительное место в общесоциальном предупреждении должно отводится правовым мерам, направленным на совершенствование российского законодательства, в том числе и уголовного. В этих целях считаем необходимым ввести в действующее уголовное законодательство норму, которая будет привлекать лиц, получивших или согласных получить в будущем материальные и нематериальные блага, с целью распорядиться своим голосом в пользу конкретного лица. Предлагаем, данную антикоррупционную норму изложить в следующей редакции:

«Получение участником избирательной кампании незаконного вознаграждения.

Получение гражданином России, участвующем в избирательном процессе, денежных средств, ценных бумаг, иного материального

вознаграждения, а также других услуг материального и не материального характера, с целью распорядиться своим правом голоса, так, как угодно лицу, предложившему перечисленные блага, -наказывается штрафом в размере до семидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года».

Полагаем, что данная норма послужит стимулом к заинтересованности граждан в проведение честных выборов, а также к поднятию правосознания и правовой культуры граждан.

В целях эффективной реализации специальных мер предупреждения необходимо также шире использовать в правоприменительной практике такую меру наказания за политическую коррупцию в избирательном процессе при отягчающих обстоятельствах как лишение пассивного политического права.

Анализируя, уголовные и административные меры государственного принуждения можно прийти к выводу о мягкости и незначительности наказаний, за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации.

В качестве специальных мер предупреждения политической коррупции в избирательном процессе, целесообразно создание специальных государственных подразделений по борьбе с политической избирательной коррупцией. Сосредоточив, такое подразделение в системе органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В заключение хотим обратить внимание законодателя на существующую проблему, и не терпящую отлагательства. Политическая коррупция в избирательном процессе на сегодняшний день принимает особую остроту, и решение её должно носить комплексный и системный характер, существенные сдвиги в области противодействия этому социально-политическому негативному явлению зависят, в первую очередь, от парламента Российской Федерации в действиях по преобразованию действующего российского законодательства.

Список источников

1. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение / П.А. Кабанов. ЗАО «Новое знание», Казань, 2004. С. 231.
2. Мир и Образование. Оникс, 2011. 736 с. Словарь русского языка С.И. Ожегова — первый однотомный толковый словарь русского языка.
3. Печугина А.А. Политическая коррупция: вопросы теории и практики / А.А. Печугина. М., 2016. С. 152.

Клименков И.Н.,
Начальник 24 отдела Управления «Б» ГУЭБиПК МВД России
(iklimenkov@mvd.ru)

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ЭБИПК МВД РОССИИ В ПРОЦЕССЕ ПРЕСЕЧЕНИЯ КАРТЕЛЬНЫХ СГОВОРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Klimenkov I.N.,
Chief 24 departments of the Department «B» GUEBiPK
Ministry of Internal Affairs of Russia
(iklimenkov@mvd.ru)

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF ANTI-CORRUPTION BY EBIPK DIVISIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA IN THE PROCESS OF SUPPRESSING CARTEL COLLUSION IN PUBLIC PROCUREMENT

Сфера государственных закупок является важным элементом российской экономики, обеспечивающим бесперебойное функционирование системы государственной власти.

В рамках реализации государственных программ Российской Федерации в III квартале 2019[1] года закупки осуществляли 16 679 заказчиков (100% от общего количества заказчиков, осуществляющих закупки в III квартале 2019 года). Наибольшее количество заказчиков осуществляло закупки в рамках реализации Государственных программ Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» — 2122 (12, 7% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ), «Развитие здравоохранения» — 1684 (10% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации госу-

[1] Данные о более поздних периодах закупок не представлены на официальном сайте Министерства Финансов Российской Федерации, к моменту подготовки настоящего материала.

дарственных программ), «Юстиция» — 1433 (8,6% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ), «Развитие образования» — 1195 (7,2% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ), «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» — 1017 (6,1% от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ), «Социальная поддержка граждан» — 925 (5,5 % от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ), «Доступная среда» — 809 (4,9 % от общего количества заказчиков, осуществлявших закупки в III квартале 2019 года в рамках реализации государственных программ) [1].

При этом эффективность расходования бюджетных средств на прямую зависит от отсутствия коррупционных проявлений в сфере государственных закупок.

Коррупция явление многогранное, которое может иметь различные формы своего выражения. С точки зрения действующего законодательства коррупция это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами [3].

По данным МВД России, наиболее подвержены криминальным посягательствам: сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; строительство, в том числе жилищное; содержание автомобильных дорог; здравоохранение; образование; наука и культура [7].

В сфере государственных закупок коррупционные проявления чаше всего выражаются в форме внеправового взаимодействия тандема заказчик-исполнитель (поставщик), в рамках которого, за незаконное вознаграждение государственный (муниципальный) заказник, допускает возникновение ситуации ограничивающей конкуренцию, и обеспечивающую заключение государственных (муниципальных) контрактов с лицами (взяткодателями), предоставившими такое незаконное вознаграждение.

Приведем следующий пример такой незаконной деятельности, а именно по материалам ГУЭБиПК МВД Россиии УЭБиПК МВД по Республике Карелия 11.04.2019 СО по г. Петрозаводску СУСК России по Республике Карелия возбуждено уголовное дело по п. «а» ч. 2 ст. 178 УКРФ в отношении руководителей ООО «Никамед», ООО «Медлон», ООО «Медлон-ДВ», которые создали условия для ограничения конкуренции путем заключения соглашения, запрещенного антимонопольным законодательством, и систему подкупа работников медицинских учреждений Республики Карелия. Последние за денежное вознаграждение содействовали заключению договоров с указанными организациями без проведения процедуры торгов, заранее информировали о планируемых медицинскими учреждениями закупках и аукционах с передачей списков необходимого товара. На основании полученных списков руководители указанных организаций составляли технические задания на планируемый к приобретению товар с включением «блокирующих позиций», то есть конкретных товаров с определенными техническими характеристиками, возможность поставки которых имелась только у данных организаций и заведомо отсутствовала у других поставщиков, что повлекло незаконное извлечение дохода в сумме свыше 64,7 млн/ рублей.

Таким образом, в результате картельного сговора между участниками закупочной деятельности, осуществляется неэффективное расходование бюджетных средств, нарушаются принципы функционирования контрактной системы государственных закупок Российской Федерации [2], что, несомненно, причиняет не только материальный вред государству, но и приводит, ввиду наличия коррупционных проявлений, к снижению авторитета государственной власти у граждан Российской Федерации.

Согласно подпункту 7 пункта 16 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года одной из задач развития системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики выступает осуществление контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд и предотвращение картельных сговоров [5].

С учетом утвержденных задач в укреплении национальной безопасности, а также в силу поручения Президента Российской Федерации от 5 августа 2017 года № Пр-1525 по осуществлению первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение деятельности картелей Министерством внутренних дел Российской Федерации принимаются меры по совершенствованию борьбы в сфере выявления и раскрытия преступлений, связанных с ограни-

чением конкуренции как между хозяйствующими субъектами в простых товарно-денежных отношениях, так и в сфере исполнения госзаказа [8].

Анализ имеющихся материалов и возбужденных уголовных дел показывает, что в связи с отсутствием единой методики выявления, возбуждения и расследования правоохранительными органами уголовных дел по ст. 178 УКРФ отсутствует и судебная практика. Возможность уголовного преследования для участников картелей практически остается только «на бумаге» [9].

Правоприменительная деятельность ГУЭБиПК МВД России, а также территориальных подразделений ЭБиПК МВД России показывает, что чаще всего совершаются преступления, связанные с ограничением конкуренции при исполнения госзаказа, в сфере производства и реализации нефтепродуктов; продуктов питания; электроэнергии; лекарственных средств; услуг ЖКХ; услуг связи; страхования; в банковском секторе; при подготовке и проведении торгов и аукционов и др.

ГУЭБиПК МВД России постоянно совершенствует методы противодействия всем коррупционным проявлениям, в том числе получившим свое выражение в форме картельных сговоров. Так, например, за январь-декабрь 2019 г.подразделениями ЭБиПК территориальных органов МВД России выявлено 16 (+ 8) преступлений, предусмотренных ст. 178 УКРФ (ограничение конкуренции), в том числе 16 (+8) — в крупном или особо крупном размере, по которым возбуждено 14 (+11) уголовных дел, с участием ГУЭБиПК МВД России — 2.

Преступления выявлены на территории Ставропольского края (2), Республики Хакасия (2), Свердловской области (1), г. Москвы (1), Московской области (2), г. Санкт-Петербурга (1), Приморского края (1), Мурманской области (1), Республики Карелия (1), Карачаево-Черкесской Республики (1), Республики Чувашия (1), Ямало-Ненецкого автономного округа (1), Самарской области (1) [6].

Однако, деятельность органов внутренних дел по противодействию коррупции в сфере государственных закупок, в том числе в процессе борьбы с картелями, в настоящее время встречает определенные организационные проблемы. Такие проблемы можно классифицировать на внутренние, которые связаны с оперативной (служебной) деятельностью сотрудников подразделений ЭБиПК МВД России, и внешние, которые связаны с процедурой взаимодействия подразделений ЭБиПК МВД России, в процессе выявления (раскрытия) и пресечения преступного поведения в данной сфере, с органами государственной власти, наделанными специальной

контрольной (надзорной) функцией в сфере государственных закупок, в частности с ФАС России.

К внутренним проблемам противодействия коррупции в сфере государственных закупок можно отнести:

– необходимость продолжительной и кропотливой работы сотрудников подразделения ЭБиПК, которая состоит из проведения значительного объема оперативно-розыскных мероприятий при ограниченных оперативно-технических возможностях по документированию преступного сговора;

– заключение проверяемыми субъектами, соглашения в устной форме, исключающее их документарное подтверждение и как следствие невозможность доказать факт сговора отдельных участников рынка;

– нарушение документооборота в проверяемых организациях, исключающее своевременное получение интересующих документов и содержащих не полный перечень необходимых сведений.

При этом особо можно отметить корпоративность и замкнутость картеля, блокирование участниками картеля каналов утечки информации, строгую внутригрупповую дисциплину и конспирацию; наличие у разрабатываемых лиц коррумпированных связей в различных государственных органах.

Основной внешней проблемой противодействия коррупции в сфере государственных закупок является сама процедура взаимодействия между МВД России и ФАС России в процессе выявления картельных сговоров.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Проведенный нами анализ особенностей организации служебной деятельности подразделений МВД России в сфере выявления и пресечения картельных сговоров при заключении государственных контрактов, позволил сделать вывод, что наибольшей широтой задач и сформированных на их основе полномочий в обозначенной области обладает специально созданная для их решения ведомственная вертикаль МВД России, высшим звеном которой является Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России.

Более того фактически, в настоящее время, данное полномочие прямо прописано только для ГУЭБиПК МВД России. Для оптимизации и совершенствования процедур противодействия картельным, считаем, что такое направление деятельности региональных подразделений ЭБиПК как выявление и пресечение картельных сговоров при заключении государственных контрактов должно быть выделано в отдельную функцию региональных подразделений ЭБиПК.

Также считаем необходимым отметить, что коррупционные проявления в сфере государственных закупок ежегодно причиняют крупный ущерб Российской Федерации, что в условиях современной экономической нестабильности может способствовать нарушению режима функционирования всей системы государственной власти. Коррупция в сфере государственных закупок, проявляющаяся через картельные сговоры, препятствует выполнению национальных проектов.

Учитывая наличие определенных организационных проблем в противодействии коррупционным проявлениям в данной сфере, необходимо совершенствовать как организационные основы деятельности подразделений ЭБиПК МВД России в данной сфере, так и разрабатывать (а также внедрять) эффективные алгоритмы взаимодействия МВД России с ФАС России.

Список источников

1. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2019 года [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/2019 . Дата обращения: 20.03.2020 г.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения и муниципальных нужд: федеральный закон Российской Федерации от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
3. О противодействии коррупции: федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
5. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. N 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902
6. Статистика и аналитика МВД России [Электронный ресурс]. Доступ из официального сайта МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101761. (дата обращения: 28.03.2020).
7. Лавров В.П., Лапин В.О. Преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: вопросы выявления и расследования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2. С. 108–113.
8. Перечень поручений Президента Российской Федерации по осуществлению первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение

деятельности картелей [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55315 (дата обращения: 22.02.2020).
9. Быков Б.А. Административно-правовые и организационные основы деятельности ОВД в сфере обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 117.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 07 апреля 2020 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Матюхина Т.И.,
адъюнкт кафедры уголовного права факультета
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
(matyukhina-89@mail.ru)

ОБОСНОВАННОСТЬ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СРЕДСТВО БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ, ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Matyuhina T.I.,
adjunct of the department of criminal law faculty
of scientific and pedagogical and scientific staff Moscow University
Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya
(matyukhina-89@mail.ru)

VALIDITY OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A MEANS OF FIGHTING CORRUPTION AND THE SHADOW ECONOMY

Конституция Российской Федерации была принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года и состоит из 9 глав и является важнейшим правовым актом в жизни общества и государства [1]. В своем послании 15 января 2020 года Президент РФ предложил внести в Конституцию Российской Федерации ряд поправок [2]. Поправки вызваны значительными изменениями, произошедшими в стране. Данные поправки предложенные в области истории и политической системы, традиционных семейных ценностей, прав человека и гражданина, изменения полномочий Федерального Со-

брания, расширения полномочий Президента и сокращения полномочий Правительства, ограничения в области местного самоуправления, реформы судебной власти, решений международных судов, обнуления президентских сроков.

Теневая экономика и коррупция близкие между собой понятия. В связи с чем можно выделить следующие черты их взаимосвязи:

– теневая экономика может получить свое развитие в условиях коррумпированности систем государственной власти и управления

– теневая экономика формирует коррупционные отношения во всех тех сферах политики и экономики, без которых невозможно ее благополучное существование

– благодаря коррупция теневая экономика остается в тени и ведет свой нелегальный бизнес

– коррупция создает основу для формирования новых сфер теневой экономики

– теневая экономика и коррупция, являются друг для друга финансовыми основами

В связи с чем, внесение изменений в Конституцию РФ способны решить проблему борьбы с коррупцией и теневой экономикой, путем выработки новых основ государственной политики [6]. Антикоррупционная политика должна стать неотъемлемой частью государственной политики и должна включать меры, которые решают ряд следующих задач:

1) организация борьбы с коррупцией на разных уровнях;

2) минимизацию условий, благоприятствующих коррупции;

3) уменьшение выгод для двух сторон коррупционной сделки;

4) наиболее частые выявления коррупционных действий и установление наказания;

5) оказание влияние на мотивы коррупционного поведения, то есть подвести общество к неприятию коррупции [3].

Здесь мы можем обратиться к поправкам, вводимым в области местного самоуправления. Так пункт «г» статьи 71 дополнен нормой по «организации публичной власти» [2]. Здесь можно отметить, что публичная власть опирается на имеющийся персонал государственных служащих. И в связи с чем к данной категории людей- государственным служащим, должны быть предъявлены определенные требования, а именно ограничения, связанные с выполнением их публичных функций. В связи с чем, будут минимизированы условия благоприятствующие коррупции при осуществлении ими своих полномочий [5].

Одна из основных причин роста коррупции в переходный период, это несоответствие между новыми условиями функционирования

государства и старыми механизмами. В связи с чем в рамках антикоррупционной программы необходимо налаживать работу государственного механизма в новых условиях, а также менять ориентиры поведения чиновников и иных граждан. В данной связи совершенствование налогового законодательства также уменьшает коррупционную (теневую) зону экономики, а именно со стороны попадания предпринимателей под шантаж служащих налоговых органов. Переход на электронные средства расчета, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде [3].

Планируя антикоррупционную политику необходимо придерживаться в том числе следующих положений:

– полное искоренение коррупции невозможно. В нормальном состоянии власти и общества случаи коррупции полезны, как сигналы о неполадках в методах работы власти

– нет стран, которые обречены на масштабную и хроническую коррупцию

– борьба с коррупцией не должна происходить одноразово, так как данное явление длительное, постоянно развивающееся

– коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Наиболее эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию

– борьба с коррупцией является эффективной, если она комплексна и ведется постоянно с помощью сил властей и общества

– антикоррупционная программа должна быть реализована на высшем уровне политического руководства страны, при сотрудничестве с институтами гражданского общества;

– затраты на реализацию антикоррупционной программы быстро обеспечат отдачу, превышающую вложения.

Также ведущую роль в борьбе с коррупцией и теневой экономикой является институт Президента РФ, на который опирается весь механизм публичной власти. Необходимо подчеркнуть роль Президента РФ в поддержании гражданского мира и согласия, а также в осуществлении антикоррупционной политики. Президент РФ проявил гибкость в руководстве механизмом публичной власти. В свете происходящих изменений, Президент РФ часть функций по формированию Правительства РФ как бы передает Государственной Думе. Теперь Государственная Дума как одна из палат Федерального Собрания, должна более тщательно подходить к подбору руководителей исполнительного аппарата. Для всех высших государственных должностных чинов, таких как: депутатов, министров, глав субъектов РФ, судей, руководителей правительства, предложено ввести запрет на наличие иностранного гражданства, вида на житель-

ство и иного документа, позволяющего проживать в другой стране. Также запрет на хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. А для Президента страны недопустимо наличие иного гражданства, вида на жительства и пр. не только на момент избрания, но и в прошлом [4]. Что также можем отнести к средствам борьбы с коррупцией в данных сферах.

Одна из задач антикоррупционной политики — это укрепление судебной системы, где необходимо гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы; более тщательно подходить к подготовке и отбору кадров; укрепить арбитражные суды. Также, необходимо снизить возможности для попадания коррупции в судебный корпус. Одно из необходимых изменений вносимых в Конституцию РФ, является расширение полномочий Совета Федерации в части отстранения от должности судей Конституционного и Верховного судов за поступки, порочащие честь и достоинство. Решение вопроса о такой отставке будет исходить от Президента РФ.

Что касается местного самоуправления, оно должно развиваться параллельно борьбе с коррупцией и организованной преступностью, иначе оно также может попасть под влияние коррупции. Согласно статье 12 Конституции РФ, местное самоуправление самостоятельно и независимо от государственной власти. Тут исторически мы переходим к другому этапу. В поправках есть важные для нас положения о том, что государственные и муниципальные органы образуют единый механизм публичной власти, действуя согласованно [5]. Также уточняется положение о том, что местное самоуправление самостоятельно управляет муниципальной собственностью, формирует муниципальный бюджет и решает иные вопросы, которые отражают интересы жителей муниципального образования. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Такая конструкция государственных и муниципальных органов, как единой системы публичной власти, имеет хорошие перспективы реализации в сфере борьбы с коррупцией.

Самый независимый орган в нашей стране — Федеральное Собрание. Но пока что Конституция ограничивает его контрольные функции, для того чтобы сами эти функции не стали источником коррупции. Счетная палата, практически не зависит от Президента и исполнительной власти, поскольку финансируется самостоятельно напрямую из бюджета. Но, к сожалению, потенциал Счетной

палаты еще не полностью реализуется системой государственного контроля. Среди причин — отсутствие жестких механизмов применения санкций по материалам заключений. В связи с чем, целесообразно расширять полномочия Счетной палаты. В поправках, предложенных внести в Конституцию РФ предлагается, чтобы председатель Счетной палаты, заместитель председателя и аудиторы назначались по представлению Президента РФ. Также вводится процедура парламентского контроля, это может быть выражено не только в традиционных парламентских расследованиях, в информировании о ходе выполнения законодательных актов и иных решений. Также могут направляться парламентские запросы Председателю Правительства РФ, министрам, иным руководителям исполнительной власти [4].

В рамках борьбы с коррупцией на наш взгляд помимо внесения поправок в Конституцию РФ, можно предложить провести реформу исполнительной власти, которая будет предполагать:

– получение населением информации о планах, решениях и действиях властей в целях налаживание общественного контроля за властью. Обязанностью властей должно быть предоставление этой информации, в противном случае они должны нести определенные санкции за нарушение этих обязанностей;

– разграничение функций принятия решений между ведомствами, а именно реализации, контроля, предоставления услуг. Совмещение данных функций способствует коррупции;

– персональная ответственность должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом;

– введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки. Где это невозможно, должны применяться жесткие стандарты на продукцию и услуги;

– увеличение денежного содержания государственных служащих, расширение социальных гарантий;

– принятие кодекса государственного служащего, за соблюдением которого будет установлен жесткий контроль, в результате чего уменьшится вероятность коррупционных действий;

– установление жесткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за нарушение предписанного законами поведения;

– повышение престижа государственной службы;

– введение профессиональных конкурсов и корпоративных наград за честность и профессионализм.

Состояние коррупции в России в настоящее время обусловлено сложным переходным этапом, это и пандемия, которая наносит ущерб здоровью населения, финансово-экономический кризис, иные негативные проявления климатического характера. В рамках борьбы с коррупцией и теневой экономикой необходимо запустить эффективную антикоррупционную программу, которая должна совершенствоваться одновременно с изменениями, происходящими в обществе. Поправки предложенные в Конституцию РФ в связи с происходящими изменениями во многих сферах в настоящее время, в том числе, в связи с расширением коррупции и теневой экономики способствуют выработке новых механизмов функционирования государственной власти. В связи с чем, позволят вести более эффективную антикоррупционную политику в различных сферах. В настоящее время эффективность Конституции РФ может достигаться путем внесения соответствующих поправок. Однако в ходе реализации данных новых положений Конституции может возникнуть ряд вопросов, которые необходимо будет прояснить возможно принятием новых законодательных актов.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11.
3. Антикоррупционная политика и контроль теневой экономики как основа экономической безопасности государства [Электронный ресурс] URL:https://studopedia.ru/22_80305_antikorruptsionnaya-politika-i-kontrol-tenevoy-ekonomiki-kak-osnova-ekonomicheskoy-bezopasnosti-gosudarstva.html
4. Талия Хабриева: поправки в Конституцию укрепят стабильность власти [Электронный ресурс] \URL:https://rg.ru/2020/01/30/taliia-habrieva-popravki-v-konstituciiu-ukrepiat-stabilnost-vlasti.html
5. Тихомиров Ю.А. О поправках к Конституции Российской Федерации// Конституционная модернизация 2020 и институт законодательного и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации// лекции, посвящённые поправкам в Конституцию Российской Федерации, 2020 С. 3–12.
6. Борьба с коррупцией в правоохранительных органах за рубежом: монография / В.Ю.Артемов, И.С.Власов, Н.А.Голованова и др.; отв. ред.: И.С.Власов, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2018. 320 с.

Пеньевской Б.В.,
студент магистратуры
Международного юридического института
(peny.bv@gmail.com)

Петрова И.В.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ПОЛНОМОЧИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА НА ОСНОВЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Penyevskoy B.V.,
master student International Law Institute
(peny.bv@gmail.com)

Petrova I.V.,
PhD in law, associate Professor
of the Department of financial law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

SERVICE OF THE ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION: LAW REVIEW BASED ON DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT

Согласно полномочиям, закрепленным в федеральном законодательстве, Счетная палата РФ является государственным органом, осуществляющим внешний финансовый контроль за исполнением федерального бюджета и использованием федерального имущества. Деятельность Счетной палаты реализуется на основе конституционных принципов и направлена на пресечение правонарушений в финансово-бюджетной сфере, что коррелируется с социальными нуждами населения страны. В этом и заключается основополагающие принципы признания прав и свобод человека и гражданина, и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Помимо этого необходимо отметить принцип разделения органов государственной власти на отдельные ветви. В этой связи дискуссионным вопросом становится статус Счетной палаты. Одни ученые относят данный государственный орган к законодательной ветви власти, другие считают, что это независимый самостоятельный орган внешнего государственного аудита, для третьих Счетная палата — это самостоятельная контрольная ветвь власти [10, с. 86]. Конституционный Суд РФ, рассматривая дело о праве Счетной палаты осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета в рамках соответствия Конституции РФ [1] нормы Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год», подтвердил самостоятельность Счетной палаты РФ и невозможность изменения порядка деятельности данным законом [6]. Таким образом можно утверждать, что Счетная палата не занимается законотворчеством и не принадлежит к отдельной ветви власти в соответствии с ч. 2 ст. 4 ФЗ «О парламентском контроле» [3].

Объекты, на которые распространяются полномочия Счетной палаты РФ, определены в Федеральном законе о Счетной палате [2]. За последнее время полномочия Счетной палаты, как контролирующего органа, значительно расширились. Счетная палата проводит проверки государственных компаний, государственных корпораций, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов получившими бюджетные средства в рамках государственных программ, инвестиционных проектов. В связи с чем, хотелось бы отметить отсутствие в указанном федеральном законе прав и гарантий проверяемых юридических лиц. Конституционный Суд РФ относительно превышения государственными органами пределов своих полномочий в Постановлении от 16 июля 2004 г. № 14-П [8] указал, что контроль в таком случае ограничивает свободу предпринимательской деятельности и подавляет экономическую самостоятельность, что противоречит ст. 34 и 35 Конституции РФ.

Другим вариантом превышения полномочий Счетной палаты является выход за пределы внешнего финансового контроля. В Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П [5] Конституционный Суд РФ провел разграничение между налоговыми и бюджетными правоотношениями. Следовательно, исполнение обязательств объекта налогового контроля регулируется законодательством о налогах и сборах. Счетная палата вправе осуществлять оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот, так как подобные льготы могут привести к издержкам бюджета РФ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, также регулирующий деятельность Счетной палаты РФ, предусматривает принцип кон-

ституционного равенства и определяет юридическую ответственность сторон в случае возникновения нарушений бюджетного законодательства.

Несмотря на это, применение государственных мер принуждения Счетной палатой в бюджетном праве оспаривалось в Конституционном Суде РФ. Так, было установлено, что нормативное регулирование применяемых к нарушителям бюджетного законодательства мер принуждения не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью [7].

Останавливаясь на проблемах законодательного регулирования деятельности Счетной палаты необходимо отметить проблему дублирования контрольных полномочий данного органа другими государственными органами (как следствие — нерациональная трата ресурсов на контрольные функции и рост бюджетных издержек на восстановление от совершенных правонарушений) [9, с. 357], разграничения функций внешнего и внутреннего финансового контроля, оценки эффективности финансового контроля и т.д.

В виду этого, требуется в первую очередь принять меры связанные с полной передачей функций внешнего финансового контроля Счетной палате РФ, разработкой стандартов, правил и методик осуществления контроля в целях повышения его эффективности. Однако Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П [4] определил, что любой государственный орган может выполнять функции финансового контроля в рамках компетенции, закрепленной за ним в законодательстве. Поэтому функции по внешнему финансовому контролю не могут быть полностью переданы Счетной палате, но определенно должны быть упорядочены. Так, в ст. 266.1 Бюджетного кодекса РФ может быть включено следующее дополнение: «Дублирование контрольно-надзорных полномочий и мероприятий органов финансового контроля различных уровней исключается. Деятельность данных органов по планированию и проведению проверок объектов контроля осуществляется органами прокуратуры».

Таким образом Конституционный Суд РФ внес определенный вклад в понимание полномочий и правового статуса Счетной палаты, что отразилось в принятом позднее Федеральном законе о Счетной палате от 5 апреля 2013 г. Счетная палата является высшим органом внешнего государственного аудита и осуществляет свою деятельность в соответствии с конституционными принципами объективности, независимости, открытости и гласности. Из приведенных выше решений Конституционного суда РФ следует, что Счетная палата вправе проводить аудит эффективности любого

субъекта финансового контроля в рамках исполнения федерального бюджета, в следствие чего происходит дублирование ее контрольных функций другими государственными органами.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [Электронный ресурс] URL: http://www.pravo.gov.ru/.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019 № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗРФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
3. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018 № 342-ФЗ) «О парламентском контроле» // СЗРФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П // Российская газета. 1997. № 242.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 № 24-П // Российская газета. 1998. № 199.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Российская газета. 2004. № 134.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П // Российская газета. 2004. № 158.
9. Золотарева А.Б. К вопросу об эффективности государственного контроля в бюджетной сфере // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. Т. 7, № 1 (22). С. 355–358.
10. Овсянников П.Ю., Радкевич В.В. Досрочное освобождение от должности председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации как мера конституционно-правовой ответственности // Научный компонент. 2019. № 4 (4). С. 85–88.

Попов С.А.,

Старший оперуполномоченный по особо важным делам
24 отдела Управления «Б» ГУЭБиПК МВД России
spopov_1978@mail.ru

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Popov S.A.,
Senior Special Officer 24 departments of the Department «B»
GUEBiPK Ministry of Internal Affairs of Russia
spopov_1978@mail.ru

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS BODIES WITH STATE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

В общероссийской системе противодействия коррупции деятельность МВД России имеет многоаспектный характер. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и утвержденным Президентом Российской Федерации Положением о Министерстве, одним из центральных звеньев профилактики и предупреждения преступности и ее коррупционной составляющей является МВД России. Осуществляя свои полномочия в указанной сфере, Министерство взаимодействует с иными органами государственной власти, государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами.

Совокупность подразделений в органах внутренних дел, осуществляющих противодействие коррупции, представляет собой иерархичную структуру отделений и служб, несущих ответственность за снижение уровня преступлений, связанных с нарушением законодательства в области коррупции на уровне Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов в субъектах Российской Федерации и подведомственных им органах внутренних дел в муниципальных образованиях [4, с. 115].

Исторически сложилось так, что на сегодняшний день органы внутренних дел выступают в качестве основной государственной структуры, на которую возложена обязанность борьбы с преступностью, в том числе, и коррупционной направленности. В структуре МВД РФ по субъекту имеются соответствующие структурные подразделения, для которых противодействие коррупции выступает в качестве первоочередной, главной задачи. В качестве таких структурных подразделений выступают:

1) подразделение экономической безопасности и противодействия коррупции и

2) подразделения собственной безопасности территориальных органов МВД России, на остальные подразделения возложены в основном вспомогательные функции в области противодействия коррупции.

Организация деятельности этих двух подразделений регламентируется Приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 679 «Об утверждении положения о Главном управлении собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации», а на региональном уровне приказами региональных УМВД об утверждении положения об Управлении собственной безопасности территориальных органов УМВД России и Приказом МВД России от 16 марта 2015 г. N 340 «Об утверждении положения о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации» и соответствующим приказом на уровне УМВД России по субъекту [2; с. 8].

При этом отметим, что борьба с коррупционными проявлениями требует комплексного подхода и эффективного межведомственного взаимодействия. Такое межведомственное взаимодействие осуществляется как среди правоохранительных органов специально уполномоченных государством на борьбу с коррупцией, так и среди органов государственной власти, в том числе в субъекте Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. К таким правоохранительным органам относят: Генеральную прокуратуру Российской Федерации и иные органы Прокуратуры Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, ФТС России.

Под взаимодействием органов исполнительной власти и правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции понимается «совместная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления и правоохранительных органов в пределах их полномочий по противодействию коррупции, а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [4, с. 98.].

Согласно п. 5 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к организационным основам противодействия коррупции относится деятельность по координации федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, реализующих государственную политику в сфере противодействия коррупции. В целях обеспечения данной задачи в составе представителей федеральных органов государственной влас-

ти, органов государственной власти субъектов РФ могут формироваться органы по координации деятельности в области противодействия коррупции.

МВД России, в рамках обеспечения организации такой деятельности, организован и проводится на постоянной основе, процесс взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в целях реализации комплекса мероприятий, направленных на выявление, пресечение и раскрытие преступлений коррупционной направленности.,

В 2018 году данные мероприятия проводились также в рамках реализации решений Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации [6].

Кроме того, во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, разработан План МВД России по противодействию коррупции на 2018 — 2020 годы [8].

В рамках мероприятий по противодействию преступлениям коррупционной направленности особое внимание уделяется мероприятиям, направленным на выявление, пресечение и раскрытие преступлений данной категории, совершенных в крупном и особо крупном размере либо организованными группами.

Данная работа проводится во взаимодействии с ФСБ России, ФТС России, ФАС России, ФНС России, Росфинмониторингом, Следственным комитетом Российской Федерации, другими федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями (путем обмена оперативно значимой информацией, проведения рабочих встреч и совместных совещаний по вопросам противодействия коррупции и защиты бюджетных средств), а также в рамках межведомственных соглашений о взаимодействии.

Трунцевский Ю.В. отмечает, что координация в отношении любой деятельности выступает в виде процесса ее распределения в пространстве и во времени по приведению отдельных направлений этой деятельности в некое сочетание и упорядочение, распределение обязанностей и определение мер ответственности, что, в конечном счете, позволяет наиболее действенно добиться желаемого результата [10].

Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ было рекомендовано в течение трех месяцев образовать комис-

сии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ (далее — Комиссия).

Одной из основных задач Комиссии закреплено обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции в субъекте РФ [5].

Такие Комиссии созданы и действуют в субъектах Российской Федерации, в том числе расположенных на территории ЦФО [9, 11].

При этом отметим, что отдельно, такая функция как взаимодействие в противодействии коррупции в субъекте РФ с правоохранительными органами, не выделяется, что, несомненно, является отрицательным моментом правого регулирования комплексной организации деятельности по противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации.

При этом представители правоохранительных органов часто включаются в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ [9].

Анализ задач, возложенных на правоохранительные органы, при реализации которых могут требоваться определенные действия со стороны органов государственной власти, выделяются следующие направления взаимодействия [1]:

– с органами прокуратуры в рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

– с правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий и расследовании преступлений коррупционной направленности.

Такое сотрудничество может закрепляться специальными соглашениями о сотрудничестве на уровне субъекта РФ, в которых стороны конкретизируют задачи такой совместной деятельности, формы взаимодействия, структурные подразделения, ответственные за эффективность выполнения совместных мероприятий, и иные вопросы.

Так, например, во исполнение пункта 8 протокола № 1 от 30 января 2019 года заседания комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Липецкой области [3] администрацией области заключены соответствующие соглашения с прокуратурой Липецкой области и УМВД России по Липецкой области о взаимодействии в вопросах обеспечения реализации требований антикоррупционного законодательства и предупреждению коррупционных проявлений (декриминализации) в сфере расходования бюджетных

средств при реализации национальных проектов, государственных программ, осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд.

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

На сегодняшний день в структуре региональных органов внутренних дел имеется два структурных подразделения: 1) подразделение экономической безопасности и противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации и 2) оперативно-разыскной части собственной безопасности, на которые возложены все обязанности противодействия коррупции на региональном уровне.

Организация деятельности по эффективному противодействию коррупции во многом зависит от оперативного взаимодействия всех лиц, наделенных властными полномочиями (в том числе должностных лиц правоохранительных органов), а также граждан и их объединений.

Процесс взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и ОВД в сфере противодействия коррупции находится на низком уровне организации данной деятельности.

В отчетах органов государственной власти уполномоченных осуществлять противодействие коррупции встречаются общие сведения о проверках сообщений о фактах коррупции. Это приводит к уменьшению обращения граждан на телефоны доверия, предназначенные для получения информации органами государственной власти о фактах коррупции.

Формальное включение представителей правоохранительных органов в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ, не обеспечивает должное (оперативное и эффективное) взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с правоохранительными органами в сфере борьбы с коррупцией.

В связи, с чем считаем необходимым на уровне федерального законодательства, в целях единообразного подхода к выделению отдельных, самостоятельных направлений (задач и функций) противодействия (профилактики) коррупционных правонарушений в субъекте РФ, закрепить в подп. «г» п. 5 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, самостоятельную задачу органов публичного управления — «взаимодействие с правоохранительными органами». Также необходимо закрепить, что реализация данной задачи должна осуществляться с обязательным заключением соглашений о сотрудничестве с ОВД и Прокуратурой.

Список источников

1. Будай С.Н., Козлов Т.Л., Илий С.К. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 3. С. 59–157.
2. Григорьев И.Б. О направлениях совершенствования деятельности МВД России по обеспечению собственной безопасности: тенденции и перспективы // Академическая мысль. 2018. № 2(3). С. 7–12.
3. Доклад о деятельности в сфере противодействия коррупции в Липецкой области в 2019 году [Электронный ресурс]. URL: https://www.admlip.ru/activities/protivodeystvie-korruptsii/doklady-otchety-obzory-statisticheskaya-informatsiya/ (дата обращения: 07.04.2020 г.)
4. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Пособие. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. 280 с.
5. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»): Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 (ред. от 19.09.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477.
6. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы: указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.
7. ОбУправлении экономической безопасности и противодействия коррупции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области: приказ УМВД России по Липецкой области от 1 мая 2015 // Справочно-правовая система (СПС) «Консультант» URL: http://base.consultant.ru/cons. (дата обращения: 06.03.2020).
8. План МВД России по противодействию коррупции на 2018–2020 годы: утвержден Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В.А. Колокольцевым 30 августа 2018 г. № 1/10044 [Электронный ресурс]. Официальный сайт МВД России URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/anticorr (дата обращения: 12.04.2020).
9. Распоряжение Главы администрации Липецкой области от 14 октября 2015 года № 500-р [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Трунцевский Ю.В. Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с

правоохранительными органами // Журнал российского права. № 9. 2018. С. 155–167.
11. Указ губернатора Воронежской области от 02.10.2015 № 398-у [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Сумачев А.В.,
профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса,
ФГБОУ ВО «Югорский государственный университет»,
доктор юридических наук, профессор
(alekssumachev@mail.ru)

«АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ИЗЛИШЕСТВА» В АСПЕКТЕ СООТНОШЕНИЯ С ПОЛОЖЕНИЯМИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Sumachev A.V.,
professor of the department of criminal law and criminal procedure,
doctor of law, professor Ugra state University
(alekssumachev@mail.ru)

«ANTI-CORRUPTION EXCESSES» IN RELATION TO THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Нет сомнений в том, что нормативная основа противодействия коррупции в государстве должна определять ключевые направления антикоррупционной политики государства. Вместе с тем, стоит констатировать, что в современной России не исключены, так называемые «перегибы», которые условно можно определить как «антикоррупционные излишества». Такого рода «излишества», с одной стороны, могут противоречить морально-нравственным установкам людей, с другой стороны — даже могут несоотноситься с отдельными положениям Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) [1].

Приведем лишь некоторые примеры. Так, весьма неоднозначной является позиция руководства различного уровня относительно обязывания государственных служащих уведомлять (незамедлительно сообщать), а, по сути, «доносить» на лиц, склоняющих их к совершению коррупционных правонарушений (пункт 2.9 Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Ямало-Ненецкого автономного округа [2]; пункт 2.7 Кодекса служебного поведения (этики) лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Мурманской области [3]). Более того, неисполнение обязанности уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, несовместимо с его дальнейшей служебной деятельностью в государственных органах.

Дело в том, что «доносительство» в российском (советском) обществе всегда вызывало и вызывает неприятие, а, порой, даже нетерпимость и враждебность, а «Достоинство личности охраняется государством» и «Ничто не может быть основанием для его умаления» (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ). Кроме того, если лица, склоняющие государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений, являются родственниками, доносить на них не поощряет даже Конституция РФ — «Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом» (ч. 1 ст. 51). В этой связи, «обязывание» государственного служащего уведомлять обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений, следует изменить на соответствующее «правомочие», исключительно зависящее от морально-нравственных и профессиональных установок конкретного служащего.

Далее, вызывает некоторые сомнения обоснованность «обязывания пассивного социально-значимого поведения». Так, абз. 3 пункта 2.7 Кодекса служебного поведения (этики) лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Мурманской области определяет: «Нравственным долгом для государственного служащего в случае его несогласия с политикой, проводимой государством или конкретным государственным органом, где он служит, является уход в отставку» [3]. Данное положение, как представляется, явно противоречит морально-нравственным установкам активного члена обще-

ства, поскольку «принуждает» «несогласных» исключительно к пассивному поведению, игнорируя их активную социальную позицию. Более того, оно не соотносится с положениями ч. 4 ст. 17 Конституции РФ, в соответствии с которыми «Признается право на индивидуальные ... трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения».

Как видно, «антикоррупционные излишества» имеют место и, порой, даже не соотносятся с положениями Конституции Российской Федерации.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Ямало-Ненецкого автономного округа, утвержден Постановлением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 17 февраля 2011 года № 19-ПГ (в ред. постановлений Губернатора ЯНАО от 30.09.2013 № 142-ПГ, от 09.09.2014 № 1 122-ПГ).
3. Кодекс служебного поведения (этики) лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Мурманской области, утвержденного Постановлением Правительства Мурманской области от 25 августа 2010 г. № 373-ПП.

4. СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ СОБЛЮДЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ СРЕДЫ

Гаджиев Х.И.,
заведующий отделом судебной практики
и правоприменения ИЗиСП,
доктор юридических наук
(khanlar9999@gmail.com)

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ДОСТОИНСТВА ЛИЧНОСТИ И РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Hajiyev Kh.,
head of the department of judicial practice and law
enforcement of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, dr. of law
(khanlar9999@gmail.com)

JUDICIAL PROTECTION OF HUMAN DIGNITY AND DEVELOPMENT OF DIGITAL TECHNOLOGY

События последних месяцев внесли существенные изменения в нашу жизнь. Еще совсем недавно, выбирая тему будущей статьи, сложно было предположить, что пандемия, вызванная Covid-19, и принятые в связи с этим чрезвычайные меры, значительно ограничат нашу свободу и напрямую затронут действие многих фундаментальных прав, касаясь непосредственно и положения Европейской Конвенции по правам человека и произойдет это повсеместно на территории всех Европейских государств-участников Конвенции. В целом Covid-19 представляет большую угрозу для жизни и здоровья людей. Поэтому принимаемые меры носят серьезный характер и направлены на минимизирование его воздействия. В то же время очевидно, что Covid-19 создает проблемы для права и, в особенности, гарантий прав человека, затрагивая в том числе право на неприкосновенность частной жизни. Возникают вопросы не просто

качества нормативных актов с точки зрения степени разумности и законности вмешательства в личную жизнь, но и их пропорциональности, каждая из которых требует конкретного подхода. Можно только предположить, что названные процессы могут, к сожалению, отразиться на интерпретации ст. 8 Конвенции, возможно не в пользу расширения сферы действия рассматриваемого положения Конвенции [1]. Представляется важным обращение к сбалансированному подходу между личными и публичными интересами, применяя при интерпретации норм Конвенции накопленный опыт реализации доктрин толкования, прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, в особенности, выполнения позитивных обязательств по защите жизни и здоровья людей. В целях предупреждения распространения Covid-19 государства усилили контроль по электронному наблюдению, осуществлению сбора, хранения и обработки персональных данных различного характера. Собирание такого количества конфиденциальной информации бесспорно является вмешательством в личную жизнь согласно ст. 8 Конвенции. Цель сбора данных преследует провозглашаемые цели защиты жизни и здоровья людей. Вместе с тем государства имеют позитивные обязательства предоставления надежных гарантий для предотвращения любой возможности использования личных данных таким образом, который противоречит требованиям Конвенции. Изложенное актуализирует вопросы усиления гарантий прав и свобод человека посредством эффективной защиты персональных данных для поддержания баланса между необходимостью защиты жизни и здоровья и соблюдением цифровой конфиденциальности. Думается, сейчас преждевременно рассматривать более подробно комплекс возникающих правовых проблем. В то же время следует надеяться, что принятые ограничения будут лимитированы во времени и предприниматься в пределах строгой необходимости. Хотелось бы особо подчеркнуть, что осуществленные ограничения в любых ситуациях должны исходить из максимально возможной защиты человеческого достоинства и соблюдения прав человека.

Принцип достоинства является одним из существенных свойств современного общества, а его происхождение исходит из онтологии человеческой сущности. Основания для восприятия человеческого достоинства были заложены Вольтером, Кантом, Руссо, Гегелем, посвятивших значительную часть своего творчества определению самого понятия и описанию его границ. На общее понимание концепции достоинства воздействует и правовое восприятие, которое складывается в национальном праве из конституционных установок,

гарантий, предусмотренных в обычном законодательстве, определения в международном праве, опирающегося на соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека и других международно-правовых договоров. В основе их постижения лежат главным образом три ключевых аспекта: во-первых, достоинство, истолковываемое как синоним чести; во-вторых, как обязательства человека по отношению к другому и, наконец, в-третьих, как концепция или принцип защиты прав человека. Современное конституционное право в значительной степени опирается на кантовское видение достоинства, выраженное в присущем каждому человеку достоинстве и отношении к нему как к правовому принципу. В конституционном праве Германии, к примеру, стремясь развивать человеческое достоинство как конституционную ценность, Федеральный Конституционный Суд Германии и многие ученые опирались на три политически значимых источника этической теории в послевоенной Германии: христианское естественное право, мысли Канта и социал-демократические идеи, присутствующие в конституционном тексте в целом [2, с. 304].

Конституционный Суд Российской Федерации вносит значительный вклад в разработку доктрин прав человека, наполняя свои правовые позиции конкретным правовым смыслом такой ключевой категории как право человека на достоинство. В Конституции Российской Федерации право человека на достоинство получило закрепление в статье 21, часть 1 которой подчеркивает: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». Конституционный Суд РФ в своих постановлениях отмечал, что международное признание и конституционное закрепление категории «достоинство личности» должно оказывать нормативное воздействие на всю систему правового регулирования и правоприменительной практики в Российской Федерации. Понятие «достоинство личности» (как, кстати и само понятие «личность»), — по мнению В.Д. Зорькина, — это очень емкая, исторически изменчивая категория, которая наполняется новым, все более глубоким содержанием по мере развития человечества. Социокультурное наполнение этого понятия охватывает все духовные и материальные проявления человеческой жизни [3, с. 57]. Анализируемая нами концепция человеческого достоинства находится в центре внимания В.Д. Зорькина и в недавно опубликованной статье, где он обоснованно подчеркивает, что «право будущего — это не про то будут ли роботы писать судебные решения или заменит ли профессию юриста искусственный интеллект. Равно разговор о

праве будущего не должен сводиться и к проблемам интернета или иных посредников для общения между людьми. Право будущего — это все те же вечные ценности свободы и справедливости, о которых говорил во втором веке Ульпиан и до наших дней спорят юристы во всех странах мира... Практика органов конституционного контроля свидетельствует в пользу такой точки зрения, ссылаясь при анализе спорных ситуаций, связанных с новыми технологиями, на все те же категории достоинства человека и справедливости. Интересно при этом, что в свете дел о праве на забвение и иных подобных категорий суды, как, например, Суд справедливости, рассматривают достоинство человека в более широком социальном контексте римского dignitas» [4].

Соглашаясь с приведенными моделями, заметим, что любой прогресс сопровождается с эволюцией человеческой мысли, придавая особый смысл разумной деятельности, основанной на предвидении всех результатов, стремясь блокировать негативные последствия. Парадокс технологической эволюции в том, что он, расширив границы наших познаний, служа развитию научной мысли и предоставляя людям обычный комфорт, несет в себе и угрозы нашим свободам, если не иметь разумных правовых пределов и развитой правовой системы, способной обеспечить неприкосновенность частной жизни и защиту личных данных. Научно-техническая революция, включающая достижения цифровых технологий, не должна вести к «перемодулированию» наших представлений о том, что должен являть собой человек, изменяя общепринятые и устоявшиеся взгляды о свободе, достоинстве и справедливости. Можно понять интересы человека в поисках наиболее выгодного и эффективного извлечения преимуществ от реализации достижений в области цифровых технологий. Однако этот процесс должен сопровождаться ответственностью за неправильное использование плодов эволюции, требующий одновременно в исследованиях проблем обращаться к междисциплинарному и интегративному подходу в поисках адекватных правовых решений. Особая роль в оценке этих сложных задач принадлежит национальным и международным судебным органам.

Конституционный трибунал Польши 30 июля 2014 г. вынес долгожданное постановление, в котором оценил несовместимость отдельных положений законодательства о тайном электронном наблюдении с конституцией страны и Европейской Конвенцией по правам человека. Обсуждаемое дело важно не только потому, что постановление вынесено почти после трех лет обсуждений, но и

благодаря оспариванию в нем положений, касающихся фундаментальных вопросов защиты конфиденциальности в цифровую эпоху. Конституционный трибунал оценил конституционность Закона о наблюдении, касающегося почти всех правоохранительных органов, включая гражданские и военные контрразведывательные органы. Он посчитал, что некоторые оспариваемые положения, разрешающие иметь доступ к телекоммуникационным метаданным противоречат Конституции, как нарушающие право на защиту частной жизни и тайну общения. Процессуальные гарантии в регулировании рассматриваемого вопроса были не совсем точны и вели к непропорциональному вмешательству в фундаментальные права. В дополнение к этому Трибунал указал на отсутствие внешнего контроля за доступом к метаданным со стороны соответствующих служб, а также отсутствие ясности правил, касающихся уничтожения ненужных или неприемлемых материалов. Следует отметить также, что правила, требующие от поставщиков услуг электронной связи для сокращения данных о трафике и локализации, не подлежали конституционной проверке.

В указанном постановлении польского Конституционного Трибунала, опирающегося на решения ЕСПЧ и Федерального Конституционного Суда Германии, указывается, что защита неприкосновенности частной жизни и тайны общения как важные аспекты человеческого достоинства, распространяется на весь процесс сбора, хранения и обработки (включая анализ и сравнение) информации о конкретных лицах. Примеры отдельного вмешательства в защищенный конституцией статус лиц, которые потребовали бы отдельного конституционного обоснования, таковы: получение информации при оперативном контроле; наложение юридических обязательств на частных и юридических лиц для сохранения метаданных; доступ к данным со стороны государственных органов; последующая проверка при передаче таких метаданных другим органам. Главный вывод постановления заключался в том, что, по мнению трибунала, в демократическом государстве, управляемом на основе права, каждое лицо имеет право на конфиденциальность при осуществлении своих конституционных свобод. Никто не обязан раскрывать свои данные, включая подробности собственной жизни. Любое вмешательство в эти правила требует конституционного обоснования и должно быть пропорциональным по отношению к преследуемой цели.

Интернет играет особую роль в нашей жизни, и он перестал быть просто средством общения, и представляет собой многомерный

инструмент, позволяющий создавать, хранить и передавать различные типы данных. Вместе с тем, Конституция не имеет прямого отношения к действиям человека в виртуальном пространстве. Она не регламентирует непосредственно доступ в Интернет в качестве права человека или предоставляет конкретные гарантии защиты от посягательств на право и свободы в этой области. Конституционная защита прав и свобод человека в связи с использованием интернета аналогична защите, предоставляемой традиционным формам общения или другой деятельности. Обязанность государства уважать и защищать право каждого на неприкосновенность частной жизни в соответствии со ст. 23 Конституции РФ, означает защиту конфиденциальности и запрет на вмешательство в частную сферу жизни человека. Основной Закон страны защищает также информационную безопасность каждого, заявляя, что сбор, хранение, использование и распространение информации в частной жизни лица без его согласия не допускается. Каждый имеет возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Названные и другие ценности имеют глубокие корни, выраженные в неотъемлемости характера человеческого достоинства. Отношения между неприкосновенностью частной жизни и человеческим достоинством носят особый характер. Защита достоинства требует уважительного отношения к сугубо личной сфере, где человек не обязан «быть с другими» или «обмениваться с кем-то» своими знаниями, опытом или даже интимными подробностями. Таким образом, неприкосновенность частной жизни является конституционно защищенной свободой лиц, которые действуют в пределах этой свободы, пока соответствующий закон не установит определенные пределы ее осуществления. Только однозначное законодательное регулирование может налагать ограничения в совершении действий в рамках предусмотренной законом компетенций и в границах определенной свободы, причем эти правила должны носить исключительный, временный характер, быть строго необходимыми в демократическом обществе. Концепция человеческого достоинства, несмотря на свою вдохновляющую ценность, выполняет также важные правовые функции, заключающие в себе различные аспекты основных прав, таких, как защита от унижающего достоинство обращения и недискриминация, личная неприкосновенность и свобода выбора, неприкосновенность частной жизни и минимальные условия для достойной жизни и многое другое. С одной стороны, она показывает какой путь проделало человечество для завое-

вания названных неотъемлемых свойств, но и с другой стороны, свидетельствует о важности наличия надежных правовых механизмов для их защиты. Право на защиту конфиденциальности и тайны общения должно охватывать передачу информации и деятельность отдельных лиц в любой форме, независимо от физического носителя (например, личных и телефонных разговоров, письменной корреспонденции, факсимильных, текстовых и мультимедийных сообщений, электронных сообщений). Конституционная защита охватывает не только содержание сообщений, передаваемых через Интернет или другие телекоммуникационные сети, но также все обстоятельства процесса коммуникаций, которые включают в себя личные данные, такие как набранные номера телефонов, время и частоту звонков, географическое расположение участников разговора, номера IP-адресов, историю просмотра веб-сайтов и т.д. Таким образом, нет личной сферы для человека, связанного с новыми технологиями, где бы конституционная защита была заблокирована или ослаблена.

Как видно из общего анализа существующих мнений, человеческое достоинство — главный, неизменный и независимый критерий, по которому определяется эффективность других прав и свобод. Беатрис Маурер (Béatrice Maurer) в своем обширном исследовании по применению ЕСПЧ концепции человеческого достоинства отмечала: «Достоинство действительно представляется как тайна» [5, с. 7]. Следуя ее позиции Екатерина Дюпре (Catherine Dupre) в комментарии к прецедентному праву о человеческом достоинстве указывала, что «в то время как достоинство человека в целом хорошо понимается в некоторых национальных правовых системах, оно остается концепцией, которая нелегко вписывается в существующие теоретические категории права и которая не имеет определения на европейском уровне». Ей также принадлежит идея о том, что человеческое достоинство является (...) фундаментальным для всех типов прав, выходящих за пределы этих категорий и объединяющих их, выступая напоминанием принципиальной неделимости прав (...) [6, с. 191–192, 202]. В Европейской Конвенции по правам человека не использован термин «человеческое достоинство», хотя Суд неоднократно ссылался на эту правовую концепцию. В упомянутой работе Беатрис Маурер говорила о важности рассматриваемой концепции для судей, помогающей им избежать ссылок на нормы морали, которых они опасаются [5, с. 17]. Впервые ЕСПЧ в постановлении по делу Tyrer v. The United Kingdom использовал концепцию человеческого достоинства в качестве главного аргумента, подчеркнув,

что она составляет одну из основных целей ст. 3 Конвенции, на что осуществляется посягательство. Спустя годы Суд в деле Vo v. France при определении существования консенсуса по вопросу начала жизни обосновал свой подход при постижении права на жизнь и защиту человеческого достоинства, подчеркнув: в общеевропейском масштабе вопрос о природе и статусе эмбриона и плода не нашел консенсуса, даже при условии появления элементов их защиты, учитывая достижения научного прогресса и будущие последствия исследования в области генетических воздействий, искусственное оплодотворение, зачатие и выращивание плода с помощью медицинских средств или производства опытов на эмбрионе. Самый большой общий знаменатель, к которому пришли государства, — это принадлежность к человеческому роду; это возможность быть и способность стать лицом, которое к тому же защищено гражданским правом в значительном количестве государств..., где эти права должны быть защищены во имя человеческого достоинства, тем не менее, без признания «лицом», которое имеет «право на жизнь» по смыслу ст. 2 Конвенции. Вместе с тем Конвенция о правах человека и биомедицине, подписанная в Овьедо, не дает определения термину «лицо», и в пояснительной записке указывается, что при отсутствии единогласия между государствами — членами Совета Европы в вопросе об определении понятия, им представляется возможность внести соответствующие уточнения в национальное законодательство в связи с применением настоящей Конвенции. Понятие «человек» также не определено в Дополнительном протоколе, касающемся клонирования человека, и в Дополнительном протоколе, касающемся биомедицинских исследований. Заметим, что это решение было неоднозначно встречено ввиду неудачной аргументации о том, что защита человеческого достоинства не распространяется в равной степени на всех людей, основывая этот аргумент на неверной презумпции, что «человеческая раса» состоит из разных категорий людей, образующих «лица» и «не лица», каждая из которых пользуется большей или меньшей защитой со стороны закона.

В другом деле «R.R. v. Poland» Суд установил, что результаты ультразвукового сканирования, проведенного на 18-й неделе беременности заявительницы, подтвердили вероятность поражения плода неопознанным пороком, влияющим на его развитие. После этого сканирования заявительница опасалась, что плод поражен генетическим заболеванием и последующие сканирования показали небезосновательность ее предположений. Она последовательно посредством своих неоднократных визитов и жалоб пыталась полу-

чить доступ к генетическим тестам, либо добыть хоть какую-нибудь информацию, которая могла бы развеять ее страхи. В течение нескольких недель ее склоняли полагать, что она пройдет необходимые тесты. Ее неоднократно направляли к различным врачам. По мнению Суда, определение того, должна ли она была иметь доступ к генетическому тестированию, рекомендованному врачами в свете второго ультразвукового сканирования, был омрачен путаницей, промедлением и отсутствием надлежащей консультации и предоставленной ей информации. Суд подчеркнул, что вопрос о правильности первоначального диагноза не оспаривался аргументами относительно генетических тестов и установления того, как это рассматривается медицинской наукой и технологией. Этот вопрос не инициировался ни правительством в ходе процесса в Суде, ни заявительницей в национальных процедурах. В то же время Закон о медицинской профессии предусматривает общее обязательство для врачей давать пациентам понятную информацию об их состоянии, диагнозе, предлагаемых и возможных диагностических и терапевтических методах, ожидаемых последствиях решения о том, прибегать к ним или нет, возможных результатах терапии и о предположениях. Суд посчитал, что заявительница получила результаты теста слишком поздно, все перечисленные обстоятельства причиняли ей страдания, сопровождались унижением ее достоинства, превысив минимальный порог суровости, требуемый для применения ст. 3 Конвенции.

Важным примером воплощения защиты человеческого достоинства в основополагающую концепцию права ЕС является ее применение в деле «Netherlands v. Parliament and Council». В этом деле речь идет об осуществлении Директивы 98/44 ЕС о правовой охране биотехнологических изобретений. Суд предлагает четкую позицию, направленную на обеспечение защиты человеческого достоинства: «Это задача Суда ЕС в рассмотрении вопросов о соответствии действий институтов сообщества его общим принципам обеспечить соблюдение фундаментального права на человеческое достоинство и его неприкосновенность».

К числу знаковых дел относится «Oliver Brüstle v. Greenpeace e.V.», по которому постановление Судом ЕС вынесено 18 октября 2011 г. Дискуссия в данном деле развернулась на правильной интерпретации Директивы 98/44 по вопросу патентоспособности эмбрионов человека. Суд ЕС отметил общий запрет на патентование человеческой жизни, который уже обсуждался в упомянутом деле Netherlands v. Parliament and Council. Ключевым вопросом в подходе Суда ЕС в

деле Brüstle является правовая защита достоинства человека, которая должна приниматься во внимание с момента оплодотворения яйцеклетки человека. Любая яйцеклетка человека, по мнению Суда ЕС, как только оплодотворяется, должна рассматриваться как «человеческий эмбрион» по смыслу и для целей применения статьи 6 (2) (c) названной Директивы, поскольку оплодотворение является таким, чтобы начать процесс развития человека. Суд ЕС разъяснил, что в целях защиты человеческого достоинства в рамках Директивы используемый термин «человеческий эмбрион» следует толковать в широком смысле, чтобы избежать иного неправильного толкования запрета на любую патентоспособность человеческого эмбриона для промышленного или коммерческого использования, а также в научных целях. Этот «широкий смысл» изложен Судом ЕС в его ответе на вопрос, что подразумевается под человеческим эмбрионом: «любая яйцеклетка человека после оплодотворения, любая неоплодотворенная яйцеклетка человека, в которую было пересажено клеточное ядро из зрелой клетки человека, и любая неоплодотворенная яйцеклетка человека, чье деление и дальнейшее развитие стимулируется партеногенезом, составляют «человеческий эмбрион» по смыслу статьи 6 (2) (c) Директивы (...)». Наконец, Суд ЕС ответил еще на один вопрос о том, что статья 6 (2) (c) Директивы исключает изобретение из патентоспособности, если техническое изучение, которое является предметом патентной заявки, требует предварительного уничтожения эмбрионов человека или их использование в качестве базового материала, независимо от того, на какой стадии это происходит, и даже, если в заявленном описании технического обучения не упоминается использование человеческих эмбрионов. Единственным исключением, которое разрешается Директивой, и на него ссылается Суд ЕС, — использование в терапевтических или диагностических целях, в которых применяется эмбрион человека, не противоречит патентоспособности.

Названные примеры из практики национальных и двух авторитетных международных судов демонстрируют важность защиты концепции человеческого достоинства в эпоху широкого внедрения цифровых технологий в область медицины. Достоинством служит препятствие против действий, направленных на нарушение неприкосновенности личной жизни, на защиту свободы и достойного уровня существования человека. Сложный и теоретический характер понятия «человеческое достоинство» предоставляет судьям возможность реагировать на обстоятельства, на которые предыдущие поколения не обращали столь серьезного внимания или даже не могли

предвидеть их. Между тем эволюция взглядов стимулирует осуществление сдвигов в мировоззрении, что способствует с помощью эволютивного толкования усилению степени защиты прав человека, сохраняя и защищая одновременно конституционный порядок, основанный на защите человеческого достоинства и основных прав человека.

Список источников

1. Kanstantsin Dzehtsiarou, What Can the European Court of Human Rights Do in the Time of Crisis? // European Convention on Human Rights Law Review, strasbourgobservers.com, April 14, 2020
2. Donald P.Kommers. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press. Durham and London. 1997, 620 p.
3. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. Норма. Инфра-М, Москва, 2018, 592 с.
4. Зорькин В.Д. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Российская газета, № 83 (8137), 15 апреля 2020 г.
5. Béatrice Maurer, Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme (Monde européenne et international) (French) Paperback, January 1, 1999, 555 p.
6. Catherine Dupre, Unlocking Human Dignity: Towards a Theory for the 21st Century, European Human Rights Law Review, 2009-2, pp. 190–205
7. Постановление ЕСПЧ по делу «S. и Marper v. The United Kingdom», от 4 декабря 2008 г., № 30562/04, 30566/04
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г., № 1-П
9. Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland, of 30 July 2014, K 23/11
10. Решение Конституционного Совета Франции от 10 июня 2009 г., № 2009-580, в котором он заявил, что доступ в интернет — это фундаментальное право человека, защищаемое ст. 11 Декларации прав человека и гражданина 1789 года
11. Постановление ЕСПЧ по делу «Tyrer v. The United Kingdom», от 25 апреля 1978 г., № 5856/72
12. Постановление ЕСПЧ по делу «Vo v. France», от 8 июля 2004 г., № 53924/00
13. Постановление ЕСПЧ по делу «R.R. v. Poland», от 26 мая 2011 г., № 27617/04
14. Постановление Суда ЕС «Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union» (Case C-377/98), от 9 октября 2001
15. Постановление Суда ЕС по делу «Oliver Brüstle v. Greenpeace e.V.» (Case C-34/10), от 18 октября 2011г.

Грачева С.А.,
старший научный сотрудник отдела
судебной практики и правоприменения ИЗиСП,
кандидат юридических наук
(sinobi_unit@mail.ru)

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ «ЦИФРОВОГО РЕАЛИЗМА» ПРАВА[1]

Gracheva S.A.,
senior researcher of the Department
of Judicial Practice and Law Enforcement of the ILCL,
candidate of legal sciences
(sinobi_unit@mail.ru)

JUDICIAL CONTROL AS A CONDITION FOR DIGITAL REALISM OF LAW

Цифровые факторы права. Проблема судебного контроля и его значения для права, в силу особого внимания к ней начиная с этапа послевоенного времени, может быть в настоящем отнесена к довольно известным материям, непосредственно связываемых с правом и проистекающих из права, объективированных его развитием (эволюцией). Очевидно, доминантой дискурса о судебном контроле за последние более чем полвека мирового правового процесса стала идея прав и свобод человека в координатах ее судебной защиты, в отношении которой сложились (отработаны) многие подходы (и, прежде всего, в пространстве самой судебной практики), с которой по сути связывается господствующий тип правопонимания и концептуальная направленность права как такового, что дает определенный взгляд на дискуссию о соотношении права и закона, их инструментальной обеспеченности, закономерностях правового развития.

Современный цифровой контекст (особенно в условиях т.н. неблагоприятной эпидемиологической обстановки, обнаружившейся за последние месяцы [1] и практически изменивший привычный

[1] Статья подготовлена в рамках научного проекта РФФИ №18-29-16051 «Основные тенденции в правовом регулировании цифровых технологий. Сравнительно-правовое исследование»

уклад социальных отношений почти до неузнаваемости, в связи с принятием «мер по изоляции населения, направленных на компенсацию последствий эпидемии (последующего кризиса и малообеспеченности населения)» [2, 3]) для права совершенно особое явление. Заметим, что еще несколько месяцев назад (до пандемии) шел продолжительный дискурс о происходящих изменениях в системе правоотношений (оценка которых при этом нередко имела гипотетический характер), показателем чего является, по меньшей мере, то, что с разных сторон общественной деятельности правовое обеспечение «присутствия» цифровых технологий стало восприниматься как наиболее востребованное направление регулирования последнего времени, что связывается на первый взгляд прежде всего с «облегчением» жизни, повышением доступности социальных благ, быстрым информационным обменом и, в конечном счете, воспринимается условием выхода на новый качественный уровень развития (в т.ч. с учетом цели развития «общества знаний» [4]). В связи с этим можно вспомнить немало соответствующих изменений в отраслевое законодательство, определение «технологических приоритетов» в программно-целевых актах, например, согласно Указу Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» приоритетом научно-технологического развития является «переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта».

Между тем все более частой (и в основном в судебной ракурсе) становилась и линия рассуждения в соотнесении с привычным — когда «мерилом» является соблюдение основных прав и свобод, и в этом отношении технологическое развитие не имело столь однозначной (положительной) оценки. При этом нередко шла речь даже о том, что «сеть, создававшаяся как инструмент для облегчения жизни, сейчас несет больше негатива» [5]. И причин этому несколько и, в частности, та, что перенастройка социального уклада (в связи с переходом на режим онлайн социальной взаимосвязи и коммуникации, «пришествие «человека цифрового» (homo numericus) на смену «человеку разумному» (homo sapiens)» [6]), объективно может влиять на баланс интересов субъектов права (условия их формального равенства), необходимость выделения новых прав и обязанностей, уточнения сферы действия известных основных прав и свобод, в связи с которыми заметно «физическое» смещение границ вмешательства в область их распространения с учетом сложивших-

ся технологических возможностей воздействия. Как замечается в литературе, «система прав человека будет меняться в зависимости от условий их реализации», «цифровизация дает определенную возможность отказаться в некоторых сферах от концепции субъективных публичных прав, обеспечивая, например, открытость и доступность информации, которой располагает государство, независимо от активных действий (запросов) частных лиц» [7]. Соответственно, неизбежно внимание к трансформации идеи прав человека, поскольку несомненно то, что она была основана на признании ценностей индивидуальной свободы [8, с. 14–15].

По этому вопросу приводится немало становящихся реальностью футуристических оценок и прогнозов, как в частности, то, что в новых технологических условиях «“Классические” права человека подвергаются новым испытаниям после того, как их удалось “отбить” у тоталитарных режимов» [6, 9]. Заметим, что одна проблема данных в цифровой среде, их получения и распространения может выходить далеко за границы собственно цифровой области, касаясь едва ли ни каждого права человека, которое в конечном счете есть тоже информация о мере притязания индивида, гарантированной законодательством [10].

В настоящем, на фоне пандемии, по понятным причинам интернет-сеть, как и иные средства цифровой связи, может восприниматься как «безусловное социальное благо», однако, в этом свете обсуждение по поводу того «что есть право» (с позиции его концептуальной основы, целеполагания) еще более неоднородное — по крайней мере, уже более уверено и необходимо ведется речь о том, что тема прав и свобод индивидов уступает публичным целям и интересам (определяющих коллективные права), также как в фокусе внимания становится усиление «национальности» права (в части принимаемых мер) по отношению к проблеме интеграции и поиску консенсуса, с чем может быть связана динамика внимания к проблеме международных стандартов прав и свобод человека.

В этом отношении в настоящее время вряд ли будет преувеличением констатация наступления «эры изменений в праве и права», при этом факторы и признаки происходящего только намечаются в правоведении и правовом регулировании. Можно обратить внимание на теоретические оценки, а также правовые (регуляторные) факторы, которые, в свою очередь, опосредуют актуализацию внимания к судебному контролю как особому феномену права.

Прежде всего, право изучается не только как «средство, инструмент, обеспечивающее цифровизацию», но и как «объект воздействия цифровизации, в результате которого оно претерпевает измене-

ния своей формы, содержания, системы, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций» [11]. Такие теоретические посылки уже дают общий взгляд на то, что в перспективе можно будет вести речь о цифровых традициях в праве или же о выделении цифрового права в числе других его областей.

В настоящее время предметно выделяется область прав и свобод в цифровом измерении, в силу которого иногда обозначается идея выделения цифровых прав [12] или рассматривается публичная концепция прав в условиях цифровизации [7], что можно связывать с необходимостью особого внимания к ним для целей защиты.

В силу этого обозначается проблема содержания права, его концептуальной трактовки — связанная с тем, с помощью каких критериев идентифицировать или давать оценку правовому регулированию с учетом усиления в условиях цифровизации ценностной «нейтральности» или неопределенности права.

Самостоятельной выделяется проблема трансформации представлений о формах права (их регулятивных возможностях) в условиях цифровой среды. Обсуждается возможность расширения привычной сферы их «социального» воздействия, связываемой с постановкой проблемы включения в круг субъектов права «мира вещей» (в силу обсуждения применительно к ним проблемы воли, как в случае роботов, наделяемых искусственным интеллектом), ранее воспринимаемых не более чем объекты правового воздействия, и рассматриваемых как подлежащих регулированию исключительно с помощью технических норм [13]. Кроме того, все более осознаваемой (на различных уровнях правового общения) становится потребность юридической идентификации личности в цифровом пространстве, в которой субъекты и объекты иногда характеризуются как «симуляции» (что показывает тенденцию обезличивания права в цифровой среде.

Также востребовано внимание к формально-юридическому виду источников права, что связывается с такими факторами, как повышение «технического» в принятии решений и расширения на этой основе круга регуляторов, развитие электронных способов их обнародования, в связи с чем не исключается появление цифровых баз (платформ), синтезирующих правовые данные (может даже обозначаться вопрос «замещения права на новые формы регулирования») [14, 15].

Действующее правовое регулирование «технологических новаций» (в т.ч. на примере отечественного опыта), в свою очередь, показывает следующее. Во-первых, самостоятельные нормативные акты в цифровой сфере редки, но «цифровые добавления» становятся повсеместными (пока в основном с позиции удобства техно-

логий как средства социальной коммуникации). Во-вторых, с учетом отсутствия зачастую достаточно определенного нормативного вектора оценки правового положения субъектов права применительно к развитию цифровой среды многие вопросы его «защиты» становятся предметом т.н. «мягкого» права, к которому относятся этические кодексы, декларaторные и иные акты (принимаемые специальные сообществами или неправительственными организациями).

Немаловажно и то, что концептуально в правовом плане цифровая проблематика просматривается слабо, в основном с экономической стороны [16]. В конституционном плане соответствующее обсуждение во многом только намечается. Тема конституционной динамики если и обозначается в условиях «права 2.0», то по-разному: от общего ракурса, в рамках которого больше подчеркивается значение (воздействие) цифровой среды для развития конституционного процесса («что есть Конституция в цифровой среде?; какова ее роль и пределы влияния?») до более прагматичного, связанного с постановкой конкретных вопросов конституционного права применительно к проблеме виртуальной реальности, — «как читать Конституцию в киберпространстве?», «что предполагает конституционное измерение цифровых прав?». Предметнее обсуждение ведется вокруг вопросов воздействия цифровой среды на сферу публичности власти — в свете использования возможностей, ресурсов интернета для усиления технико-управленческой составляющей ее функционирования (с момента формирования, избирательного процесса до принятия публично-властных решений), появления рисков развития технократической бюрократии (как с случае «открытого правительства», «электронного правосудия»).

Однако наиболее чувствительной и наименее проработанной конституционной проблемой является возможная динамика правового положения личности с учетом возрастания роли цифровой среды в его реализации. В правоведении предлагаются различные «рецепты» привлечения внимания к данному вопросу (от проработки публичной концепции цифровых прав до принятия Билля цифровых прав), также появляется отдельный положительный конституционный опыт: по конституционализации т.н. новых прав, происходящих из цифровой среды (путем их закрепления в конституционных текстах или конституционно-интерпретационной позитивации), для гарантирования конституционного статуса личности в новых условиях киберреальности. Вместе с этим нельзя судить об общности таких конституционных тенденций, к тому же обобщение правового опыта по гарантиям ключевых гражданских и политических прав больше свидетельствует о его неодинаковости (противоречивости) (например,

постановления ЕСПЧ по делам «S. и Марпер против Соединенного Королевства» от 4 декабря 2008 года, «Компания «Делфи АС» против Эстонии» от 10 октября 2013 г.). При этом проблема ценности данных (цифровой информации) как конституционной концепции, несмотря на постепенное признание ее защиты едва ли ни ключевой идеей обеспечения правового положения личности в условиях интенсивного развития средств цифровой коммуникации, не получила достаточного воплощения.

Тем самым по-своему правовая доктрина и законодательство не дают необходимой определенности для нынешнего цифрового уклада и, как следствие, повсеместно эти вызовы приходятся на суды.

Судебный контроль и его «цифровой ракурс». Очевидно, «цифровой реализм» обостряет судебную проблематику с различных сторон. И несмотря на кажущуюся центральность проблемы формы судебного процесса (возможности онлайн-производств, повышение их упрощенности, роль технического в принятии судебных решений), все же более актуализируется внимание к существу судебной функции.

Перечисленное выше диктует, по меньшей мере, постановку вопросов о преодолении судами правовых пробелов и судебном усмотрении (учитывая отсутствие достаточного регулирования), об обращении внимания на дискурсивный метод меж-судебной коммуникации (с связи с усилением роли «мягкого права» и более легкого применения соответствующих регуляторов, в числе которых и судебные позиции).

И, наверное, можно вести речь, что тем самым открывается «окно возможностей» для судебного толкования — которое традиционно применительно к отечественному опыту рассматривается проявляющим себя довольно ограничительно и противоречиво (чему по-своему служит и действующее «судебное» законодательство).

Между тем цифровой контекст судебной интерпретации (когда очевидно исключается возможность только текстуального к нему подхода) позволяет снова обратить внимание на вопросы, показывающие недостаток учета (и в настоящее время) оценки судебной власти по ее «существенным признакам, которые отличают ее от законодательной и исполнительной власти», и позволяющих не сомневаться в том, что «судья есть говорящий закон» [17, с. 140]. При этом заметим следующее.

Во-первых, при обсуждении судебной функции есть традиционная привязанность к постановке проблемы мотивированности, аргументации, определяемой количественными возможностями интерпретации, прежде всего, для «обоснования соответствия нормы закона вышестоящей норме» (выявления критериев ее нормативно-

сти). Примером того, что такого подхода вероятно недостаточно может служить решение Мосгорсуда г. Москвы от 28 апреля 2020 г., которым при отказе признавать недействующими положения подзаконных актов, предусматривающих ограничения при реализации ряда конституционных прав в связи с режимом повышенной готовности и введения цифровых пропусков, при приведении (в его мотивировочной части) подробного обоснования отказа было сосредоточено внимание не столько в ценностно-конституционной плоскости (и с учетом предмета обращений по не соответствию ст. 56 Конституции о возможности ограничения гражданских прав и свобод на основании закона при введении чрезвычайного положения, с учетом включения пределов и сроков действия таких ограничений), хотя и рассматривались цели ограничений основных прав согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, сколько на вопросах регламентации право-учредительной компетенции на принятие названного подзаконного регулирования.

Во-вторых, судебная интерпретация в российском праве редко методологически связывается с идеей судебной защиты прав и свобод, что показывает применение принципа пропорциональности, который в случае недостаточной определенности положений закона и предоставления судам дополнительного усмотрения, может не проявлять себя с качественной стороны — как «инструмент контроля за обоснованностью ограничений прав человека» [18, 19], что также связывается с традициями т.н. «механистической юриспруденции». Примером может служить динамика судебной практики по делам в связи с размещением материалов экстремистской направленности в интернет-сети, значительно скорректированная в русле «судебной защиты» после внесения Пленумом Верховного Суда РФ изменений от 20 сентября 2018 г. в собственное постановление 2011 г., которым сначала судам предоставлялась в целом возможность определять баланс частных и публичных дел, а изменениями определялось сужение их поля усмотрения необходимостью учитывать контекст обстоятельств в каждом конкретном деле, с указание приоритетным критерием гарантирования прав и свобод при рассмотрении соответствующих дел и введения т.н. теста на пропорциональность при оценке допустимости ограничений.

Примечательно, что при обсуждении роли суда на заре конституционной реформы, развитии концепции судебной власти при ее обосновании нормативный подход к праву в достаточной мере уступал место «нравственной» (естественно-правовой) концепции права, определяемой рассмотрением «права как формы общественного сознания»: в частности, обосновывалась «гуманистическая направленность решения вопросов о задачах и значении судебной

власти» (которая рассматривалась призванной быть «стержнем всех прав»), «общая нравственная характеристика судебного решения» [17, 20]. Такой концептуальный подход в разные периоды развития нового российского права выдерживался неодинаково (хотя и получил достаточное признание в процессуальном законодательстве). При этом справедливо признать, что право Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод является стабильным ключевым фактором, методологически влияющим на обособление в фокусе судебной деятельности проблематики прав и свобод человека — в том числе с точки зрения международных стандартов прав человека, являющихся «в определенной мере общеправовыми «принципами», содержащими положения о минимальном содержании прав, их пределах и условиях реализации и защиты» [21], к которым, соответственно, применимы собственно судейские тесты и доктрины как значимая часть «реалистической» аргументации.

Обсуждение судебной функции в новых условиях, когда цифровая связь, с одной стороны, воспринимается не только как узконаправленное социальное благо — как средство информационной коммуникации, но и как «мировое средство охраны жизни и здоровья людей», но, с другой стороны, обостряет проблему привычных гарантий прав и свобод как наиболее утрачиваемую (в силу проблемы обеспечения цифровых данных, их значения для всех основных прав и свобод особенно в условиях пандемии) очевидно, усиливает внимание к применению «принципа широкого толкования существа конституционных норм о правах и свободах» [22], возрастанию проблемы качественных критериев их оценки, которые требуются к учету судом для определения баланса частного и публичного (в ином случае риски механистической юриспруденции обостряются).

Соответственно, внимание к судебной функции важно в аспекте постановки проблемы судебного контроля в его известном классическом наполнении — как служащей распространению «судебной гарантии Конституции» и основанной на «синтезе трех концептов: верховенства определенных высоких принципов, необходимость их приведения как наиболее высокого права в письменную форму, использование судебной системы как инструмента обеспечения конституции по отношению к обычному законодательству» [23].

По этой причине наиболее востребованными тенденциями (характеристиками) судебного контроля воспринимаются следующие.

Во-первых, внимание к судебному контролю в более общем «рассредоточенном» ключе (предполагающим в целом более интегративный ракурс к критериям судебного правоприменения), нежели в действующем его более «специализированном» и нормоконтрольном ракурсе (что стало результатом судебной дискуссии о

прерогативе контроля прямого применения Конституции, а значит, и принципов права, и во многом влечет формалистический (легистский) подход в судебном толковании, к которому проявляют склонность обычные суды, имеющие «естественную» потребность полагаться на более высокие инстанции).

Во-вторых, особого отношения заслуживает идея субсидиарности специализированных органов судебного контроля как процедурный способ «юрисдикционного разграничения и обособления», получившего с некоторого времени постепенное оформление в практике Конституционного Суда РФ, и на принятие которого по-своему повлияли подходы ЕСПЧ.

Выводы. Необходимость внимания к судебному контролю определена потребностью обеспечения «конституционного качества» судебных решений в делах, осложненных цифровой проблематикой, в связи с которыми Конституция может рассматриваться одинаково как с точки зрения неограниченных возможностей, так и неограниченных вызовов. Именно этим можно гарантировать рассмотрение «цифрового пространства как фактора, влекущего... расширение конституционной среды с позиции объема гарантированных конституционных ценностей» и избежания «конституционной аномии, когда граждане воспринимают существующие конституционные рамки как устаревшие и они более не рассматриваются как руководящие принципы» [24, 25].

Такого рода квази-конституционная легитимация значима и для целей формирования «цифровой среды доверия», что особенно важно в условиях, когда право (и в силу объективных правовых изменений) воспринимается больше через призму ограничений в пользу коллективных прав (интересов), нежели индивидуальных возможностей и дозволений.

Список источников

1. Вступительное слово Генерального директора Всемирной организации здравоохранения на пресс брифинге 11 марта 2020 г., в рамках которого объявлено, что «распространение COVID-19 можно охарактеризовать как пандемию»/ https://www.who.int/home.
2. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019».
3. Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».
4. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы».
5. Создатель Интернета сообщил, что сеть ждет крах/ https://zen.yandex.ru/media/crmlist/sozdatel-interneta-soobscil-chto-set-jdet-krah-5c8d05dc67fa3e00b39878f8.

6. Ковлер А.И. Права человека в цифровую эпоху// Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 6 (204).
7. Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху// Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. № 3.
8. Степин В.С. Права человека в эпоху глобализации и диалога культур // Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов. М. 2009.
9. Yuval Noah Harari. Why Technology Favors Tyranny// https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330/.
10. Защита данных: научно-практический комментарий к судебной практике / В.В. Лазарев, Х.И. Гаджиев, Э.В. Алимов и др.; отв. ред. В.В. Лазарев, Х.И. Гаджиев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ». 2020.
11. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности// Журнал российского права. 2018. № 1.
12. Грачева С.А., Черемисинова М.Е. Вопросы конституционного обеспечения цифровых прав// Вестник Московского городского педагогического университета. Научный журнал. Серия «Юридические науки». 2018. № 4(32).
13. Рожкова М.А. Нормативное регулирование (правовое, техническое, этическое) — что это такое и каким образом его разграничивать? [Электронный ресурс]// Закон.ру. 2020. 21 апреля.
14. Хабриева Т.Я. Доклад «Право перед вызовами цифровой реальности»/ https://izak.ru/img_content/pdf/Право%20перед%20вызовами%20цифровой%20реальности.pdf.
15. Дорская А.А. Проблема цифровизации правовой сферы: основные направления исследований/ Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. Москва: ИЗиСП: ИНФРА-М. 2019.
16. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», принятая распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р и признанная утратившей силу распоряжением Правительства России от 12 февраля 2019 г. N 195-Р.
17. Ковалев М.А. Судебная власть — начало пути// Советское государство и право. Институт государства и права Академии наук СССР. 1991 (10).
18. Бажанов А.А. Соразмерность как принцип права. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.
19. Вайпан Г.В. Концепция пропорциональности в современном международном праве: малое зло ради великого блага// Международное правосудие. № 2. 2015
20. Лейст О.Э. Содержание и критика основных концепций права// Советское государство и право. 1991 г. № 12.
21. Дудко И.А., Кряжкова О.Н. Защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: РГУП. 2020.

С. 29/ http://op.raj.ru/index.php/srednee-professionalnoe-obrazovanie-2/870-dudko-kryazhkova?fbclid=IwAR3n2ZFzkyYwMaMtaryDxvuycI0xxb94qNmdhU9v17Qe-ZjdTmYNOXgYoy8.
22. Морщакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном М.: Р.Валент, 2010/ http://www.neps.ru/media/files/library/file83.pdf.
23. Cappelletti M. Judicial Review in Comparative Perspective// California Law Review. VOL. 58 OCTOBER 1970 No. 5.
24. Celeste Ed. The Irish Constitution and the Challenges of the Digital Age. Is it Time for a Bunreacht na hEireann 2.0?/ https://ulsites.ul.ie/law/papers-constitution-80-conference.
25. Yannic Blaschke. Digital rights as a security objective: New gateways for attacks/ https://edri.org/donate/.

Кузнецова С.С.,
доцент кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета,
кандидат юридических наук
(kss001@usla.ru)

ПРАВО НА АНОНИМНОСТЬ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ЗАЩИТЫ ЛИЧНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ[1].

Kuznetsova S.S.,
Candidate of law, Assistant professor of the constitutional law
department Ural State Law University
(kss001@usla.ru)

THE RIGHT TO STAY ANONYMOUS IN THE UNITED STATES OF AMERICA: FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL CONCEPT FOR THE PROTECTION OF PRIVATE INFORMATION ON THE INTERNET

В Соединенных Штатах Америки право на анонимность и защита личных данных рассматриваются в рамках различных правовых концепций. Право на анонимность в США подлежит защите на

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 18-29-16204 «Правовая модель реализации и защиты прав и свобод человека в сети Интернет».

основании поправки I к федеральной Конституции, то есть в рамках концепций свободы выражения мнения и свободы ассоциаций. Конституционно-правовая природа защиты личных данных определяется в рамках поправок IV — сохранение частного в сферах доступных публично и XIV — ограничение полномочий органов государственной власти.

В существующих реалиях цифрового общества разграничение права на анонимность и защиты личных данных представляется не совсем обоснованным, ввиду того, что желание оставаться анонимным существует у человека не только в связи с осуществлением им политической или социальной деятельности, но и естественной потребностью скрыть от общества отдельные аспекты его личной жизни. В докладе Верховного комиссара ООН 2014 года, посвященному праву на неприкосновенность частной жизни в цифровом веке, справедливо отмечается, что как право на неприкосновенность частной жизни и семейной тайны, так и свобода выражения мнения, право на здоровье, право на информацию «могут быть затронуты массовым наблюдением, перехватом цифровых сообщений и сбором персональных данных» [1]. Поэтому защиту личной информации в сети Интернет необходимо рассматривать как средство обеспечения права на анонимность в его широком понимании.

Право на анонимность впервые было признано в качестве самостоятельного конституционного права в 1958 году в решении Верховного Суда США по делу «Национальная ассоциация по содействию развитию цветного населения против штата Алабама», в котором суд отметил, что принуждение к раскрытию информации о принадлежности к какой-либо группе является способом запугивания ее действующих и потенциальных участников, «поскольку формирует страх раскрытия своих убеждений, выражающихся через деятельность в такой ассоциации, и возможных последствий этого разоблачения» [2]. В решении по делу «Макинтайр против Избирательной комиссии штата Огайо» Верховный Суд США сформулировал доктрину анонимности: «В соответствии с нашей Конституцией, анонимный памфлет — это не пагубная мошенническая практика, а почетная традиция адвокатуры и инакомыслия. Анонимность — это щит от тирании» [3]. Суд отметил, что анонимность способствует важным политическим целям в поощрении высказывания непопулярных в обществе речей и разрешении преследуемым группам доступа к информации.

Существование двух разных концепций защиты личной информации обусловлено разграничением сфер, в которых они действуют — во взаимоотношениях с органами публичной власти или с иными физическими и юридическими лицами.

Концепция ограничения прав полномочных органов государственной власти в сфере сбора и обработки личных данных, основанная на положении поправки XIV к Конституции США, предполагает их защиту исключительно для граждан США во взаимоотношениях с публичными органами власти. Данный подход отражен в законе «О частной жизни», который направлен на регулирование порядка хранения агентствами записей об индивидах. В соответствии с параграфом 552 закона под индивидом понимается «гражданин США, а также лицо, на законных основаниях постоянно проживающее на территории государства» [4]. Таким образом, информация об иностранных гражданах и лицах без гражданства, временно пребывающих на территории государства, а также находящихся за пределами Соединенных Штатов Америки, не является предметом защиты закона. Соответственно иностранные граждане не могут рассчитывать на получение от уполномоченных органов информации о хранящихся в отношении них записей, на обеспечение эффективной защиты такой информации от незаконного раскрытия, требовать внесения в нее изменений или обращаться за судебной защитой личной информации в процессе ее сбора и обработки органами государственной власти. Данный подход подтверждается и судебной практикой. Так, например, в решении по делу «Рохас-Вега против службы гражданства и иммиграции США» суд отказал в удовлетворении требований истца, указав, что «Поскольку [истец] не является гражданином США или законно постоянно проживающим на территории США, он не может обратиться за помощью в соответствии с законом «О частной жизни» [5].

В условиях цифрового общества такой подход ставит под угрозу любую идентифицирующую информацию о личности, существующую в электронном формате. 6 октября 2015 года Европейский суд по правам человека отменил действие так называемой «безопасной гавани» [Safe Harbour — соглашение между Соединенными штатами и Европейским Союзом, определяющее правила передачи информации, содержащей персональные данные из стран Европейского Союза в США — *прим. автора*] в связи с рассмотрением дела «Максимиллиан Шримс против Комиссара по защите данных» [6]. В решении суд отметил, что в Соединенных Штатах не предусмотрено механизма защиты персональных данных граждан Европейского Союза, действующий механизм защиты информации, носящей частный характер, предусмотрен лишь для граждан США. Поэтому страны Европейского Союза приостановили передачу персональной данных своих граждан и лиц, проживающих на территории стран Европейского Союза, в том числе собранной в сети Интернет.

В 2014 году Барак Обама в Директиве «О разведывательной деятельности» впервые заявил о том, что Соединенные Штаты Америки готовы признать право неприкосновенность частной жизни универсальным, гарантируемым каждому, вне зависимости от гражданства: «В свете меняющейся технологической и геополитической обстановки мы [Соединенные Штаты Америки — *прим. автора*] должны и впредь сохранять...руководящую роль, которую Соединенные Штаты играют в отстаивании демократических принципов и всеобщих прав человека; нашу приверженность открытому, единому и безопасному глобальному Интернету; и законные интересы граждан США и граждан других стран в отношении неприкосновенности частной жизни и гражданских свобод» [7]. В 2015 году в связи с ведением переговоров с Европейским Союзом о заключении нового соглашения о передаче персональных данных органам государственной власти США был принят Закон «О судебной компенсации» [8], предусматривающий механизм судебной защиты личной информации для граждан стран, с которыми заключено соглашение о передаче данной информации [с заключением в дальнейшем соглашения с Европейским Союзом — «Щит конфиденциальности» стал распространяться исключительно на граждан стран ЕС — *прим. автора*].

Концепция защиты личной информации в рамках поправки IV к Конституции США была сформулирована в решении Верховного Суда по делу «Уолен против Рой» через понятие «личного интереса избежать раскрытия частных вопросов» [9], как интереса в информационной неприкосновенности частной жизни, направленного на защиту против раскрытия органами государственной власти личной информации. Несмотря на тот факт, что данный подход изначально также касался в защиты информации, носящей личный характер, от неправомерных действий органов государственной власти, в дальнейшем в практике Верховного Суда США он был распространен в том числе и на правоотношения с физическими и юридическими лицами. В решении по делу «Департамент Юстиции США против Комитета репортеров за свободную прессу», рассматривая вопрос о допустимости опубликования в средствах массовой информации данных о судимости лиц, полученных из общедоступных источников, суд отметил, что «отрицает ограниченное представление о природе частной жизни... как общее право, так и буквальное толкование понятия частной жизни предполагают контроль человека над информацией, касающейся его или ее личности. В обществе не так много информации, которая в то или иное время не разглашалась кому-либо» [10]. Таким образом, именно в рамках прецедентного права была сформирована концепция права на информационное

самоопределение лица. Концепция информационного самоопределения в правовой традиции США отличается рядом особенностей.

Во-первых, в США отсутствует нормативное определение понятия персональных данных, оно не применяется в правовом пространстве государства. В законодательстве США распространены различные термины, которые в той или иной мере касаются персональных данных: запись, защищенная информация о здоровье, личная информация, непубличная личная информация, частная информация, личные, медицинские и иные документы, при этом сферы их применения ограничиваются узким кругом правоотношений. Отсутствие единого понятийного аппарата обусловлено разнообразием нормативных правовых актов, регламентирующих те или иные аспекты сбора, обработки и раскрытия личной информации, как на федеральном, так и региональном уровнях государственной власти. Часть законов федерального уровня — Закон «О конфиденциальности электронных коммуникаций» [11], Закон «О политике кабельной связи» [12], Закон «О защите частной жизни детей онлайн» [13] урегулировали отдельные аспекты обработки личной информации провайдерами электронных и сетевых коммуникаций, однако не сформировали единого подхода в обеспечении защиты личной информации любого субъекта. Поэтому штаты федерации делают шаги по обеспечению правового регулирования личной информации в цифровом пространстве. При этом, необходимо отметить, в практике штатов также отсутствует единый подход в определении предмета защиты, а также средств ее обеспечения.

Так, например, в 2018 году в штате Калифорния был принят закон «О частной жизни потребителей», который направлен на обеспечение защиты личной информации как физического лица, собственника, так и фирмы, партнерства, совместного предприятия и так далее. В соответствии с параграфом 1798.140 под личной информацией понимается «информация, которая идентифицирует конкретного потребителя или семью, относится к ним, описывает, может ассоциироваться с данным лицом или семьей, может быть разумно связана, прямо или косвенно» [14]. В законе представлен перечень данных, которые признаются личной информацией, среди них такие идентификаторы лица как настоящее имя, псевдоним, почтовый адрес, уникальный персональный идентификатор, сетевой идентификатор, адрес интернет-протокола, адрес электронной почты, имя учетной записи, номер социального страхования, номер водительского удостоверения, номер паспорта или другие подобные идентификаторы.

21 марта 2020 года в штате Нью-Йорк вступил в силу закон «О защите от взлома и совершенствовании электронной защиты данных»,

который возлагает на «любое лицо и предприятие, ведущее бизнес в штате, и владеющее или лицензирующее компьютеризованные данные, содержащие частную информацию» [15] обязанность по внедрению программ обеспечения безопасности частной, а не личной информации, путем введения административных, физических и технических мер безопасности. Под частной информацией понимается личная информация (имя, номера, личные отметки лица) хранящаяся совместно с незашифрованной информацией о лице, такой как номер социального страхования, номер водительского удостоверения, номер счета, номер кредитной или дебетовой карты в комбинации с любым необходимым защитным кодом, кодом доступа, паролем или другой информацией, которая позволила бы получить доступ к финансовой учетной записи физического лица; биометрическая информация; имя пользователя или адрес электронной почты в сочетании с паролем или секретным вопросом и ответом, которые позволят получить доступ к сетевой учетной записи.

Во-вторых, в США применяется доктрина «третьей стороны», сформулированная в решении Верховного Суда США по делу «Соединенные штаты против Миллера». Суть данной доктрины заключается в том, что не рассматривается в качестве информации, носящей частный характер, те данные о лице, которые были им переданы третьей стороне. Так, например, не относятся к категории частной информации личные данные, передаваемые клиентом банку для оказания последним своих услуг. Доктрина «третьей стороны» легализует передачу третьим лицом информации органам государственной власти, так как «четвертая поправка не запрещает получение информации, раскрытой третьей стороне и переданной ею государственным органам, даже если информация получена третьим лицом на условиях, что она будет использоваться только в определенных целях, и доверие, оказанное третьей стороне, не будет предано» [16]. На сегодняшний день люди активно используют цифровые технологии: интернет, социальные сети, гаджеты и электронные приложения, которые накапливают информацию о состоянии здоровья лица, о маршрутах его передвижения, его социальных контактах и так далее. Данная информация обрабатывается провайдерами мобильной и интернет связи, разработчиками сайтов-поисковиков и приложений, в связи с чем возникает разумный вопрос о том, может ли такая информация получить защиту, как частная, либо она вся находится под ударом доктрины «третьей стороны». «Отдельные нижестоящие суды применяют широкое толкование доктрины «третьей стороны», приходя к выводу, что лица не могут иметь обоснованных ожиданий неприкосновенной частной жизни

в отношении выписок по кредитным картам, учетных записей, данных о регистрации в мотелях и записей о трудовом стаже. Некоторая информация, содержащая данные о пользователе и передаваемая провайдеру для использования в своей деятельности, также после решения по делу Миллера не подлежит защите в рамках поправки IV к Конституции США» [17, с. 359]. Однако анализ практики Верховного Суда США позволяет сделать вывод, что развитие цифрового пространства оказывает влияние на понимание доктрины третьей стороны: ввиду того, что практически вся информация, которая передается через средства телекоммуникационной связи, может быть аккумулирована третьей стороной — провайдером связи, то в теории третьей стороны сформировались два подхода. Первый предполагает, что субъект знает, что третья сторона собирает определенную информацию в процессе своей обычной деятельности, а, значит, не может рассчитывать на ее защиту в рамках четвертой поправки. Например, пользователь связью не может рассматривать в качестве частной информации свои личные данные, которые самостоятельно передавал провайдерам связи (фамилия и имя, адрес, технические данные гаджетов, данные банковских счетов, с которых осуществляется оплата услуг провайдера), данные о номерах телефонов или e-mail адреса абонентов, с которыми он связывался. Второй подход предполагает защиту в рамках четвертой поправки к Конституции США информации, которая не была предназначена для провайдера связи, в процессе нормальной своей деятельности третья сторона не получает доступ к такой информации. Так, например, содержание переписки, телефонных переговоров рассматривается как частная информация, а, значит, подлежит защите. В деле «Варшак против Соединенных штатов»[18] Верховный Суд США отметил, что при оценке того, подлежит ли информация защите как частная, необходим ответить на вопрос: кому данная информация предназначалась. Суд пришел к выводу, что получение от провайдера связи содержания сообщений e-mail, принадлежащих компании Варшак, без соответствующего ордера и уведомления компании является нарушение права на неприкосновенность частной информации, так как содержание писем не предназначалось провайдеру. При этом суд отметил, что если бы такая информация была истребована от получателя писем, то нарушений со стороны органов государственной власти не произошло. В 2018 году в деле «Карпентер против Соединенных штатов»[19] Верховный Суд рассмотрел вопрос о необходимости защиты данных о геолокации лица в рамках четвертой поправки, то есть возможности получения такой информации исключительно на основании ордера. В решении было

отмечено, что человек можно разумно рассчитывать на защиту частной информации о его местоположении, так как данная информация может позволить органам государственной власти сделать выводы о частной жизни лица, в том числе о его политических и религиозные убеждениях, сексуальных привычках. Данная позиция была основана на том факте, что на сегодняшний день сбор информации о геолокации людей является «автоматическим и неизбежным» ввиду тотального распространения мобильной связи.

Анализ федерального законодательства Соединенных Штатов Америки и законодательства штатов, а также практики Верховного Суда США позволяет сделать вывод о том, что в государстве отсутствует единый подход к обеспечению защиты личной информации как в целом, так и в сети Интернет в частности. Данная ситуация проявляется в следующих аспектах:

– отсутствие единой концепции права на защиту информации, носящей личный характер;

– отсутствие унифицированного подхода к содержанию личной информации, подлежащей правовой защите;

– большое разнообразие нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровней, в той или иной мере регулирующих правоотношения субъектов по вопросам сбора, обработки и раскрытия информации, носящей личный характер;

Практика судов общей юрисдикции направлена на формирование границ права на информационное самоопределение, устанавливает ограничения полномочий органов публичной власти и третьих лиц по сбору, обработке и раскрытию личной информации.

Список источников

1. The right to privacy in the digital age: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council, U.N. Doc. A/HRC/27/37 at 14, (June 30, 2014). URL: athttps://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf
2. NAACP v. Alabama ex. Rel. Patterson, 357 U.S. 449 (1958).
3. McIntyre v. Ohio Elections Commission, 514 U.S. 334, 337 n.3 (1995).
4. The Privacy Act of 1974 (5 U.S.C. § 552a).
5. Rojas-Vega v. U.S. Citizenship and Immigration Servs., No. 13-CV-172, 2013 WL 2417937, at *2 (S.D. Cal. May 31, 2013).
6. Schrems v. Data Protection Commissioner (Case C-362/14).
7. Presidential Policy Directive — Signals Intelligence Activities. Policy Directive/PPD-28 (January 17, 2014).
8. Judicial Redress Act of 2015, 5 U.S.C. § 552a.
9. Whalen v Roe, 429 U.S. 589, 599–600 (1977).
10. U.S. Department of Justice v Reporters Committee for Freedom of the Press. 489 U.S. 749 (1989).

11. Electronic Communications Privacy Act of 1986 (P.L. 99-508).
12. The Cable Communications Policy Act of 1984 (47 U.S.C. ch. 5, subch. V–A).
13. Children's Online Privacy Protection Act of 1998, 15 U.S. C. 6501–6505.
14. California Consumer Privacy Act of 2018.
15. New York Stop Hacks and Improve Electronic Data Security Act (SHIELD Act) of 2019.
16. United States v. Miller, 425 U.S. 435 (1976).
17. Skolnik, Alexander. Protections for Electronic Communications: The Stored Communications Act and the Fourth Amendment// Fordham Law Review. 2009. Volume 78, Issue 1. Pp. 350–397.
18. United States v. Steven Warshak et al. (2010).
19. Carpenter v. United States, No. 16-402, 585 U.S. (2018).

Макенов Т.К.,
научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан,
магистр экономических наук
(makenov.t@zqai.kz)

ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Makenov T.K.,
Researcher, Department of constitutional, administrative law
and public administration, Institute of legislation
and legal information of the Republic of Kazakhstan,
master of economics
(makenov.t@zqai.kz)

GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND HUMAN FREEDOM IN THE CONDITIONS ON DIGITALIZATION OF LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В конституциях Республики Казахстан, Российской Федерации и многих других государств закреплены общепризнанные права и

свободы граждан. Вместе с тем, в международном праве, общепризнанные права человека закреплены в таких документах как Всеобщая декларация прав человека (1948), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966) и др.

Цифровые технологии по своей природе способны быстро проникать в экономику, изменять формы организации производства, повышая производительность труда, доходы общества и, соответственно, создавать условия для повышения качества жизни населения. Ключевым ориентиром развития Казахстана на ближайшую перспективу является переход к цифровой экономике.

Современной тенденцией демократического развития Республики Казахстан является активное внедрение в правовую реальность процессов цифровизации права в целях взаимодействия государственных органов с народом посредством вовлечения граждан в управление делами государства с использованием новейших информационно-коммуникационных технологий.

Процессы цифровизации права закрепляются такими стратегическими документами как, Послание Первого Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. — Елбасы «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» от 10 января 2018 года и Государственной программы «Цифровой Казахстан», утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года.

В соответствии с Государственной программой «Цифровой Казахстан», планируется «Переход на цифровое государство» — это направление преобразования функций государства как инфраструктуры предоставления услуг населению и бизнесу, опережая их потребности.

В этой связи, важен процесс его внедрения, функционирования и влияния на реализацию прав граждан. Во многом решение этой задачи состоит в адаптации законодательства под изменяющиеся процессы в экономике и создании культуры пользования внедряемыми в обществе элементами цифрового государства в социальной сфере.

Необходимо отметить, что возможности цифрового формата позволяют осуществлять огромное количество сложных процессов по заданному алгоритму без участия пользователя.

Кроме того, процесс цифровизации — один из главных трендов современного развития технологий. Однако реализация этих процессов в правовом пространстве имеет свои сложности.

Одна из главных задач цифрового государства заключается в правовом регулировании процессов цифровизации и информационных систем, правовом регулировании порядка использования гражданами соответствующих автоматизированных систем.

В Казахстане уже приняли программы по внедрению элементов цифрового государства, поставив во главу угла вопрос об адаптации нормативной базы для цифровой экономики.

Например, в целях содействия в создании условий для развития эффективного рынка труда и повышения качества трудовых ресурсов Казахстана на базе Центра развития трудовых ресурсов создана Электронная биржа труда.

Электронная биржа труда *(далее — Е-Биржа)* представляет собой единую цифровую площадку по трудоустройству, обеспечивающую возможности для поиска работы и содействия в подборе персонала. Информация о вакансиях и соискателях по всей Республике ежедневно обновляется из различных источников:

– работодателями и соискателями самостоятельно;

– из государственной базы данных вакансий и соискателей (интеграция с Государственной базой данных формируемой центрами занятости населения);

– частными агентствами занятости;

– средствами массовой информации;

– онлайн-площадками по трудоустройству.

На Е-Бирже размещены предложения от 203285 работодателей для всех желающих. Таким образом, успешно реализовано 157 046 трудоустройств соискателей. Также на Е-Бирже соискатели сами могут выкладывать своё резюме для привлечения работодателя [1].

Функционирование цифрового государства — это реальность, которая породила вопрос, связанный с защитой личных данных субъектов, составляющих закрытую информацию, собранную в базы как государственными органами, так и частными организациями.

Вместе с тем, необходимо отметить, что личные персональные данные граждан соискателей остаются в открытом доступе для потенциальных работодателей и наоборот. Очевидным возникает вопрос защиты тех самых личных персональных данных, с учетом пользовательских соглашений платформы.

Таким образом, опасность в цифровизации правовой системы цифрового государства кроется в том, что большое количество слож-

ных автоматизированных процессов увеличивает риск сбоев и отклонений от заданной процедуры. Например, риск использования личных персональных данных в корыстных целях, либо в качестве базы данных для подажи третьим лицам.

Это подтверждается тем, что в Послании Первого Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. — Елбасы «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции», упомянут «Киберщит Казахстана», что указывает на озабоченность государства совершенствование защиты концентрируемой государственными органами информации.

Подобные риски можно избежать при наличии развитых средств мониторинга информационно-технических процессов. В том числе, в области работы правоохранной службы, судебной системы, иммиграционного, пограничного контроля и разведки. А также гражданам необходимо обладать определенным уровнем знаний при использовании информационных автоматизированных систем, проявляя осторожность и осмотрительность, в целях избежать кражи своих личных данных мошенниками.

В ближайшее время на государственном уровне этот вопрос должен быть решен путем создания специальной службы защиты от несанкционированных проникновений в системы и банки данных частных субъектов о различных сторонах частной жизни, неприкосновенность которой гарантирована Конституцией [2].

В этой связи, предлагается введение единой общенациональной системы работы с обращениями граждан, чтобы любой государственный орган мог принять входящее обращение граждан и в кратчайший срок передать его для исполнения в компетентный орган.

Многие субъекты права являются активными пользователями государственных электронных услуг. Но актуальным остается вопрос о том, кто и как проконтролирует своевременность и качество этих услуг.

Развитие цифрового государства неразрывно связано от социальной и экономической политики.

Для развития данного сектора государство делает все возможное. Так, в стране замечается обильное развитие ИТ — сферы, по показателям вовлеченность в интернет составляет 54%, а среднегодовой рост цифровизации составляет 23% процента [3].

Докладываясь Правительству Республики Казахстан по продвижению программы «Цифровой Казахстан» Министр информации и коммуникаций Даурен Абаев отметил, что базовая цифровая грамотность населения Казахстана сегодня составляет 77%. Импульсом

для всего отечественного IT — сектора служит поставленная в программе «Цифровой Казахстан» задача 80-процентной цифровизации государственных услуг к 2021 году [4].

Эти решения будут касаться «электронного правительства», Urbantech и кибербезопасности. Одним из приоритетов программы является широкое внедрение цифрового сервиса во все сферы жизни общества [5].

Яркий пример такой работы — Сингапур, где цифровые услуги для каждого гражданина полностью интегрированы по линии «умный дом», «умный город», «умная страна» [6].

Но, все же существуют некоторые риски с которыми Казахстан может столкнуться.

Один из важных рисков то, что государство может потерять большие деньги и время так и не реализовав запланированные проекты. Данный риск можно избежать качественным государственным управлением посредством:

Во-первых, подготовкой квалифицированных кадров, опыт западных стран показывает нам, насколько важным является данный сегмент.

Во вторых, это решение структурных проблем, опыт России, указывает нам то, что немаловажным фактором является высокая информированность государственных служащих в данном секторе.

В третьих, более глубокий анализ ИТ сектора, также более глубокое влияние со стороны государства в эту сферу, что позволит ускорить динамику развития цифровых процессов в стране.

Касательно распределении ролей государственного и частного секторов влияющих на внедрение цифровых технологий, в Республике Казахстан активно используется механизм государственно-частного партнерства посредством средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Касательно права граждан на получения образования, в последние годы становится актуальным дистанционное обучение. В данном сегменте остаются проблемы с подтверждением результатов обучения и в последующем выдачей дипломов, сертификатов и др.

В образовательной сфере, ведущими ВУЗами Казахстана создана Национальная платформа открытого образования.

Данная платформа предоставляет:

– доступность высшего образования за счет внедрения инновационных программ подготовки и переподготовки кадров в системе непрерывного и дополнительного образования;

– обеспечение качественными материалами за счет внедрения механизмов сертификации результатов обучения, оценки и перезачета кредитов в рамках образовательных программ, проведения экспертизы онлайн курсов (правил, процедур, методик);

– создание условий для организации и проведении сетевой формы обучения с использованием массовых открытых онлайн-курсов (далее — МООК) по основной деятельности, а также курсов подготовки и переподготовки, повышения квалификации специалистов, учебно-практических семинаров, иной учебной деятельности;

– совершенствование образовательных программ, реализуемых вузами за счет анализа результатов мониторинга использования МООК [7].

Таким образом, Национальная платформа открытого образования дает возможность осуществить выход образовательных учреждений и организаций Республики Казахстан (общеобразовательных школ, колледжей, училищ и техникумов, институтов, академий и университетов, независимо от форм собственности) на отечественный и мировой рынки образовательных услуг на основе использования новых информационных и педагогических технологий дистанционного обучения, включая сетевой рынок образовательных услуг с использованием Интернета.

Партнерами по проектам Национальной платформы открытого образования являются более 20 ВУЗов страны, которые активно разрабатывают открытые онлайн-курсы.

Однако для выдачи электронного сертификата об окончании обучения или онлайн-курсов недостаточно только их разработки, данная процедура должна строиться на основании значимых юридических действий Национальной платформы открытого образования и ВУЗами-партнерами.

Во-первых, Министерству образования и науки Республики Казахстан предлагается разработать типовые «Правила по разработке онлайн-курсов, публикуемых на национальной платформе открытого образования».

Во-вторых, между Национальной платформой открытого образования и ВУЗами-партнерами предлагается закрепить типовой договор «О сетевой форме реализации образовательных программ с использованием онлайн-курсов».

В-третьих, ВУЗам-партнерам в целях зачета результата онлайн-курсов обучающихся, предлагается разработать типовое положение «О зачёте результатов освоения онлайн-курсов в образовательной организации высшего образования».

На основании изложенного, при соблюдении стандартов качества и требований к дистанционным образовательным программам и онлайн-курсам, сертификат об окончании обучения или онлайн-курсов можно выдавать без ЭЦП с присвоением номера сертификата и направлением адресату по электронной почте.

Справочно: Опыт образовательной платформы «Открытое образование» [8] в Российской Федерации [9].

В заключении необходимо отметить, что развитие цифровых технологий в Казахстане в той или иной сфере происходит естественным путем, с учетом социальных, экономических, политических, культурных процессов в стране. С развитием цифровых технологий или любой другой отрасли, возникают новые отношения, которые требуют правового регулирования.

Список источников

1. Электронная биржа труда https://www.enbek.kz/ru. Дата обращения: 09.05.2020.
2. Досье на проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования цифровых технологий» https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38319324 . Дата обращения: 09.05.2020.
3. Презентация Программы «Цифровой Казахстан» в ходе республиканского совещания по вопросам цифровизации с участием Президента РКНурсултана Назарбаева. Казахстанская правда. https://www.kazpravda.kz/articles/view/tsifrovizatsiya-kak-put-k-uspehu/. Дата обращения: 09.05.2020.
4. Уровень базовой цифровой грамотности казахстанцев Абаев оценил в 77% https://informburo.kz/novosti/uroven-bazovoy-cifrovoy-gramotnosti-kazahstancev-abaev-ocenil-v-77.html
5. Молдакенова Е.К., Ерсултанкызы А., Онаева Б.Т., Набиева М.Т. Цифровая экономика и бизнес в Казахстане // Вестник современных исследований № 12.17 (27). Омск. 2018. С. 303–304.
6. Абдрахманова Г.И., Ковалева Г.Г. Цифровая экономика: Цифровые навыки населения. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
7. Национальная платформа открытого образования http://moocs.kz/
8. «Открытое образование» — современная образовательная платформа, предлагающая российским университетам использовать или размещать онлайн-курсы для реализации основных образовательных программ. https://openedu.ru/
9. Шаблон сертификата, подтверждающий успешное освоение онлайн-курса https://cdn.openedu.ru/fd95ff/51c0aa19/docs/certificate.pdf

Поляков Ю.И.,
Магистрант направления «Юриспруденция»,
Тюменский государственный университет
(razderb100@mail.ru)

Научный руководитель: ***Авдеев Д.А.***,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Polyakov Y.I.,
Master's student of the faculty «Jurisprudence»,
Tyumen state University
(razderb100@mail.ru)

Scientific adviser: ***Avdeev D.A.***,
Candidate of law, associate Professor of chair of a constitutional
and municipal law Tyumen state University

CONSTITUTIONAL VALUES IN THE DIGITAL AGE

Понятие ценностей является всеобщим и многогранным, оно пронизывает все сферы общественной жизни. В юридической доктрине такое понятие как ценность проявляется в векторе различных интересов отдельных социальных групп, в свою очередь, необходимо отметить, что указанная категория, переплетена с творческой, познавательной и эмпирической деятельностью, зависящей от волевых решений [14, 5–14]. В эпоху цифровизации общественные отношения в значительной степени связаны с использованием цифровых технологий, что не может не отражаться на конституционных ценностях. Полагаем, что достаточно актуальной проблемой является определение тенденций развития конституционных ценностей в эпоху цифровизации.

С точки зрения философии, ценностью считаются, определенные признаки предмета, которые имеют значение для индивида, либо социума. К таким признакам могут быть отнесены такие понятия как:

«справедливость», «благо», «добро» и так далее. Тем не менее, перечисленные признаки не являются естественными для предмета, а возникают только при взаимодействии с человеком, становясь в это время ценностью для, использующего их индивида [19, 719 с.]. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что ценность является таким свойством предмета, которое для общества и человека служит способом достижения удовлетворения потребностей [16, 15–26].

Ценности, которые имеют большую значимость в обществе, могут помочь выяснить вектор развития социума. На формирование существенное влияние оказывает менталитет и правосознание. Так, по верному замечанию Д.А. Авдеева «менталитет и основанное на нем правосознание имеют ключевое значение в развитии государственности, они выполняют функцию эволюционного вектора в формировании государственно-правовых институтов. В конечном итоге менталитет и правосознание народа определяют специфичность каждого государства в отдельности, его форму правления, его общественно-социальную конституцию» [5, с. 1474]. Можно утверждать, что менталитет народа сам является ценностью, следовательно, ценность можно определить, как признак, позволяющий классифицировать и отнести человека к конкретной социальной группе.

По утверждению В.Г. Голубцова, развитие конституционных ценностей в России стартовало с 1993 года [10, с. 497]. С данным мнение нельзя согласиться, поскольку исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что ценности не материализуются одномоментно, а создаются обществом постепенно и эволюционируют. К тому же Российская Федерация является правопреемницей СССР, что позволяет утверждать, что ценности, имеющиеся в современном обществе, отчасти были заимствованы либо несколько модернизированы.

Необходимо отметить, что в настоящее время в законодательстве России не встречается легальная дефиниция понятия «ценности», однако это не препятствует оперировать термином в процессе интерпретационной деятельности Конституционным Судом. В связи отсутствием нормативного закрепления термина «ценности», многие правоведы предлагают собственные определения данной категории. К примеру, В.П. Тугаринов под ценностями понимает общественные и природные явления, являющиеся жизненными и культурными благами людей в конкретном социуме, как на настоящий момент, так и в качестве ориентира в будущем [18, 156 с.]. Н.В. Витрук считает, что, конституционная ценность — объекты материального мира, которые в обществе признаются в качестве базисных ценностей, гарантирующих реализацию прав и свобод каждого, а также получившие свое закрепление в нормах Конституции России [8, с. 270].

Как полагает О.А. Снежко, конституционными ценностями следует считать основные общие принципы, цели, а также установки Российского государства. [17, 13–19]. Обозначенный подход имеет место быть, однако необходимо отметить, что при таком определении конституционных ценностей, принципы, цели, ценности становятся равнозначными, а такое их сопоставление вряд ли может быть верным.

Конституционные ценности можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле можно понимать устоявшиеся основы жизни государства и общества, которые закреплены в Конституции России, либо прямо следуют из смысла ее норм. В широком смысле, следует понимать общность первостепенных идей и принципов, прописанных в Конституции, а также совокупность ценностей рождающихся благодаря деятельности судов по толкованию основного закона, которые в свою очередь позволяют, используя как частные, так и государственные интересы, развивать личность и социум [11, 136 с.].

Проанализировав определения конституционных ценностей в научной литературе, можно заключить, что под таковыми следует понимать общность многогранных и наиболее важных общественных принципов, имеющих формальное закрепление в Конституции или в судебных актах конституционного судопроизводства, позволяющие наиболее гармонично развиваться личности, социуму и государству.

В настоящее время в юридической литературе описано несколько классификаций конституционных ценностей. По мнению Г.Н. Комковой, такие конституционные ценности как человек, его права и свободы, равенство, справедливость являются «высшими» [12, с. 99], следовательно, остальные ценности являются «не высшими», хотя данная категория четко автором не определена. А.М. Арбузкин классифицирует ценности по принципу возможного ограничения прав и свобод [7, с. 19]. Конституционные ценности также можно классифицировать по источнику их фиксации. Исходя из такого критерия, конституционные ценности должны классифицироваться на закрепленные в нормах самой Конституции и ценности, выведенные судебными органами в результате интерпретационной деятельности, например, правовая определенность [20] или стабильность публичных правоотношений [21]. Такой позиции придерживаются А.А. Кондрашев, Ю.А. Рудт, В.В. Комарова. Однако, данную классификацию, по их мнению, необходимо расширить, поскольку ценности могут содержаться в международных договорах, подписанных Россией, которые в пунктах договоров могут содержать наднациональные ценности. Помимо междунар-

ных договоров, данную классификацию необходимо дополнить ценностями, которые выявляются конституционалистами путем толкования норм конституции [13, 6–13]. Однако, полагаем, что данное мнение бесспорно, поскольку благодаря приведенным источникам фиксации, были вычленены такие ценности как: право наций на самоопределение, право народа на сопротивление власти, ответственность власти перед народом и другие.

Конституционные ценности не всегда находят закрепление в нормах Конституции, чему способствуют различные причины. В связи с тем, что жизнь находится в постоянной динамике, существует возможность появления новых ценностей, которые не могли быть включены в конституцию по объективным причинам. Полагаем, возможно, что определенные социальные группы, от которых зависело принятие конституции, лоббировали непринятие неких ценностей в основной закон в силу противоречия данных ценностей их интересам, либо возможно неприятие большинством населения определенных ценностей. Для закрепления новых и «вновь открытых» ценностей в нормах Конституции требуется определенное время.

Реализация данных ценностей зависит от различных факторов как политических и экономических, так и идеологических, культурных и т.д. Так же к таким причинам можно приравнять наступившую эпоху цифровизации, следовательно, информатизация большинства общественных отношений также может быть отнесена к данным факторам.

В современных реалиях, развитый и демократический социум не может осуществлять свою жизнедеятельность без свободы информации. В соответствии с Федеральным законом РФ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» граждане и организации имеют право искать и получать информацию из любых источников [1]. Цифровая эпоха начинает играть ключевую роль в нашей реальности. В дальнейшем слияние цифровизации с обыденной жизнью людей будет только увеличиваться. Следовательно, получаемая информация, источники, из которых она будет доходить до потребителя, и ее использование будет оказывать все большее влияние на общественные отношения, а как следствие ценности.

Заметим, что для реализации такой конституционной ценности как «народовластие», цифровизация оказала положительное влияние. По верному замечанию Д.А. Авдеева «народовластие означает юридическое закрепление за гражданами соответствующей страны возможности решать вопросы общественной и государственной жизни, принимая участие в этих процессах как непосредственно,

так и опосредованно» [6, с. 23]. Так, граждане получили возможность высказывать свое мнение в опросах, проводимых муниципальными и региональными властями, в таких сервисах как «Я решаю» или «Советник Губернатора». С помощью данных сервисов большее количество граждан имеет возможность высказать свою позицию по различным вопросам, а органы власти способны получить отклик от большего числа людей. Такая форма проявления народовластия как публичные слушания благодаря цифровым технологиям, во-первых, получает большую огласку, путем опубликования информации о публичных слушаниях в различных источниках, а во-вторых, граждане имеют возможность направить свои замечания и предложения, используя электронную почту, что значительно упрощает и удешевляет процесс высказывания своего мнения, как в денежном, так и во временном эквиваленте.

Во втором десятилетии XXI века Интернет стал играть важную роль во всех сферах жизнедеятельности людей. В 2012 году Совет по правам человека ООН одобрил резолюцию о всеобщем праве на свободное пользование интернетом. Нельзя исключать, что доступ к интернету станет самостоятельной ценностью, отраженной в конституциях будущего.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.2013 № 68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век» констатируется, что «глобальный и открытый характер Интернета и стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий является одной из движущих сил ускорения прогресса на пути развития в его различных формах» [4].

По мнению В.Э. Волкова развитие цифровых технологий приводит к умалению такой ценности как суверенитет вследствие невозможности установления верховенства российского права на «виртуальной территории» [9, с. 15] (категория введена в оборот письмом Федеральной антимонопольной службы о регулировании рынка алкогольной продукции) [3].

С мнением В.Э. Волкова можно согласиться, поскольку подтверждением его слов является невозможность до настоящего времени локализовать персональные данные российских граждан в Российской Федерации, которая предусмотрена Федеральным законом от 21.07.2014 № 242-ФЗ [2]. Крупнейшие зарубежные операторы до сих пор не выполнили возложенную на них обязанность указанным законом, однако не были подвергнуты предусмотренным законом ограничениям. В подтверждение слов В.Э. Волкова говорит и невозможность исполнить судебное решение по ограничению доступа к сервису Telegram с 2018 года. Указанные попытки ограничений в

информационном пространстве, которые не могут в полной мере реализоваться, показывают постепенное размытие границ между государствами и обозначения вектора во всех странах на уменьшение государственного суверенитета, в частности выхода части общественных отношений, расположенных в цифровом пространстве из-под влияния государства.

В настоящее время, благодаря повсеместной цифровизации, появилась тенденция к универсализации конституционных ценностей. Она означает процесс «усиления черт всеобщности», «постепенного движения к однородному политико-экономическому миру», в том числе «идентичности правовых систем», включая формулируемые в них конституционные ценности. Универсализация конституционных ценностей — это объективный процесс усиления однородности конституционных ценностей большинства стран мира с помощью взаимного проникновения друг в друга национальных конституционно-правовых культур, формирования наднациональных конституционно-правовых и международно-правовых общностей [15, 106–121].

По нашему мнению, такая тенденция возникает благодаря следующим обстоятельствам:

1. Стремление человека познать окружающий мир, узнавать культуру других народов и государств, обмениваться информацией, в том числе оценивать устои, ценности собственного и познаваемого мира, зачастую воспринимая общественные ценности других государств.

2. Поиск отдельными странами оптимальной экономической модели, в других странах для совершенствования экономических отношений в своей стране. Также создание транснациональных экономических объединений, развитие отношений между отдельными хозяйственными субъектами на основе единых принципов.

3. Интеграция представителей различных конфессий на основе принципов взаимного уважения и религиозной терпимости в рамках отдельных государств или группы государств.

4. Стремление государств в геополитической плоскости, к созданию союзов государств и международных организаций для обеспечения согласованного решения вопросов.

Как говорилось ранее, ценности не являются статичной «субстанцией», они постоянно сменяют друг друга и преобразуются с течением времени. Цифровые технологии, получившие большое распространение в постиндустриальном обществе, послужили катализатором для наиболее быстрого ценностного преобразования в обществе. От этого конституционные ценности получили толчок

для развития, которое выражается в упрощении и увеличении скорости процесса решения гражданами в рамках своей страны вопросов государственной и общественной жизни. В связи с признанием Интернета на международном уровне движущей силой прогресса, возможна тенденция, направленная на включение доступа к сети Интернет в качестве самостоятельной конституционной ценности в ряде стран. Переход части общественной жизни в цифровое пространство частично лишает государственную власть распространения своего суверенитета на «виртуальную территорию», а также установления верховенства законодательства своей страны в цифровом пространстве.

Необходимо отметить, что Конституция обеспечивает баланс между степенью зависимости государства на международной арене от международных организаций и объединений и между интересами своего государства, исторической идентичности своего народа и суверенитета собственного государства. Однако, в настоящее время, благодаря глобализации и стремительному развитию цифровых технологий, пределы сдерживания процесса универсализации конституционных ценностей разных стран подвергаются все большей эрозии. Появление цифровых технологий позволяет обществу в планетарном масштабе более активно общаться, что приводит к более стремительному, по сравнению с другими историческими периодами, обмену ценностей, а создаваемые международные организации и союзы государств только усиливают данную тенденцию. Данный процесс в свою очередь и способствует приведению ценностей к единообразию и их универсализации, не ограничиваясь территорией отдельной страны.

Отметим, что в связи с наступлением цифровой эпохи существует динамика по усилению защиты персональных данных, которая становится одной из наиболее значимых конституционных ценностей в настоящее время, позволяющей реализовывать «право на забвение» в сети интернет, которое подтвердил Конституционный Суд России в 2019 году [22].

Подводя итог, необходимо указать, что сама по себе цифровизация не может считаться ценностью, однако, она является фактором: во-первых, дающим основу для формирования новых ценностей, например, упомянутая выше возможность оформления доступа в Интернет в качестве отдельной ценности; во-вторых, предоставляющим доступ большему количеству граждан к конституционным ценностям; в-третьих, позволяющим имеющимся ценностям развиваться со значительно большей скоростью в планетарном масштабе, что подтверждается универсализацией ценностей в разных государствах.

Список источников

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №31. Ст. 3448.
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» // Собрание законодательства РФ, 2014. № 30. Ст. 4243.
3. Приказ Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 12.09.2012 № АК/29977 «О последних изменениях в требованиях к рекламе алкоголя». URL: http://base.garant.ru.
4. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2013 г. 68/167. Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век. URL: http://www.lawtrend.org.
5. Авдеев Д.А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. 2010. № 8. С. 1468–1475.
6. Авдеев Д.А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Конституционное право. 2017. №6. С. 20–28.
7. Арбузкин А.М. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 18–25.
8. Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности // Материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2009. С. 270–290.
9. Волков В.Э. Конституционные ценности в информационном обществе: пространство и время // Юридический вестник самарского университета. 2018. №4. С.13–17.
10. Голубцов В.Г. Субъективная добросовестность в структуре общего понятия добросовестности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. С. 490–518.
11. Казанцева О.Л., Рудт Ю.А., Воробьева М.Н. Конституционные ценности: современный опыт России и зарубежных стран: монография. Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2013. 136 с.
12. Комкова Г.Н. Категория «ценность» в конституционном праве России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. № 2. С. 97–99.
13. Кондрашев А.А. Конституционные ценности в современном российском государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 6–13.
14. Мартышин О.В. Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 5–14.
15. Невинский В.В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // Lex russica. 2018. № 11. С. 106–121.
16. Самигуллин В.К. Закат права или переоценка ценностей // Юридический журнал. 2007. №11 С. 15–26.

17. Снежко О.А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 13–19.
18. Тугаринов В.П. О ценностях жизни и культуры. // Ленинградского университета, Л., 1960. 156 с.
19. Фролов И.Т. Философский словарь // Республика 2001. 719 с.
20. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16 мая 2007 г. N 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // Российская газета. № 117. 2007.
21. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 апреля 2003 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» // Российская газета. № 74. 2003.
22. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 26 марта 2019 г. N 849-О // Документ не опубликован. Доступ из «Консультант Плюс».

Удодова А.С.,
Студент магистратуры Волгоградский государственный университет РФ, г. Волгоград
(udodova.a@yandex.ru)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ЭЛЕКТРОННЫЕ СРЕДСТВА ГОЛОСОВАНИЯ

Udodova A.S.,
Graduate student Volgograd State University RF, Volgograd
(udodova.a@yandex.ru)

ELECTORAL LAW DEVELOPMENT TRENDS: ELECTRONIC VOTING MEANS

В свете последних событий, происходящих в мире, изменился привычный ход вещей. Пандемия вируса Covid-19 повлияла на многие сферы общественной жизни, в том числе, из-за объявленного карантина отменены или перенесены важные политически и социально важные события, в том числе общероссийское голосова-

ние перенесено на неопределенный срок. А также согласно новостным источникам, есть предположение, что может быть перенесен единый день голосования, который запланирован на сентябрь 2020 года, если обстановка не изменится [6]. В сложившейся ситуации остро стоит вопрос о том, возможно ли при нынешних обстоятельствах проведение электронного голосования?

Для этого нужно оценить, на каком уровне развития находится данный институт: с одной стороны, важна техническая часть вопроса, с другой — правовая.

Если говорить о том, какое количество избирателей имеет возможность воспользоваться своим правом голосования, не выходя из дома, то следует обратиться к статистике. По данным компании GFK, к началу 2019 года пользователями «Интернета» в России являлись 94,4 млн человек [1]. Однако, несмотря на такие внушительные цифры, каждый пятый россиянин не пользуется интернетом, это более 24 млн человек или около 20%. При этом 36% из этих 24 млн граждан ответили, что не умеют пользоваться интернетом. Следовательно, для того чтобы проведение интернет-голосование стало реальным, в первую очередь, необходимо продумать техническую сторону вопроса: то есть обеспечить интернетом всех граждан.

Стоит отметить, что за последнее время в России проведено подключение населенных пунктов с населением от 250 до 500 человек к сети «Интернет», в результате чего 5 млн. граждан России, проживающих почти в 14 тыс. таких малонаселенных пунктов, получили доступ к сети «Интернет» [2]. Указанные обстоятельства обуславливают зависимость внедрения глобальной сети «Интернет» и информационных технологий во все сферы социальной жизни и обострения различных проблем обеспечения прав и свобод в информационной среде. В качестве подтверждения выдвинутого тезиса достаточно обратить внимание на основные проблемы реализации конституционных прав и свобод в новых, информационно осложненных, условиях функционирования социально-политических институтов.

С учетом реалий XXI века, выраженных в новых политико-правовых и информационных условиях, порядок организации и проведения свободных, справедливых выборов принимает особую значимость в качестве одного из средств обеспечения реализации и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранным в органы государственного власти и в органы местного самоуправления.

Стоит отметить, что на Петербургском международном экономическом форуме в 2017 году [7] действующий Президент Россий-

ской Федерации Владимир Владимирович Путин отметил, что дальнейшая информатизация невозможна без перехода к новому технологическому укладу, предполагающему неизбежный переход к широкому внедрению электронной демократии, значимым элементом которой является электронное голосование.

В 2019 году совершались попытки проведения голосования в электронном виде, однако в качестве эксперимента и только на территории Московской области. Эксперимент признан успешным, несмотря на то, что присутствовали сбои в системе. При этом Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь к нации 25 марта 2020 года с заявлением о переносе даты голосования [9], точной даты переноса не назвал, следовательно, вариант проведения электронных выборов не рассматривался. Проведение таковых выборов в большем масштабе требует больших затрат и изменений в части процедуры проведения выборов.

Быстрое внедрение и распространение информационных и телекоммуникационных технологий предоставляют в распоряжение общества новые инструменты и методы, которые, по мнению А. Кескинена, помогают «ускорить процесс перехода от слабой к истинной демократии» [3, с. 8]. Что можно расценивать как положительное влияние оптимизации процедуры голосования на правовую систему Российской Федерации.

Гурунок С.Г. считает, что с развитием новых информационных и коммуникационных технологий наступает третья великая эпоха демократии [4, с. 55]. К тому же, можно предположить, что с внедрением электронной системы голосования, может увеличиться число голосующих граждан среди молодежи, так как современному поколению намного удобнее совершать операции со своего мобильного устройства.

Институт электронных выборов нашел свое отражение в Федеральном законе. Так, в пункте 62 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ). [5] указано, что таковым признается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» (далее — ГАС «Выборы»). То есть, это голосование в специально разработанной программе, исключающей поход гражданина в участок. Однако, существует некое противоречие, так как под данное определение подпадают комплексы для электронного голосования (далее — КЭГ), которые обеспечивают возможность

только для стационарного (но не дистанционного) электронного голосования. Из этого следует, что законодательное определение термина «электронное голосование» можно назвать ограниченным по некоторым основаниям.

В связи с этим представляется целесообразным использовать иную трактовку представленного в Федеральном законе № 67-ФЗ термина «электронное голосование»:

Прежде всего, электронное голосование: это голосование без использования бумажного бюллетеня, с использованием системы автоматизации выборов ГАС «Выборы», а также голосование с использованием бумажного бюллетеня, но на основе автоматического приема, обработки бюллетеней и подсчета голосов; во-вторых, это безбумажное голосование, проводимое с использованием информационных и телекоммуникационных сетей.

Есть и негативные стороны проведения выборов в таком формате. Голосование, позволяющее избирателю оставаться дома, не может быть защищено от возможности вмешательства со стороны заинтересованных лиц, ставится под угрозу тайна голосования. В некоторых европейских странах, а также в Канаде, проводились выборы посредством электронного голосования, при этом такая форма выступала в качестве альтернативной, не исключающей основную, избиратели все равно могли принять решение использовать проверенный метод выражения своей воли и использовать бумажный бюллетень. Кроме этого, остается открытым вопрос о том, как при такой форме голосования будут охраняться избирательные права, а также, как будет работать механизм защиты избирательных прав.

В связи с последними тенденциями всеобщего перехода организаций и граждан на удаленный режим работы и перенос общероссийского голосования на другой срок, вопросы электронного голосования являются возможным решением проблем, возникающих в избирательном праве.

Таким образом, исходя из проведенного анализа, можно прийти к выводу, что тенденции развития интернет-возможностей и стремление к практичности и экономии ресурсов со стороны граждан подтверждают необходимость проработки данной процедуры с правовой и технической стороны. Электронное голосование, несмотря на сложность своей процедуры, является неизбежным и необходимым средством реализации активного избирательного права. На сегодняшний день требуется более тщательный законодательный подход в регулировании электронного голосования, с учетом всех существующих и возможных рисков.

Список источников

1. Исследование GFK: каждый пятый взрослый россиянин не пользуется Интернетом // [электронный ресурс]: Всероссийский омнибус GFK // Режим доступа: https://www.gfk.com/ru/insaity/press-release/issledovanie-kazhdyi-pjatyi-vzroslyi-rossijanin-ne-polzuetsja-internetom/ (дата обращения: 16.03.2020).
2. Указ Президента РФ от 09 мая 2017 года № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
3. Keskinen A. Future democracy in the information society // Futures. Quilfield. 2000. Vol. 33 № ¾. P. 340.
4. Гуронок С.Г. Интернет и политический процесс// Общественные науки и современность. 2001. № 2. С. 51–63.
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ: 2002. № 24. Ст. 2253; 2018. № 28, ст. 4148.
6. Поправки к Конституции [Электронный ресурс] // Новостной канал «РБК» // Режим доступа: https://www.rbc.ru/politics/22/04/2020/5ea00f069a7947f1788b08e2 (Дата обращения: 30.04.2020).
7. Итоги Петербургского Международного Экономического Форума 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Петербургского Международного Экономического Форума// Режим доступа: https://forumspb.com/news/news/itogi-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-ekonomicheskogo-foruma-2017-goda/ (Дата обращения: 02.05.2020).
8. Электронные выборы в Московскую городскую Думу [Электронный ресурс]// Официальный сайт Мэра Москвы mos.ru // Режим доступа: https://www.mos.ru/city/projects/blockchain-vybory/ (Дата обращения: 02.05.2020).
9. Обращение к гражданам России [Электронный ресурс] //Официальный сайт Президента России //Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/63061 (Дата обращения: 02.05.2020).

Ходусов А.А.,
Заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин
Международного юридического института,
к.ю.н., доцент
(yustas-73@mail.ru)

СИСТЕМНО-ЭВОЛЮЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЦИФРОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ

SYSTEMIC AND EVOLUTIONARY BASES OF JUDICIAL PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN DIGITAL SPACE

Khodusov A.A.,
Head of the Department of criminal law disciplines
of the International law Institute,
Ph. D., associate Professor
(yustas-73@mail.ru)

Эволюция цифровых трансформаций цифрового общества направлена на формирование новых социально-экономических, политико-правовых реальностей в общественных отношениях, ключевых сфер жизнедеятельности человека, социума [1].

В РФ категория «цифровые права» введена в ГКРФ для обозначения больше имущественных прав, возникающих в информационных системах и несколько отлична по содержанию от понятия «digital rights», отождествляющего его со специфическими правами человека публично-правовое происхождения. Например, учитывая это, в работе [2] предложено использовать «компромиссный» термин «двоичные права», подчеркивающий связь не только с битовой «первоосновой» цифровой эволюции любых систем, но и с двумя основным цифровыми методами, каналами — online и offline.

Влияние цифровых трансформаций в обществе распространяется и правовые системы, передовые технологии правового регулирования традиционных и цифровых прав, гражданского оборота электронных технологий. Требуют своего решения в цифровом обществе проблемы судебной защиты социальных прав и свобод человека и гражданина.

Анализ, предлагаемый в работе, акцентирован на особенностях регулирования и судебной защиты социальных прав, свобод человека и гражданина, выявлении ключевых факторов и эмерджентных свойств цифровой поддержки систем права.

Системно-эволюционный анализ защиты прав человека и свобод гражданина в цифровом обществе

Цифровизация — эмерджентный фактор динамических эволюционных процессов, институциональности цифрового права, социально-коммуникационных отношений. Инновационность такого развития проявляется сегодня в расширении применения Artificial Intelligence&Deep Learning (Искусственного Интеллекта и Машинного Обучения), Augmented&Additive Reality (Виртуальной и Дополненной Реальности), Big Data (Больших Данных), Cloud Computing

(Облачных Вычислений), Blockchain (Блокчейн, методологии блочных распределенных реестров), Internet of Things (IoT, Интернета вещей), SMART-систем («умных» комплексов и устройств), промышленного Интернета, когнитивных технологий и социальных платформ (агрегаторов, сетей). Эти и другие цифровые инновации ускоряют эволюцию производственных отношений, создавая предпосылки цифровизации общественно-правовых отношений, правового регулирования этих отношений. Это так называемое «право второго модерна» [3], регулятор социально-экономических, политико-правовых интеллектуальных отношений.

Конституция и международное право обеспечивают для цифрового общества конституционную и цифровую безопасность личности, социума, государства, опираясь на правовую категорию «право на информацию», цифровые государственные, общественные и бизнес-ресурсы.

Права реформатируются под возможности и требования цифрового общества, цифровых правоотношений. Для оценки меры (важности, результативности, темпа, объема) правовых цифровых трансформаций отправным принципом служит конституционное понимание прав и свобод человека (с рождения), гражданина (в силу гражданства). На нем и базируется правовой статус личности, формируются правоотношения и их предпосылки в отраслях права, строится система судебной защиты социальных прав и обеспечения свобод человека, гражданина.

Как цифровые в ГКРФ (ч.1 ст.141.1) трактуются обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых соответствуют правилам информационной системы, отвечающей установленным законом признакам [4]. Все правовые процессы (передача, обременение, распоряжение и др.) при этом считаются возможными лишь в самой информационной системе, без обращения к третьим лицам.

В Хартии Европейского Союза об основных правах декларируются понятия универсального «принципа обслуживания» («the universal service principle») и обеспечения «основных прав и свобод физлиц» («the fundamental rights and freedoms of natural persons»).

В условиях стремительного технологического развития, роста опасности нарушения прав человека и неприкосновенности личной жизни [5], все государства должны защищать права неприкосновенности личной жизни, включая ее стороны, базирующиеся на цифровых коммуникациях, а также создавать условия, предотвращающие такие факты. В частности, проводить их на новом процедурно-практическом и технологическом уровне, используя вну-

тренние надзорные механизмы, обеспечивающие транспарентность.

Закрепление права веб-доступа в международном праве свидетельствует о конституционно-правовой эволюции основных прав и свобод. Например, авторское право в цифровом пространстве рассматривается уже как часть ключевых прав человека [6].

Автор и права его на произведение формально защищено не в момент обнародования, а размещения. При обнародовании в сети актуализируются ст. 1268 ГКРФ и др. Любой контент (любая веб-страница), любое его коммерческое использование требует официального согласия, не так часто требуемого. Отзыв, изъятия авторского права — «экзотика». Закон не различает категории «экземпляр произведения» и «цифровой экземпляр произведения» и совсем «невнимателен» к нарушениям третьих лиц, цифровых площадок, хотя часто именно они и нарушают целостность произведения, авторские права.

Цифровое доказательство в гражданском судопроизводстве упирается также в неопределенность доказательной силы цифровых процессов, документооборота (работает в массе прецедентная сила). Есть неувязки с ЭЦП, психологическое неприятие многими работниками права обязательного уровня ИКТ-грамотности при «избыточной грамотности с другой стороны (компьютерных мошенников)». Например, мошенническая ситуация в Москве-Уфе с дарением квартиры по документу, оформленному по Закону об ЭЦП [7].

Наблюдается и непризнание судебным производством в качестве достоверных предоставляемых цифровых доказательств (из-за «не бумажности», «не овеществленности»). В ч. 3 ст. 35 АПК РФ считает доказательством в письменном виде документы, получаемые по e-mail, с ЭЦП, факсимиле и др. Если у цифрового документа нет ЭЦП (цифрового факсимиле), доказательство, опирающееся на него, не является доказательным в силу того, что закон:

1) не устанавливает процедуру (порядок) обращения цифрового документа;

2) не указывает реквизиты, убеждающие в подлинности цифрового документа.

Следует, в этой связи, изучить возможности использования бесконтактных (smart) карт с двойной защитой (ключ, PIN-код), биометрические устройства и др., с расширением закона об ЭЦП.

Эволюция цифровых отношений и технологий способствует эволюции и регулируемости информационно-коммуникационной среды и адаптивности судебной защиты социальных прав и свобод

человека и гражданина. К 2025 году от цифровых отношений и бизнес-моделей (класса B2B, B2C, G2B и др. [8, с. 195]) ожидается рост ВВП почти до 9 трлн руб.

В гражданском праве недостаточно разработан системный, концептуально-эволюционный подход к защите социально-экономических прав человека и свобод гражданина в выстраиваемом цифровом обществе. Например, по регулированию имущественных цифровых отношений и прав, распоряжению (ограничению) ими, релевантными цифровыми объектами и правоотношениями. Гражданское законодательство недостаточно полно и определенно (в частности, категориально-понятийно, онтологически), эффективно отвечает требованиям цифровых трансформаций, возможностям ИКТ. Необходимы концептуальные модели и методология их практического применения в гражданско-правовом регулировании цифровых прав гражданского оборота.

На наш взгляд, судопроизводство, несомненно, получит выгоду от актуализации цифровых технологий в своих правовых и поддерживающих процессах (делопроизводство, IT-экспертиза и др.), например, от повышения прозрачности и эффективности следствия, судопроизводства.

Особенно полезными в судебной защите социальных прав, свобод могут оказаться, на наш взгляд, системы предикативной аналитики и онтологий, проведения аналогий с оценкой вероятностных (байесовских) параметров [9], ориентируясь на входные данные: пол, возраст, способ доказательства, прецеденты, портрет преступника и др. Необходима и активация ответственности, принудительности при цифровых нарушениях — закон лишь мерило выбора правовых запретов, упорядочивающих поведение.

Но возможны и риск-ситуации, когда цифровые системы правосудия, ориентированные также и на снижение субъективного фактора, человеческого участия, могут привести к обратному эффекту, в частности, из-за возможного воспроизведения субъективных взглядов, предрассудков своих создателей или передачи в сетях по незащищенным протоколам персональных данных. Это может привести к доступу злоумышленников и оказанию влияния на процессы отправления правосудия.

При интеграции в судебную защиту социальных прав граждан цифровых технологий на уровне конечного контроля может также быть нарушен принцип независимости судей и властей. В частности, это является одной из болевых точек Европейской этической хартии по использованию в судебных системах систем искусственного интеллекта [10].

Необходимо рассмотрение и исследование правовых проблем человека и государства в широком смысле, учитывающем и социально-экономические, и гуманитарно-нравственные проблемы и условия. Поэтому актуальна организация общественных консультаций с участием всех заинтересованных (государство, бизнес, общество, частные лица) и экспертно-эвристический и когнитивный анализ интеграционных процессов и возможностей системы отправления гражданского правосудия.

Выводы

Важен системный анализ правовых и социальных проблем использования цифровых ресурсов (технологий, продуктов, объектов) гражданских правоотношений, важно совершенствование и эволюционирование гражданского законодательства.

Системные методы, в частности, анализ, композиция, идентификация, классификация, моделирование и др., в процессе судебной защиты подскажут решения. Например, категория «цифровое правовое деяние» рассматриваема и как гражданско-правовая, и как системно-правовая, позволяющая исследовать рассматриваемую систему комплексно, идентифицируя ее эмерджентность и связи, снижающие неопределенность и сложность системы. Как, например, при рассмотрении эколого-экономических правонарушений с ущербом.

Виртуализация судебной защиты социальных прав и свобод личности позволяет эффективно рассматривать и отслеживать судебные дела без резервов времени, с «распределенным», удаленным общением с коллегами, участниками рассмотрения, экспертами. Привлекаемый эксперт в области ИКТ (ст. 53, 168 УПК РФ) может существенно и быстро помочь защите прав. Необходимо выделять системные особенности для построения базы защиты, ИКТ-поддержки защиты.

Цифровизацию правовых систем должна сопровождать и обеспечивать эволюция традиционных и цифровых связей в обществе, их демократичность, гражданское общество, информационно-коммуникационные и логико-алгоритмические ресурсы в правовой сфере.

Развитие цифровых трансформаций и виртуализация в защите прав человека и свобод гражданина, учитывая огромное количество и сложности таких дел, должны эволюционировать системно, синергетически.

Проделанный в работе анализ, учитывающий положения «Хартии основных прав ЕС» необходим для разработки концептуально-эволюционного механизма (моделей, методов, технологий) защиты прав человека и свобод гражданина в цифровом сообществе.

Список источников

1. Карцхия А.А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий (12.00.03) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени докт. юрид. наук. М.: ФГБОУ ВОРГАИС, 2019. 44 с.
2. Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН, 2019. Т. 14. № 3. С. 123–142. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-3.
3. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 2018. Столичный выпуск №7578(115) от 29 мая. https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-izashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html (дата обращения: 03.06.2020).
4. Гражданский кодекс РФ (ч.1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. 18.03.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Доклад Третьего комитета (A/68/456/Add.2). Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век. http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/06/2013_UN_68_167.pdf (дата обращения: 02.06.2002).
6. Laurent Sermet. The European Convention on Human Rights and property rights. Human rights files, №11 rev. Council of Europe Publishing. 1998. 72 p. ISBN 92-871-3722-6. http://www.echr.coe.int/ (дата обращения: 19.05.2020).
7. Козлова Н. Квартиру украли в сети (Как цифровая подпись может оставить собственников без жилья) // Российская газета, вып. № 113(7871) от 27.05.2019, http:// https://rg.ru/2019/05/27/kak-cifrovaia-podpis-mozhet-ostavit-sobstvennikov-bez-zhilia.html (дата обращения: 20.05.2020).
8. Казиев В.М., Казиев К.В., Казиева Б.В. Основы правовой информатики и информатизации правовых систем (2-е изд., перер. и доп.). М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2017. 336 с.
9. Бахтеев Д.В. Переход от вероятностных знаний к достоверным и достаточным в процессе раскрытия и расследования преступлений: вопросы теории и практики. Диссертация на соискание степени канд. юрид. наук (12.00.12). Екатеринбург. Уральский государственный юридический университет. 2015. 199 с.
10. Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и окружающих их реалиях. Принята на 31-м пленарном заседании ЕКЭП (Страсбург, 3–4 декабря 2018 года) / CEPEJ(2018)14, http:// https://rm.coe.int/ru-ethical-charter-en-version-17-12-2018-mdl-06092019-2-/16809860f4 (дата обращения: 28.05.2020).

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Александрова А.Г.,
студентка 3 курса института государства и права
Тюменского государственного университета
(aleksandrva-asya@rambler.ru)

Сидорова Н.В.,
доцент кафедры уголовного права и процесса
института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
(n.v.sidorova@utmn.ru)

РОЛЬ СУДА В ДОКАЗЫВАНИИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ В СВЕТЕ ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Aleksandrova A.G.,
3rd-year year student, Institute of State and Law, Tyumen State University
(aleksandrva-asya@rambler.ru)

Sidorova N.V.,
PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal law and procedure,
Institute of State and Law, Tyumen State University
(n.v.sidorova@utmn.ru)

COURT ROLE IN SUBSTANTIATION PROCESS IN CRIMINAL CASES IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Значение доказывания как составной части уголовно-процессуальной деятельности заключается в установлении фактических обстоятельств уголовного дела. Собирание, проверка и оценка дока-

зательств пронизывают весь уголовный процесс, играя особую роль в судебном разбирательстве. Именно на центральной стадии судопроизводства происходит окончательная оценка всех имеющихся в уголовном деле доказательств.

Некоторые конституционные принципы, одновременно выступающие в качестве основных гарантий участников уголовного процесса, например, состязательность сторон, действуют наиболее полно в рамках доказывания в судебном разбирательстве, и ограничено — в предварительном расследовании.

Подобные особенности в первую очередь связаны со смешанной моделью российского уголовного процесса, в котором наблюдается перевес досудебного производства в сторону розыскного, а судебного — в сторону состязательного типа процесса. При этом, нельзя говорить о безусловной принадлежности той или иной части уголовного судопроизводства к определенной модели, — только о преобладании ее признаков.

Мнения о необходимости о переходе уголовного процесса к одному типу начали формулироваться давно. И.Я. Фойницкий еще в прошлом веке высказывал идеи о применении принципа состязательности сторон в стадии предварительного расследования. Это бы положило конец спорам о том, какая истина должна быть установлена в результате разрешения дела, ответ был бы однозначным — формальная, а суд в разбирательстве выступал бы в роли арбитра.

Тем не менее, сейчас очевидно, что в российском уголовно-процессуальном праве применение классических институтов состязательной модели не сможет вписаться в контекст менталитета россиян, которые, как пишут некоторые авторы, обращаются в правоохранительные органы, чтобы получить защиту от государства, а не бороться с ним [1].

В связи с этим, остается говорить о своеобразном понимании принципа состязательности как гарантии при осуществлении доказывания в суде, границах судейской активности и роли суда в доказывании по уголовным делам в России.

Краеугольным камнем в уголовном процессе, пожалуй, является презумпция невиновности, которая фактически определяет особенности доказательственного права.

В статье 49 Конституции РФ закрепляется одно из главных абсолютных субъективных прав человека — считаться невиновным, пока обратное не будет доказано в соответствии с законом и установлено вступившим в законную силу приговором суда.

В первую очередь, данное конституционное положение определяет, что бремя доказывания лежит на органах, осуществляющих уго-

ловное преследование, при этом, несоблюдение прав обвиняемого на защиту является существенным нарушением законодательства и может стать основанием для отмены судебного решения: обвиняемый не лишен права участвовать в доказывании, в том числе представлять новые доказательства и давать оценку уже собранным, например, в судебных прениях сторон, а также заявлять ходатайства о признании доказательств недопустимыми, то есть, в соответствии с частью 2 статьи 50 Конституции РФ, полученными с нарушением закона.

Но возникает вопрос о местоположении суда в системе доказывания по уголовным делам. Если бремя доказывания лежит на стороне обвинения, то в чем заключается значение и функции судебного органа?

Конституционный суд РФ отмечал, что по смыслу статей 118 и 123 Конституции РФ, суд в уголовном судопроизводстве выполняет исключительно функцию отправления правосудия и не должен подменять органы и лиц, формирующих и обосновывающих обвинение. Позицию высшего суда можно подтвердить в том числе и отсутствием в УПК РФ положений, которые бы закрепляли возможность суда возобновить судебное следствие после удаления в совещательную комнату или возвратить уголовное дела прокурору в связи с недостаточностью доказательств. Так, если в ходе судебного разбирательства не была доказана виновность обвиняемого органами уголовного преследования, то суд должен вынести оправдательный приговор [2].

Все это свидетельствует о том, что законодатель соблюдает баланс прав и интересов сторон уголовно-процессуального доказывания в суде, основываясь на равноправии и состязательности сторон. При этом, суд, исходя из практики Конституционного суда, относится исключительно к «третьей ветви» в доказывании по уголовным делам, то есть можно говорить о его нейтралитете по отношению к функции уголовного преследования.

Это подтверждает и тот факт, что отказ государственного обвинителя от обвинения влечет прекращение уголовного преследования и производства по делу. При этом, согласно разъяснениям Пленума Верховного суда РФ, прокурор должен представить мотивы отказа от обвинения, а суд может принять решение только при исследовании значимых материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и стороны защиты об обоснованности позиции государственного обвинителя, обеспечивая соблюдение принципа состязательности [3].

Тогда можно ли говорить о функции суда как беспристрастного арбитра, не играющего ни на стороне защиты, ни на стороне обвинения?

Как упоминалось выше, принцип состязательности сторон находит наиболее явное свое выражение на стадии судебного разбирательства, имея выражение в отдельных элементах, например, в обеспечении мер по назначению защитника, в случае, когда обвиняемый удален из зала судебного заседания, а дело слушается в отсутствие защитника [4].

Данную гарантию закрепляет основной закон государства, отказываясь от терминологии состязательности процесса, говоря о ней только в отношении сторон, что соотносится с особенностями разных видов российского судопроизводства. Если в гражданском процессе суд выступает в качестве субъекта, основной обязанностью которого входит установление коммуникации между сторонами, то есть он выполняет контрольные и организационные функции, и происходит полный отказ от идеи достижения абсолютной истины, то в уголовном — роль суда определена далеко не однозначно.

Несмотря на то, что статья 15 УПК РФ закрепляет, а позиция Конституционного суда РФ подтверждает, что суд не является органом уголовного преследования, а лишь создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав, будто по аналогии с гражданским процессом, он одновременно уполномочен на собирание и проверку доказательств в соответствии со статьи 86, 87 УПК РФ. Пленум Верховного суда РФ [5] отмечает, что суд по каждому делу обеспечивает равенство прав участников судебного разбирательства по представлению и исследованию доказательств и заявлению ходатайств, то есть он оказывают содействие сторонам в собирании доказательств путем производства процессуальных действий, но исходя из норм уголовно-процессуального права, суд имеет полномочия истребовать новые доказательства и осуществлять следственные действия по собственной инициативе, вплоть до осмотра местности или помещения, а также исследовать доказательства, представленные в суде и не приобщенные к материалам дела на стадии предварительного расследования.

Современное уголовно-процессуальное законодательство не сдержит принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, что коррелирует с закреплением состязательности сторон, ведь данные положения в одной системе явно друг другу противоречат, но обосновывая предоставленные суду полномочия по установлению фактических обстоятельств дела, необходимо отметить, что они корреспондирует положению о стремлении достижения справедливости вынесенного судебного решения [8].

Существует точка зрения, что положение суда как субъекта доказывания обусловлено принципом непосредственности изучения

доказательств по уголовному дела, и служит средством обеспечения устранения любых сомнений суда [6], что формально не противоречит презумпции невиновности, которая определяет и то, что лишь неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

В то же время актуален вопрос о суде как субъекте доказывания в связи с тем, что он фактически сам формирует новое доказательство, причем в ходе и по окончанию судебного следствия — протокол судебного заседания.

Можно предположить, что исключительная роль суда в доказывании по уголовным делам нивелируется наличием особых формах судебного разбирательства.

Конституционный суд РФ придерживается позиции, что в упрощенной форме судебного разбирательства стороне обвинения вменяется обязанность доказывания виновности и иными средствами, кроме «признательных показаний» [7], даже если было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. При согласии обвиняемого с предъявленном обвинением у суда есть право вынесения определения о переходе к рассмотрению дела в общем порядке. Так, предполагаются, что предоставленные полномочия коррелируют со статусом суда как субъекта доказывания, который в любом случае не освобожден от обязанности проводить хоть и усеченное, но судебное следствие в рамках установления обстоятельств, влияющих на размер наказания, в частности, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

При этом, в российском уголовном процессе есть элемент, который вписывается в классический состязательный процесс — производство по делам частного обвинения. Фактически, возбуждение уголовного дела здесь происходит путем подачи лицом заявления в суд. Спорным является вопрос — выполняет ли в таком случае суд обвинительную функцию, на практике отчасти выполняя функции органов предварительного расследования при формировании уголовного дела.

Следует исходить из того, что если в делах частно-публичного и публичного обвинения отказ государственного обвинителя влечет прекращение производства по делу, то в делах частного обвинения отношения складываются исключительно между частным обвинителем и подсудимым: здесь наиболее полно отражаются основные идеи состязательного процесса. Данные субъекты могут, в соответствии со статьей 321 УПК РФ, при наличии встречного заявления, одновременно являться и обвинителем, и подсудимым, а также обладают правом принять решение о примирении сторон. Все это

отражает особенности частного производства, максимально сближая их, по большому счету, с гражданским судопроизводством.

Таким образом, суд в современном уголовном процессе обладает совокупностью признаков, одновременно определяющих его как независимый орган, отправляющий правосудие, и как субъект доказывания по уголовным делам.

Вместе с тем, необходимо отметить, что не в российском уголовном процессе не определена роль не только суда, но и частично стороны обвинения, которая обязана в соответствии с предметом доказывания устанавливать в том числе обстоятельства, смягчающие ответственность.

По большому счету суд в доказывании ограничен лишь пределами судебного разбирательства, которые основываются на недопустимости ограничения права обвиняемого на защиту, которое отражается, в частности, в закрепленных в Конституции РФ положений о презумпции невиновности, а также состязательности и равноправии сторон.

Список источников

1. Щербаков В.А. Состязательность уголовного судопроизводства: роль суда в ее обеспечении / В.А. Щербаков // Baikal Research Journal. 2016. № 5.
2. По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 3 части первой статьи 232, части четвертой статьи 248 и части первой статьи 258 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросами Иркутского районного суда Иркутской области и Советского районного суда города Нижний Новгород: постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 1999 года № 7-П [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22840/ (дата обращения: 15.05.2020).
3. О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства): постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2017 года № 51 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285530/ (дата обращения 12.05.2020).
4. О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 29 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181898/ (дата обращения 12.05.2020).
5. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума

Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 [Электронный ресурс] // СПС Гарант: сайт. URL.: https://base.garant.ru/10103328/ (дата обращения 17.05.2020).
6. Карабанова Т.Н. Роль суда в доказывании в уголовном процессе Российской Федерации / Т.Н. Карабанова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2007. № 1.
7. По делу о проверке конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко: постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2016 года № 17-П [Электронный ресурс] // СПС Гарант: сайт. URL.: https://base.garant.ru/71451308/ (дата обращения 17.05.2020).
8. Печегин Д.А. Состязательная и розыскная модели судопроизводства в Международном уголовном суде. М., 2017. 192 с.

Большакова Я.С.,
адъюнкт ФПНиНПК Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс
(bolshakovamiss@gmail.com)

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГРАЖДАНСКОГО ИСКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Bolshakova Y.S.,
Adjunct FPNiNPK
Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikoty
Scientific specialty 12.00.09 — criminal proceedings
(bolshakovamiss@gmail.com)

THE LEGAL NATURE OF A CIVIL CLAIM IN CRIMINAL PROCEEDINGS

На сегодняшний день существует немало дефиниций гражданского иска в уголовном процессе наиболее распространённой из которых является определяющая это понятие как требование о возмещении имущественного вреда, а также требование об имущественной компенсации морального вреда при наличии оснований полагать, что данный вред причинён непосредственно преступлением [1, с. 14].

Также под гражданским иском в уголовном процессе предлагается понимать совокупность процессуальных действий и отношений уполномоченных законом субъектов, которые (действия и отношения) возникают при предъявлении, обеспечении и поддержании материально-правовых притязаний лица или органа, понесшего от преступления материальный ущерб на его возмещение (З.З. Зинатуллин) [2, с. 35] либо соответствующее обращение (В.Г. Даев) [3, с. 6].

Более ёмким является определение, сформулированное И.Б. Тутыниным и В.Г. Любаном на основе обобщённых высказанных в научной литературе мнений (А.С. Александров, В.В. Батуев, П.П. Гуреев, В.Г. Даев, З.З. Зинатуллин, А.Г. Мазалов): гражданский иск в уголовном процессе — обращённое к уполномоченным государственным органам гражданско-правовое требование физического или юридического лица о возмещении вреда, причинённого ему непосредственно преступлением или уголовно-наказуемым деянием невменяемого, предъявленное при производстве по уголовному делу и подлежащее разрешению совместно с уголовным делом в порядке уголовного судопроизводства [4, с. 2].

Исходя из данных дефиниций, мы можем наблюдать универсальную правовую природу концепции иска, проявляющуюся в том, что единое понятие иска содержит в себе два вида притязаний: материально-правовое (содержание требования истца к ответчику, то есть предмет спора) и процессуально-правовое (защита нарушенного права потерпевшего через обращение в суд, то есть формы процесса).

Именно так И.А. Жеруолис писал о соотношении материальной и процессуальной сторон иска — как о соотношении предмета и формы процесса. У него заключённый в иске спор о праве материальном определяет исковую форму процесса, а внесённый иском в процесс спор о праве получает процессуальный характер, то есть процессуальная и материальная стороны в иске соотносятся как форма и содержание [5, с. 14-15].

Очевидно, что материальные нормы без процессуальных были бы заведомо неосуществимы, а процессуальные нормы, вне связи с нормами материального права, были бы бессмысленны.

Представляется возможным предположить, что синтез материальной и процессуальной сторон иска является закономерной взаимообусловленностью, имманентной уголовному процессу как форме реализации субъективных прав граждан в рамках уголовного судопроизводства.

Рассмотрев генезис и содержание иска как универсальной правовой категории, возникает вопрос о его частном (гражданском) и публичном (уголовном) характере.

По мнению Д.Г. Тальберга, высказанном ещё в XIX веке, оба иска, как уголовный, так и гражданский, имеют источником своим один и тот же факт преступления и направлены против одного и того же лица — обвиняемого, но при всем том они резко различаются.

Публичный иск, вчиняемый государством во имя высших общественных интересов, имеет предметом своим применение наказания, установленного в законе за то или другое преступление; предметом гражданского иска, напротив, служит возмещение имущественного ущерба, причинённого преступлением. В первом случае целью возбуждения дела служит охранение публичного порядка, во втором — побудительной причиной иска является имущественный, чисто личный интерес, подобно тому, как это мы видим во всяком гражданском иске [6, с. 10].

С течением времени и в связи с разграничением публичного и частного исков, произошло разделение процессов, и с обращением о вознаграждении за причинённый вред от преступления, лицо обращалось в гражданский суд. На практике рассмотрение двух родственных между собой исков обусловило ряд неудобств, что послужило появлению соединённого процесса [7], которым на сегодняшний день можно охарактеризовать гражданский иск в уголовном судопроизводстве России в самом широком смысле.

Представляется, что сущность иска как правовой категории либо очевидна для правовой системы России (а то, что очевидно и имеет многоаспектный прикладной характер, пожалуй, не нуждается в определении), либо концепт иска настолько широк, что не поддается формированию как единого понятия в силу своей уникальности.

Ощущает ли нужду уголовное судопроизводство в нормативном закреплении иска? Думается, что, понимание иска как материально-правовой категории не претендует на существование, ибо конкретизация (обоснованность искового требования) и вытекает из самого процесса. Ведь эффективность «соединённого процесса», как единого производства по уголовному делу и находящимся с ним в причинно-следственной связи возмещением вреда, — вопрос отнюдь не теоретической, а практической реализации, где использование определения не вытекает из существа дела, а выступает институтом уголовно-процессуального права, призванного создать условия для применения мер его обеспечения.

Список источников

1. Беспалов Ю.Ф., Гордеюк Д.В. Гражданский иск в уголовном судопроизводстве. М.: Проспект, 2015. 168 с.
2. Зинатуллин З.З. Избранные труды. Том I. Возмещение материального ущерба, причиненного преступлением, путем гражданского иска. 2012. 47 с.

3. Даев В.Г. Современные проблемы гражданского иска в уголовном процессе. Л.: Лениздат, 1972. 71 с.
4. Тутынин, И.Б., Любан В.Г. О некоторых вопросах гражданского иска в уголовном судопроизводстве. М.: Юрист, 2015. 39 с.
5. Жеруолис И.А. О соотношении материального и процессуального в иске//Формы защиты права и соотношения материального и процессуального в отдельных правовых институтах. Калинин, 1977. 19 с.
6. Тальберг Д.Г. Гражданский иск в уголовном суде, или соединенный процесс. Киев, Университетская типография В. И. Завадского, 1888. 459 с.
7. Печегин Д.А. Проблема сочетания состязательных и следственных начал при производстве по уголовному делу: поиск решения на примере международного уголовного суда // Законодательство. 2015. № 2. С. 69–77.

Григорьев В.Н.,
ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского
института ФСИН России,
доктор юридических наук, профессор
(grigorev.viktor@gmail.com
ORCID.org/0000-0002-4393-7851)

НОРМЫ О СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ НУЖДАЮТСЯ В БОЛЕЕ ТОНКОЙ НАСТРОЙКЕ

Grigoryev V.N.,
Leading Researcher Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia,
Doctor of Law, Professor
(grigorev.viktor@gmail.com
ORCID.org/0000-0002-4393-7851)

STANDARDS FOR COMPATIBILITY NEED A MORE THIN FIT

Потребность в совершенствовании нормативной конструкции конституционного принципа состязательности уголовного судопроизводства в России проистекает из получивших в последнее время широкое распространение фактов, когда следует немотивированный отказ в принятии доказательств, представленных в установленном

порядке участниками уголовного судопроизводства, влекущий порой за собой неправосудные решения. Для того, чтобы нормативный механизм состязательности и равноправия сторон срабатывал, необходимо пересмотреть его с тем, чтобы снять с должностных лиц органов исполнительной власти, в производстве которых находится уголовное дело (следователь, руководитель следственного органа, орган дознания, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, дознаватель), закрепленный в законе (ст. 15, гл. 6 УПК РФ) статус односторонности в исследовании доказательств и представления ими только одной стороны — обвинения.

В соответствии с ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Механизм реализации данной нормы прописан в УПК РФ. В частности, собирание доказательств в соответствии со ст. 86 УПК РФ осуществляется в ходе уголовного судопроизводства дознавателем, следователем, прокурором и судом путем производства следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных в кодексе. Подозреваемый, обвиняемый, а также потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители также вправе, сказано в ч. 2 той же статьи УПК, собирать и представлять письменные документы и предметы для приобщения их к уголовному делу в качестве доказательств. В той же статье УПК предусмотрено, что защитник вправе собирать доказательства (ч. 3). Стало быть, и представлять он их вправе.

Достаточно понятный и простой механизм. Только управление приводами этого механизма находятся в одних руках, — представителей государственных органов. Такое одностороннее распределение полномочий неизбежно влечет за собой перекосы на практике. В последние годы все чаще наблюдается ситуация, когда не только следователь (дознаватель), но даже и суд отказываются принимать доказательства, представленные обвиняемым, его защитником, другими участниками уголовного судопроизводства со стороны защиты. Немало способствует этому отсутствие у должностных лиц государственных органов корреспондирующей праву обвиняемого и его защитника представлять доказательства соответствующей обязанности их принимать.

Ранее, в эпоху «тоталитаризма» нормативным основанием требовать от следователя и суда принятия представленных участниками уголовного судопроизводства доказательств была норма о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела, в соответствии с которой суд, прокурор, следователь и лицо, производящее дознание, обязаны были принять все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного исследо-

вания обстоятельств дела, выявить как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого, а также смягчающие и отягчающие его ответственность обстоятельства (ч. 1 ст. 20 УПК РСФСР). В УПК РФ такая норма отсутствует, равно как нет и иных норм, обязывающих следователя или суд принимать доказательства, представленные участниками уголовного судопроизводства[1].

Норма — нормой, но есть еще здравый смысл, который вполне может побудить тех, в чьем производстве находится уголовное дело, поинтересоваться представленными доказательствами. Одних — из профессионального любопытства, других — из чувства процессуального самосохранения. Ну а вдруг там алиби?! Факты последних лет показывают, что здравый смысл здесь не срабатывает. Гораздо проще проигнорировать представленное доказательство: нет его в деле, стало быть и хлопот никаких нет. При этом вопросы о законности, состязательности, объективности уголовного судопроизводства как бы и не существуют. Порой такая позиция влечет за собой тяжкие последствия, вплоть до осуждения невиновных к реальному лишению свободы.

Характерным примером является уголовное дело по обвинению Долматова В.А. и Савченко Д.М. в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 111 УКРФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью), которые в очевидной ситуации невиновности были приговорены к шести с половиной годам лишения свободы каждому только на том основании, что суд не захотел принять в качестве доказательства видеозаписи с камер наблюдения, на которых отчетливо видна вся картина происшедшего.

В результате проведенного анализа материалов уголовного дела бросается в глаза очевидное и существенное расхождение обстоятельств совершенного преступления, как они описаны в приговоре суда и как они выглядят на видеозаписи с трех разных точек съемки. Если принимать за действительность то, что видно на видеозаписи (а никаких оснований ставить их под сомнение в ходе уголовного судопроизводства выявлено не было), то описание события преступления в приговоре суда искажено до ровно противоположного тому, что происходило в действительности: преступник, совершивший покушение на убийство, оказался по приговору суда потерпевшим, а потерпевшие, которые оказали нападавшему активное сопротивление и обезоружили его, стали преступниками[2].

---

1 По недосмотру в силу недостаточной системности современного законодательства такая норма сохранилась в УК РФ (ст. 294), однако вряд ли кто из правоприменителей о ней помнит и тем более испытывает дискомфорт по поводу ее несоблюдения.

2 Архив Тверского районного суда города Москвы, 2017. Дело № 1-216/2017.

Критические замечания по поводу допущенной односторонности в уголовном деле по обвинению Долматова и Савченко, опубликованные в научном издании [4, с. 74-76], получили в последующем подтверждение в постановлении Президиума Московского городского суда от 24 июня 2018 года об отмене приговора Тверского районного суда города Москвы от 10 августа 2017 года и в оправдательном приговоре Тверского районного суда города Москвы по этому делу от 25 декабря 2018 года.

В такой ситуации возникает необходимость в принуждении должностных лиц, в производстве которых находится уголовное дело, к выполнению предписаний закона, определяющих назначение уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). В соответствии с научными основаниями криминализации тех или иных деяний [3; 2] возникает вопрос об установлении ответственности за отказ в принятии доказательств, представленных участниками уголовного судопроизводства в установленном порядке.

При более детальном рассмотрении данного вопроса нельзя не обратить внимания на то, что суд, с одной стороны, и следователь, дознаватель, орган дознания, лицо производящее дознание, — с другой, находятся с точки зрения ответственности за отказ в принятии доказательств в неравнозначном положении.

Прокурор, следователь, руководитель следственного органа, орган дознания, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, дознаватель — представители органов исполнительной власти, на которые законом прямо возложена лишь одна функция в уголовном процессе — функция обвинения: в главе 6 УПК РФ они отнесены к числу участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Поэтому данные участники, следуя букве закона, не только не обязаны, а даже не вправе принимать доказательства, работающие не на обвинение.

Суд, в отличие от других государственных органов и должностных лиц, предназначенных осуществлять уголовное преследование (прокурор, следователь, орган дознания, дознаватель), не поставлен законодателем в положение одностороннего участника уголовного судопроизводства (гл. 5 УПК РФ). Это не только дает ему основание и возможность всесторонне выяснять действительные обстоятельства совершенного преступления и выносить законные и обоснованные приговоры, но и накладывает обязанность принимать все доказательства, как подтверждающие версию обвинения, так и опровергающие ее. Выполняя свое предназначение органа правосудия, не связанного законодателем односторонней позицией участника уголовного судопроизводства, суд обязан своевременно диаг-

ностировать факты произвольной трактовки органами предварительного расследования обстоятельств происшествия и принять все меры к ее дезавуированию, включая исследование представленных участниками уголовного судопроизводства доказательств.

Данное суждение применимо к общему порядку производства в суде первой инстанции (раздел IX УПК РФ). При особом порядке судебного разбирательства (раздел X УПК РФ), при котором судья не проводит исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу, суд лишен такой возможности. Он в силу установленного законом порядка вынужден доверяться следователю. «Так как в этом случае, в отличие от обычного порядка, доказательства в судебном разбирательстве не исследуются (ч. 5 ст. 316 УПК РФ), — верно замечает С.А. Шейфер, — судья поневоле руководствуется доказательствами, собранными на досудебных стадиях, как бы принимая их на веру» [5, с. 39].

Однако распространившийся уже более чем на половину уголовных дел стереотип принятия результатов предварительного следствия на веру порой проявляется и в общем порядке судебного разбирательства. Характерные в этом отношении примеры описаны в литературе [1, с. 195–197; 4, с. 72–78].

Таким образом, с точки зрения действующего законодательства субъектом ответственности за отказ принять доказательства, представленные участниками уголовного судопроизводства в установленном порядке, является только суд. Должностные лица органов исполнительной власти, в производстве которых находится уголовное дело, наделенные законодателем односторонней функцией обвинения, выпадают из этого правового поля. Более того, обязанные по закону действовать односторонне, они вступят в очевидный конфликт с законом, если будут собирать оправдательные доказательства, в том числе — путем принятия их от обвиняемого или его защитника. Конкретно такое поведение будет противоречить принципу состязательности, согласно нормативной формулировке которого функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо (ч. 2 ст. 15).

Для исправления сложившегося положения необходимо пересмотреть нормативную конструкцию состязательности с тем, чтобы вместо препятствования установлению действительных обстоятельств происшедшего она стала бы эффективным инструментом для этого. Начать здесь следует со снятия с должностных лиц, в производстве которых находится уголовное дело, обязанности быть односторонними в исследовании доказательств и представлять

только одну сторону — обвинения (гл. 6 УПК РФ), а также устранить нормативный запрет для следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, дознавателя собирать доказательства, защищающие обвиняемого (ч. 2 ст. 15 УПК РФ).

Список источников

1. Григорьев В.Н. Суд не на осуд, а на рассуд // Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства: сборник материалов международной научно-практической конференции / Коллектив авторов; под ред. В.М. Зимина, Т.Ю. Новиковой, Е.А. Ануфриевой, В.П. Бодаевского, Д.А. Захарова. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. С. 195–197.
2. Нечаев А.Д. Концептуальные основы и теоретическое моделирование криминализации и декриминализации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право / А.Д. Нечаев; науч. рук. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2017. 33 с.
3. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / Отв. ред.: Кудрявцев В.Н., Яковлев А.М. М.: Наука, 1982. 303 с.
4. Савенков А.В. О произвольной фрагментации при фиксации сведений о преступлении // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 2 (85). С. 72–78.
5. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: Норма, 2008. 240 с.

Трегубова Е.А.,
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,
Самарский юридический институт ФСИН России
(tregubova.cat2018@yandex.ru)

Еремеева Е.Ю.,
курсант 2-го курса,
Самарский юридический институт ФСИН России
(liza.eremeeva.00@bk.ru)

ПРАВО НА ТРУД ПРИ ОТБЫВАНИИ НАКАЗАНИЯ ОСУЖДЕННЫМИ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ ИЛИ СРЕДСТВО ИСПРАВЛЕНИЯ

Tregubova E.A.,
Head of the department of state and legal disciplines
Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia
(tregubova.cat2018@yandex.ru)

Eremeeva E.Y.,
2 year cadet, Samara Law Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia
(liza.eremeeva.00@bk.ru)

THE RIGHT TO WORK WHILE SERVING A SENTENCE BY CONVICTS: A CONSTITUTIONAL VALUE OR A MEANS OF CORRECTION

Конституционные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции Российской Федерации. Указанной категории прав и свобод посвящена глава 2 Основного закона Российской Федерации, включающая 47 статей. Наличие у гражданина кого-либо права означает, что он может свободно пользоваться определенным благом в установленном законом порядке, а также требовать от государственных организаций, общественных объединений, других лиц исполнения или соблюдения их обязанностей по реализации предоставленного права.

Под правами человека понимают совокупность нравственных общепризнанных норм, которые принадлежат людям, независимо от гендерных, расовых, национальных либо социальных отличий. Воспрещаются всевозможные формы ограничения прав граждан по показателям языковой, религиозной, социальной, национальной, расовой принадлежности. Конституция РФ подчеркивает невозможность и недопустимость лишения этих прав и свобод.

Права человека характеризуют минимум условий для сохранения человеческого достоинства и жизни, считаются универсальной группой, которая представляет собой вытекающие из самой природы человека способности пользоваться простыми, наиболее необходимыми благами и условиями безопасного, свободного существования личности в обществе.

Труд сыграл решающую роль в историческом развитии человечества. Благодаря совершенствованию орудий труда человек научился производить более сложные изделия, предметы быта, вещи. В современном мире труд стал использоваться человеком не только как средство для получения определенных благ, но и как один из

способов исправления лиц, которые совершили преступление и были признаны виновными по приговору суда.

В действующей Конституции Российской Федерации (далее по тексту — Конституция РФ) устанавливаются основные принципы относительности свободы труда в нашей стране, а также основные права и свободы человека и гражданина в сфере труда [1]. Принцип свободы труда является основным принципом регулирования трудовых отношений. Данный принцип полностью находит свое отражение и в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее по тексту — ТК РФ).

Право граждан на труд прямо не закреплено в Конституции РФ, но существует четкое закрепление права свободно распоряжаться своей трудоспособностью, выбирать профессией и профессией, трудовую деятельность, безопасность и гигиену, тем самым вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, а также право на защиту от безработицы.

Конституция РФ не предусматривает обязанности граждан работать, и поэтому каждый человек имеет право самостоятельно решать, вступать ли ему в трудовые отношения или нет.

Что касается труда, то благодаря труду развивается само человечество и цивилизация. Разница в исторических временах заключается не в способе производства, а в значении как производиться и какими средствами труда. В свою очередь, методы труда являются мерилом развития человеческого потенциала, знаний и навыков, а также развития рабочей силы. Труд реализует человека и способствует формирование его как личности.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что труд — это необходимая, неотъемлемая часть человечества, организующая и воспитывающая человека в процессе эволюции.

Известный ученый Ф. Энгельс писал, что «...труд создал самого человека. Всемирная история есть не что иное как порождение человека человеческим трудом» [2, с. 509]. Действительно, если посмотреть на историю человечества, мы увидим, что она формируется не великими людьми, а великими действиями этих людей. Именно достижения и результаты работы народов во всем мире проложили путь к эволюции процесса развития.

Труд, как одна из составляющих процесса воспитания, все больше находит отражение и в уголовно-правовой сфере [3, с. 284], при назначении наказания в виде обязательных работ, исправительных или принудительных работ виновному лицу за совершение преступления. Также в рамках воспитательного воздействия труд можно

признать одним из средств, которое призвано исправить осужденного, послужить мерой профилактики по предупреждению совершения повторных преступлений осужденным.

В тоже время не всегда можно считать, что труд является основным средством исправления осужденных, так, например, к осужденному к штрафу не может быть применено такое средство исправления, как труд [4]. При этом привлечение осужденного к данному виду наказания в некоторой степени ограничивает его в реализации своего конституционного права — свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Данные ограничения предусмотрены в связи с наличием у лица судимости. Так например, лицо, осужденное за совершение экономических преступлений, вряд ли сможет трудоустроиться работать по специальности при наличии не снятой и не погашенной судимости. Таким образом, осужденные могут осуществлять свое право на труд только в определенных областях деятельности, которые предусмотрены законодательством.

Отсутствует возможность у осужденных занимать должности, связанные, например, с материальной ответственностью, такие как продавцов, бухгалтеров-операционистов, кассиров, заведующих складами, кладовщиков (приложение № 3 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений (далее по тексту — ПВР) [5]. Данные ограничения определенно имеют некоторую объективность. Однако, согласно конституционным началам, ограничение прав человека может быть осуществлено только путем издания федерального закона. Обратившись к действующему нормативно-правовому акту, мы увидим, что не Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее по тексту — УИК РФ) предусматривает перечень работ, на которых запрещается использование труда осужденных, а данный запрет находит свое отражение в ПВР. В тоже время, основная цель ПВР в исправительных учреждений — регламентация порядка исполнения и отбывания наказания (ст. 82 УИК РФ), а не трудовой деятельности осужденных [6]. Думается, что особенности по осужденным, которые привлекаются к труду, имеют право на труд, должны быть урегулированы непосредственно в законодательстве России, а не ведомственных правовых актах.

Трудовая деятельность осужденных достаточно актуальный и обсуждаемый вопрос в уголовной политике и практике в настоящее время. В связи с этим довольно часто возникает вопрос: труд должен быть обязательным или добровольным [7, с. 150]. В свою очередь В.А. Уткин справедливо отмечает, что труд осужденных в местах лишения свободы в России на сегодняшний день регулируется дву-

мя отраслями права — трудовым и уголовно-исполнительным. Причем уголовно-исполнительное право регулирует труд осужденных лишь в тех аспектах, в которых его правовые цели и условия отличаются от труда граждан [8, с. 81].

Рассматривая вопрос о влиянии трудовой деятельности на исправление осужденных Е.А. Корякин приходит к выводу, что принимая во внимание роль труда в местах лишения свободы и его значение для профилактики рецидивной преступности, следует пересмотреть подходы к труду осужденных, для чего в уголовно-исполнительное и трудовое законодательство необходимо внести изменения, касающиеся регламентации форм и методов их трудового воспитания, направленных на достижение поставленных целей в виде исправления осужденных и предупреждения совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами [9, с. 46].

В соответствии со ст. 103 УИК РФ, все осужденные к лишению свободы обязаны работать. Исходя их этой нормы, можно сделать вывод, что каждый осужденный, которому по приговору суда было назначено наказание в виде лишения свободы, должен быть привлечен к труду, в течение всего срока отбывания наказания, за исключением только тех случаев, когда он может быть освобожден от необходимости трудиться по уважительной причине (по состояния здоровья, достижению пенсионного возраста и т.п.). Так, В.А. Казакова, пишет, что труд является одним из основополагающих средств в исправлении осужденных [10, с. 196-197].

Мы считаем, что привлечение осужденного к труду является одним из существенных факторов, препятствующий возможности продолжить заниматься преступной деятельностью. Ведь именно, когда человек занимается полезной работой у него нет времени думать о негативных и деструктивных вещах (агрессия против других осужденных, поддержание связи с подельниками преступления, разрушение установленного режима и так далее). Трудовая деятельность осужденных, их привлечение к труду, можно сказать является одним из средств их исправления и способствует предотвращению совершения ими повторных преступлений, как в период отбывания наказания, так и после освобождения, а также позволяет в последующем пройти период социализации быстрее. Осужденные, которые продолжительное время не работают, пытаются всячески уклониться от трудовой деятельности, со временем теряют профессиональные навыки, что приводит к тому, что послы отбывания наказания им намного сложнее пройти социализацию в обществе. Именно труд играет важную роль в развитии общества и особое значение в исправлении осужденных.

Таким образом, в процессе трудовой деятельности человек не только получает для себя материальную выгоду, но и с помощью труда у него появляется возможность развиваться, достигать определенных целей в жизни. Относительно использования труда в отношении осужденных, во-первых, можно сделать вывод, что труд способен оказать положительное влияние на осужденного, на его становление на путь исправления. Во-вторых, труд является той профилактической мерой, которая способствует предупреждению совершения осужденных противоправных деяний, как в период отбывания наказания, так и после освобождения от наказания.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).
2. Комментарии к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации постатейный, 4-е издание, переработанный учебник / под ред. А.И. Зубкова. 2008. 284 с.
3. Маркс К., Энгельс Ф.Сочинения. 2004. 509 с.
4. Комментарий к уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) с учетом практики Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ / под ред. Бриллиантова А., Курганова С. 2018. 576 с. [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.06.2020).
5. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста РФ от 16.12.2016 № 295 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).
6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.04.2020).
7. Аванесов Г.А. Изменение условий содержания осужденных в процессе отбывания наказания без лишения свободы / Г. А.Аванесов. М.: ВНИИ МООП СССР. 1968. № 4. 150 с.
8. Уткин В. А. Проблемы правового регулирования труда осужденных в исправительных учреждениях Российской Федерации // Уголовная юстиция. 2015. № 2. С. 81–88.
9. Корякин Е.А. Трудовая занятость осужденных к лишению свободы в России и ее влияние на профилактику рецидивной преступности: постановка проблемы для исследования // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 1. С. 43–51
10. Казакова В.А. Цели наказания и их реализация в России и зарубежных странах // Вестник МГЛУ. Образование и пед.науки. Выпуск 2 (831)/2019. С. 193–204.

Захарян А.А.,
аспирант 1 курса кафедры уголовно-процессуального права имени Н.В. Радутной Российского государственного университета правосудия
(alelsey.zakharyan@gmail.com)

ОБ УЧАСТИИ ПРОКУРОРА В ДОКАЗЫВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНОМ ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Zakharyan A.A.,
postgraduate student of the Chair of Criminal Procedure of Russian State University of Justice
(aleksey.zakharyan@gmail.com.)

REVISITING THE ROLE OF ATTORNEY PARTICIPATION IN THE PROVING PROCESS OF THE FOREIGN PRE-TRIAL PROCEDURE CONCERNING CRIMINAL PROCEEDINGS

Конституция РФ гарантирует гражданам действенные формы защиты нарушенных прав и свобод. Статья 2 Конституции РФ возлагает на государство защиту прав и свобод человека и гражданина. Конституционно значимой целью выступает в том числе и ограждение человека и гражданина от преступлений, которые в широком смысле посягают на права и свободы неопределенного круга лиц, на существующий в стране правопорядок и безопасность. Системное правовое регулирование борьбы с экономической преступностью требует модернизации действующего отраслевого законодательства, в частности, уголовно-процессуального.

В современном мире все страны сталкиваются с ростом экономических преступлений. Так в нашей стране за январь-декабрь 2019 года было зарегистрировано 104 297 преступлений. На наш взгляд, система предварительного расследования должна отвечать требованиям эффективности в борьбе с преступностью. Мы можем согласиться с позицией Бориса Яковлевича Гаврилова, что в нашей стране досудебное производство не отвечает реалиям борьбы с преступностью [1, 98–103]. Прежде чем предлагать реформировать

отечественное досудебное производство и правовой статус прокурора в нем, обратимся к зарубежному опыту.

Роль и место прокурора в доказывании экономических преступлений на досудебных стадиях уголовного судопроизводства определяется формой и структурой построения уголовного процесса. Напомним, что в доктрине отечественного уголовного процесса выделяются три основные модели организации досудебного производства: французская; германская; американская [2, 12–15; 3, 132]. В данных моделях по-разному решается вопрос о роли прокурора в борьбе с экономическими преступлениями.

Для французской модели досудебного производства характерно, что именно от прокурора зависит решение вопроса о возбуждении уголовного преследования. При решении вопроса о возбуждении уголовного преследования французский прокурор исходит из принципа целесообразности. По этому поводу Л.В. Головко пишет, что французский прокурор может прийти к выводу не возбуждать уголовное преследование при наличии доказанных признаков преступления по мотивам простой нецелесообразности такого преследования [4, 27]. Особенно часто прокурор отказывается от осуществления уголовного преследования, от доказывания по экономическим преступлениям, если посчитает, что действия субъекта являются не уголовно-правовыми, а носят гражданско-правовой характер. Хотя, с другой стороны, прокурор, при наличии к тому формальных оснований для проведения предварительного следствия в соответствии с принципом легальности (законности), может вынести требование о производстве предварительного следствия. До вынесения требования о производстве предварительного следствия прокурор оценивает собранные полицией доказательства.

Германская модель предварительного расследования. Для современной модели уголовного судопроизводства этой страны характерно то, что прокуратура является «царицей дознания» и обладает максимально широкими полномочиями в сфере борьбы с экономической преступностью. Именно в руках прокурора сосредоточена полная процессуальная власть над делом и руководство расследованием. Прокурор, кроме полномочия прекращать производство по делу, наделен широкими полномочиями по формулированию окончательного обвинения, направляемого в суд [5, 124]. Прокурор обязан устанавливать не только уличающие, но и оправдывающие обвиняемого обстоятельства (ч. 2 § 160 УПК ФРГ). Исходя из действия Legalitaetsprinzip и Opportunitaetsprinzip прокурор в каждом конкретном случае может решить, возбуждать ли

ему обвинение перед судом или же надлежит прекратить производство по делу.

Исходя из бремени доказывания, прокурор в данной модели уголовного процесса выступает в качестве полноценного субъекта доказывания[6, 57], самостоятельно осуществляя собирание и проверку доказательств. Кроме того, происходит постепенное расширение дискреционных полномочий прокурора, связанных с доказыванием и определением пределов производства по кругу фактов и по кругу лиц при вынесении обвинительного акта и направления уголовного дела в суд для рассмотрения по существу.

Американская модель предварительного расследования. Прокурор в данной модели предварительного расследования обладает достаточными полномочиями по борьбе с преступностью и, как следствие, наделен широкими полномочиями по участию в доказывании. Прокурор (атторней) выступает в качестве полноценного субъекта уголовно-процессуального доказывания фактических обстоятельств уголовного дела. После передачи дела полицией прокурор приобретает широкие дискреционные полномочия по распоряжению судьбой уголовного дела. В том числе возможна медиация, прекращение уголовного преследования в случае возмещения убытков. При этом прокурор не связан принципом материальной истины и, как правило, собирает только доказательства, изобличающие лицо в совершении преступления. Прокурор, получив собранные полицией обвинительные материалы, проверяет их обоснованность, чтобы в последующем осуществлять уголовное преследование в суд [7, 242]. Кроме того, прокурор может самостоятельно осуществлять досудебное расследование.. Прокурор в американском уголовном процессе наделен широкими дискреционными полномочиями по определению уголовного преследования, исходя из его целесообразности.

Следует отметить, что по инкорпорации германской модели досудебного производства пошли Австрия и Швейцария. В данных странах прокуратура стала главным органом досудебного производства, в том числе и по борьбе со сложной экономической преступностью.

Исходя из этого, на основании оценки зарубежного опыта, представляется правильным при реформировании досудебного производства усилить роль прокурора в доказывании. Это полностью соответствовало бы международным стандартам [10] и сформулированных в них принципам активного участия прокурора в уголовном судопроизводстве [8 ,10].

Представляется правильным и в нашей стране усилить роль прокурора в борьбе с экономическими преступлениями. При этом прокурору желательно предоставить в предусмотренных законом случаях в качестве «компенсаторного компонента» [9, 89–95] право непосредственно участвовать в доказывании, то есть проводить следственные действия, направленные на собирание и проверку доказательств. Также предлагается прокурору предоставить право самостоятельно возбуждать уголовные дело вместо возможности выносить постановление о направлении соответствующих материалов в следственные органы и органы дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. В данном случае изменения правового регулирования будет способствовать охране прав и свобод граждан от преступлений и обеспечивать действенный правопорядок, ответственным за который в уголовно-правовой сфере будет прокурор.

Список источников

1. Гаврилов Б.Я. Отвечает ли современное досудебное производство реалиям борьбы с преступностью // Академическая мысль. 2019. С. 98–103.
2. Головко Л.В. Архетипы досудебного производства: возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. №2 . С. 12-1.
3. Смирнов А.В. Модели уголовного процесса. СПб.: Наука, 2002. С. 13.
4. Головко Л.В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. СПБ.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 27.
5. Мельников Е.А. Уголовное преследование в системе разделения властей (досудебное производство). М.: ЮРЛИТИНФОРМ, 2019. С. 124.
6. Филимонов Б.А. Основы уголовного процесса Германии. — М.: Издательство МГУ, 1994. С.57.
7. Гуценко К.Ф., Головко Л.В., Филимонов Б.А. Уголовный процесс западных государств. М.: Зерцало. 2002. С. 242.
8. Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 10.
9. Бозров В.М. , Ергашев Е.Р., Кобзарев Ф.М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. № 3. 2018. С. 89–95.
10. Печегин Д.А. Соотношение розыскного и состязательного начал в международных документах, регулирующих уголовное судопроизводство // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 6. С. 50–59.

Ивлев А.В.,
студент магистратуры Юридического института
Национального исследовательского
Томского государственного университета
(a.ivlev.1996@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ БАНКРОТСТВА И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Ivlev A.V.,
student at the Law Institute of the National
Research Tomsk State University
(a.ivlev.1996@mail.ru)

PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF CRIMINAL LIABILITY FOR BANKRUPTCY CRIMES AND WAYS TO RESOLVE THEM

На современном этапе развития российского права все чаще поднимается вопрос о конституционных преобразованиях. В этих условиях важно понимать, что представляет собой современная система права. По моему субъективному мнению, система права — это внутренняя структура права, которая выражается в взаимосогласованности, непротиворечивости и единстве всех норм. Руководствуясь таким подходом можно сделать вывод о том, что конституционные изменения, непосредственно будут реагировать и на другие отрасли права. Таким образом, в настоящий момент актуальным остается вопрос о совершенствовании уголовной политики в области обеспечения экономической безопасности в условиях конституционных преобразований. В рамках данного вопроса сегодня значимой является тема: «Проблемы в реализации уголовной ответственности за преступления в сфере банкротства и пути их разрешения».

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г.) не содержит в себе норм, непосредственно регулирующих отношения, связанные с банкрот-

ством. Но, в данном законе существуют нормы положенные в основу Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О несостоятельности (банкротстве)». Например, нормы о недопустимости произвольного ограничения прав (ст. 55 Конституции РФ), о защите прав собственности и свободе экономической деятельности (ст. 35 Конституции РФ), о равенстве всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ) и другие основополагающие нормы и начала. В общеправовом смысле за нарушение норм, которые базируются на вышеуказанных конституционных нормах, законом установлена различного рода ответственность:

– Гражданско-правовая ответственность;
– Административная ответственность;
– Уголовная ответственность.

В рамках уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере банкротства в Уголовном кодексе Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступили в силу с 12.04.2020) предусмотрено три состава:

– ст. 195 УКРФ — Неправомерные действия при банкротстве;
– ст. 196 УКРФ — Преднамеренное банкротство;
– ст. 197 УКРФ — Фиктивное банкротство;

При реализации данных норм существуют проблемы теоретического и практического характера.

1. Проблемы теоретического характера и пути их решения:

1.1 Проблема раздробленности понятий: В юридической литературе проблемам несостоятельности посвящено большое количество работ, тем не менее, на сегодняшний день, среди ученых так и не сложилась единая позиция касаемо понятий «несостоятельность» и «банкротство», а также их соотношения между собой. Поскольку, именно гражданское законодательство выступает основным регуляторам отношений связанных с банкротством, то традиционным выступает гражданско-правовой подход к искомой дефиниции. Согласно ст. 2 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», под несостоятельностью (банкротством) понимается признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Особенностью такого подхода, наряду с имеющимся легальным определением и указанием на признание данного факта судом, также выступает отождествление понятий «несостоятельность» и «банкротство», что вызывает острые споры среди юристов. Ряд ученых, разделяют позицию законодате-

ля, и рассматривают указанные понятия в качестве синонимов, основываясь на толковании ст. 2 Закона о банкротстве [1, с. 46].

Противоположная позиция сводится к полному отрицанию возможности отождествления рассматриваемых понятий. В частности, А.Х. Хаупшев на основе анализа научной литературы и судебной практики, выделяет три группы должников:

– «несостоятельные должники, которые из-за ошибок при ведении ими хозяйственной деятельности, не могут более отвечать по своим долгам, и к которым не подлежат применению нормы административного и тем более — уголовного права;

– недобросовестные должники-банкроты, которые в процессе банкротства повели себя незаконно, но причинили недостаточный имущественный ущерб (менее 1 млн. 500 тысяч рублей), вследствие чего подлежат административной ответственности;

– злостные должники-банкроты, в результате предумышленной незаконной деятельности которых был причинен крупный ущерб и которые поэтому подлежат уголовной ответственности». Указанные категории имеют существенное различие с точки зрения общественной опасности их деятельности и причинения вреда кредиторам, однако, все они называются несостоятельными (банкротами)» [8, с. 113].

Такую ситуацию, в которой одно и то же понятие используется для обозначения, по сути, совершенно разных правовых явлений, В.Ткачев считает существенным недостатком действующего российского законодательства [7, с. 24], с чем вполне можно согласиться. Также заслуживает внимания позиция, Бобкова А.В., который различает: «названные дефиниции, считая банкротство общественно опасной формой, уголовно-правовой стороной несостоятельности, когда несостоятельный должник совершает уголовно-наказуемые деяния, наносящие ущерб кредиторам» [2, с. 34].

Вывод (решение) к данной проблеме: Анализ вышеизложенных позиций, позволяет прийти к выводу, что при отождествлении понятий «несостоятельность» и «банкротств», указанные термины раскрывают лишь финансово-экономическое значение. И в том, и в другом случае имеется абсолютная неплатежеспособность должника, что в свою очередь, обуславливает жесткую предопределенность преступных деяний, связанных с банкротством от гражданскоправовой несостоятельности, а потому затрудняет разграничение данных понятий. В связи с чем, представляется верным разграничивать данные понятия и понимать под «банкротством» негативную форму несостоятельности: правонарушение, которое влечет административное или уголовное наказание, в зависимости от размера причиненных деянием последствий; в то время как «несостоятельность»

представляет собой гражданское правоотношение, которое само по себе не является наказуемым, и приобретает противоправный характер, то есть, становится банкротством, лишь при наличии умысла и характера наступивших последствий. Однако, на сегодняшний день, на законодательном уровне данный вопрос остается без изменений, а указанные понятия признаются синонимами, что мешает их правильному толкованию и понимаю.

1.2 Проблема классификации данных видов преступлений и выделения объекта преступления: Актуальным и важным на сегодняшний день является вопрос об усовершенствовании Главы 22 УКРФ, в частности, классификации включенных в нее преступлений. Как справедливо отмечено: «классификация помогает сориентироваться в многообразии экономических преступлений, определить место каждого из них в общей системе, понять содержание, выяснить характер внутренних взаимосвязей между нормами Особенной части УКРФ, правильно определить совокупность благ и интересов» [3, с. 5]. Отсутствие единой позиции на этот счет и наличие острых споров, как представляется, обусловлено богатым многообразием складывающихся в сфере экономической деятельности отношений, взятых под охрану уголовным законом [5, с. 32].

В рамках исследуемой темы, актуальным остается вопрос отнесения криминального банкротства к той или иной группе преступлений в сфере экономической деятельности, одна группа ученых, выделяет указанные деяния в самостоятельную группу; в то время как иная — объединяет с деяниями, предусмотренными ст. 176, 177 УКРФ в единую группу преступлений «против интересов кредиторов».

В основе деления преступных деяний на группы положен непосредственный объект исследуемых преступлений, под которым понимается охраняемое уголовным законом, конкретное общественное отношение, которому причиняется вред в результате совершения преступного деяния. Отнесение криминального банкротства к той или иной группе преступлений, осложняется тем, что среди ученых также отсутствует единый подход к определению непосредственного объекта указанных деяний. Ряд авторов в качестве такового называют кредитные отношения: основанные на доверии имущественные отношения, в которых одна сторона соглашается ждать исполнения обязательства другой стороной [3, с. 5], объединяя преступления в сфере банкротства в единую группу с преступными деяниями, предусмотренными ст. 176, 177 УКРФ.

Решение данной проблемы: Признаки, присущие рассматриваемым деяниям, позволяют признать их некую самостоятельность,

в связи с чем, самым удачным вариантом представляется объединение указанных преступлений в группу, единым объектом которых выступает установленный порядок осуществления процедуры банкротства и признания должника несостоятельным [6, с. 67]. Но, стоит признать, что, несмотря на предложения, о необходимости разделения главы 22 УКРФ, в том числе выделении в отдельную группу преступлений связанных с банкротством, такое деление возможно лишь с точки зрения теории, что позволит более подробно разобраться в структуре данной главы, понять ее содержание, рассмотреть вопросы дифференциации ответственности.

Практическая реализация такого предложения кажется невозможной, потому как наличие смежных объектов не позволяет однозначно отнести те или иные преступления к одной группе; подобное деление нарушит строение Особенной части УКРФ, в основе которого лежит родовой объект преступлений. При разделении названной главы на более мелкие структурные единицы, несвойственные сегодняшней структуре Кодекса, необходимым станет определение промежуточного объекта, который будет выступать основным признаком для объединения преступлений в рамках более мелких структурных единиц гл. 22 УКРФ.

1.3 Проблема в понимании и значении института банкротства, как и для уголовного права РФ, так и для иных правовых институтов:

Обозначение данного вопроса, не является само по себе новеллой, но абстрагированное выделение его, как проблемного поля в данной работе, в свою очередь предлагается рассматривать, как нововведение. Данный вопрос поднимается, как устное отступление на множественных конференциях посвященных банкротству, но не разбирается целостно.

Так 28 февраля 2018 г. в стенах Юридического института Томского государственного университета прошла публичная лекция на тему «Банкротство». С докладом выступил Егоров Андрей Владимирович — директор Российской школы частного права, первый заместитель руководителя Исследовательского центра частного права им. С.С. Алексеева при Президенте РФ. Андрей Владимирович с 2011 г. по 2015 г. являлся руководителем аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ. Данная встреча была организованна Кафедрой корпоративной юридической практики ЮИТГУ при участии ПАО «СИБУР Холдинг» и юридической фирмы «LL.C- право».

На данной лекции присутствовали студенты ЮИТГУ и других ВУЗов, преподаватели, и практикующие юристы. Андрей Владимирович рассмотрел основные и ключевые проблемы института банкротства и поговорил о судебной практике. Стоит заметить, что в

самом начале лектор уделил внимание выдвигаемой проблеме. Он предложил всем присутствующим, рассудить, в чем состоит суть института банкротства. Этот вопрос был поднят им, поскольку в обыденной жизни не юристами (по мнению Андрея Владимировича), банкротство часто понимается, как нечто антиобщественное. Так как позволяет уйти от ответственности большому количеству должников, и кредиторы, часто не получают свои денежные средств или получают их не в полной мере, а парой бывает казусы, связанные с тем, что должники избегают ответственности предусмотренной УКРФ.

Далее лектор дал оценку данным суждениям, как не правовым. Он предположил, что институт банкротства является общественно полезным, поскольку призван удовлетворить потребности и должника и кредиторов в условиях внутреннего экономического кризиса в их взаимоотношениях.

Поскольку в данных взаимоотношениях, не всегда ясно, как правильно удовлетворить потребности кредиторов и каким образом уплатить сумму долга, в условиях, когда у кредиторов разные суммы долга, а у должника нет средств, что бы в полной мере воплотить хотя бы один долг. Так же, без института банкротства, не понятен сам процесс этих выплат и его очередность.

В связи с этим Андрей Владимирович, высказал мнение, о том, что институт банкротства призван в условиях неочевидности и отсутствия способности платить по долгам в полной мере, дать возможность получить денежные средства из имеющихся средств у должника. Данные денежные средства уплачиваются в наиболее правильной мере и последовательности, для того что бы из их малого объема досталось всем. Таким образом, все правомерные кредиторы получают определенный результат, и в тех условиях, в которых этот результат мог существовать. В свою очередь должник несет определенные правовые последствия, и в дальнейшем может продолжить вести нормальную экономическую деятельность.

Таким образом, институт банкротства, способствует нормальному функционированию экономики страны, что напрямую влияет на все слои населения и правовые институты страны благоприятно (в том числе и на уголовную сферу). Данное функционирование, так же способствует снижению криминогенной обстановки и криминализации населения. В свою очередь нормы УКРФ (ст. 195–197 УКРФ) способствуют развитию общей и частной превенции в данных отношениях.

Решение данной проблемы: Прописать вышеупомянутые положения и высказывания в преамбуле ФЗ «О банкротстве». В статью

первую добавить цели и задачи данного закона. Поскольку в ст. 2 Закона встречается формулировка: «для целей настоящего закона», а сами, цели в законе не поименованы. Данные изменения позволят лучше понимать закон, и будут способствовать устранению правовой неграмотности и злоупотребления правом. По итогу мы получим снижения криминогенной обстановки в стране, в том числе и по статьям 195-197 УКРФ, и нормальное экономическое функционирование, что так же способствует снижению маргинализации населения.

1.4 Проблема: В период вопроса реформирования конституционных норм и внесения поправок, интересным представляется вопрос конституционного регулирования института банкротства. Отсутствие в Конституции Российской Федерации норм позволяющих регулировать отношения несостоятельности (банкротства), в том числе и уголовного (криминального) банкротства.

Пути решения данной проблемы: На первый взгляд данная проблема кажется весьма существенной и весомой, ведь действительно, при анализе норм Конституции Российской федерации, в ней отсутствуют нормы регулирующие отношения несостоятельности (банкротства). И если учесть тот факт, что Конституция Российской Федерации является главным и основополагающим источником российского права, то в таком случае проблема действительно представляется существенной. Так даже некоторые ученый правоведы пытались анализировать этот научный пласт.

По нашему субъективному мнению, проблематика данного вопроса является интересной, но не представляет собой новеллу. Более того данный вопрос, в принципе уже урегулирован законодателем. Так, институт банкротства напрямую не закреплен в Конституции российской Федерации, но некоторые Конституционные нормы, содержащие общие положения регулируют его. На первый взгляд, представляется не совсем понятным, какие именно нормы Конституции регулируют данный институт, но все гораздо проще. Это нормы о недопустимости произвольного ограничения прав (статья 55 Конституции РФ), о защите прав собственности и свободе экономической деятельности (статья 35 Конституции РФ), о равенстве всех перед законом и судом (статья 19 Конституции РФ) и другие основополагающие нормы и начала.

Современная Конституция Российской Федерации, является основополагающим началом и фундаментом для любой правовой нормы российского права, но закреплять в ней специальные нормы представляется не совсем целесообразным, поскольку этот факт породит правовые нагромождения, нарушит структуру Конституции

РФ, и будет противоречить сложившейся российской модели источников права, (разрушать их иерархию).

Нормы посвященные институту банкротства содержатся в гражданском законодательстве РФ, которые в свою очередь взаимодействую с нормами уголовного права, и хоть это и затрудняет их использование в виду бланкетного характера норм, дополнительное закрепление норм в Конституции Российской Федерации не требуется.

2. Проблемы практического характера:

2.1 Проблема и ее решение: Существенным упущением, является отсутствие регламентации уголовной ответственности за неисполнение, предусмотренного законодательством о банкротстве требования обратиться в АСРФ с заявлением, при наличии признаков банкротства (неплатежеспособность, недостаток имущества и так далее). Это целесообразно потому как неправомерные действий при банкротстве наносят крупный ущерб контрагентам, и они могут иметь место еще до обращения с заявлением в арбитражный суд. Данная новелла уже существует в ряде зарубежных стран, и успешно работает

2.2 Проблема и ее решение: Наделение полномочиями для проведения финансового анализа должника на наличие признаков фиктивного и преднамеренного банкротства — арбитражного управляющего, является существенным упущением законодателя. Так как, в такой ситуации он становится тем, от кого в исключительной мере зависят итоги результатов проверки. И это ставит под угрозу процедуру назначения арбитражного управляющего, поскольку ставит под сомнение его беспристрастность и объективность. В таком случае, целесообразным будет наделить такими полномочиями в ходе проверки иных незаинтересованных специалистов. Это позволит избежать появления фактов криминального банкротства.

2.3 Проблема бланкетного характера норм: В качестве условия наступления уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 195–197 УКРФ, выступает особое состояние — банкротство, понятие которого определяется специальными нормами гражданского законодательства, к которым необходимо обращаться в виду бланкетного характера диспозиций уголовноправовых норм закона.

Решение проблемы: Более четкое и структурирование норм данного закона, формулировок и понятий, для его лучшего функционирования и понимания, а так же для применения статей 195–197 УКРФ. Так же можно предложить создать некие рекомендации или разъяснения на законодательном уровне, по поиску и система-

тизации норм посвященных процедуре банкротства, для их системного использования с другими нормами закона, в том числе и уголовного. Это позволит экономить временные и материальные ресурсы.

Список источников

1. Баренбойм Н.Правовые основы банкротства. М., 1995. С. 22.
2. Бобков А.В. Криминальное банкротство: криминологическая характеристика и противодействие: автореферат дис... канд. юрид. наук / А.В. Бобков. Омск. 2006. С. 34.
3. Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности. СПб., 2007. С. 5.
4. Кругликов, Л.Л. Экономические преступления (вопросы дифференциации и индивидуализации ответственности и наказания) / Л.Л. Кругликов, Н.О. Дулатбеков. — Ярославль : Ярославл. гос. ун-т, 2001. С. 13.
5. Кузнецов А.П., Бокова И.Н., Маршакова Н.Н. Проблемы классификации преступлений, совершаемых в сфере экономики.// Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. Выпуск № 1-2. 2006. С. 32.
6. Лобанова Л.В. К вопросу о классификации преступлений в сфере экономической деятельности.// Вестник ВолГУ. Серия 5. Вып. 10. 2008. С. 67.
7. Ткачев В.Термины «банкротство» и «несостоятельность»: сущность и соотношение // Адвокат. 2003. № 3. С. 24.
8. Хаупшев А.Х. Понятие банкротства в уголовном праве Российской Федарации // Общество и право. 2010 № 2 (29). С. 113.

Ишбулдин Т.Р.,
студент Казанского инновационного университета
имени В.Г. Тимирясова, г. Казань
(t.ishbuldin@yandex.ru)

Научный руководитель: ***Бегишев И.Р.***,
канд. юрид. наук, старший научный сотрудник
Казанского инновационного университета
имени В.Г. Тимирясова, г. Казань
(begishev@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM

***Ishbuldin T.R.**,*
student of the V.G. Timiryasov Kazan Innovative University (IEML), Kazan
(t.ishbuldin@yandex.ru)

Scientific supervisor: ***Begishev I.R.**,*
PhD, senior research associate,
V.G. Timiryasov Kazan Innovative University (IEML), Kazan
begishev@mail.ru

Актуальность и злободневность тематики нашей работы детерминируется, прежде всего, тем, что в условиях современных реалий, когда Россия встаёт на рельсы, как отметил наш Президент: «Мощного и прорывного развития» [1], — невозможно совершить это без уделения должного внимания новейшим проблемам обеспечения национальной безопасности нашего Отечества, в том числе уголовно-правовых вопросов, касающихся эволюционного прогресса технологий [16].

За последние годы обозначилась потребность в системном и комплексном определении для нашего Отечества путей разрешения вопросов о месте и роли права как феномена социальной жизни в вопросах обеспечения национальной безопасности, вопросов правотворческого процесса и деятельности в деле укрепления безопасности России и её граждан.

В условия новых — глобальных проблем, решение которых требует интеграции усилий всех передовых государств, помимо актуальных вопросов борьбы с распространением SARS-COVID-19, являются [2]: противодействие экстремизму и борьба с терроризмом [3], противодействие международным преступлениям, борьба с иными негативные проявления, угрожающими государствам и целым регионам мира [4]. Согласно части 1 ст.1 Конституции РФ, Россия позиционирует себя как правовое государство, и возникает резонный вопрос — как в рамках права и с его помощью обеспечивать национальную безопасность, правопорядок и защиту национальных интересов. Проблема роли права, а также его институтов в области обеспечения государственной безопасности является одной из наиболее дискуссионных как среди правоприменителей, так и между участниками доктринальных дискурсов у теоретиков юриспруденции. Сам по себе вопрос о необходимости обеспечивать

национальную безопасность, особенно новейшим, угрожающим ей, проявлениям не подвергаемся сомнению, поскольку, исходя из уже ставшей аксиомой в социологии пирамиды ценностей (потребностей), сформулированной А.Маслоу [5], экзистенциальная безопасность наряду с физиологическими потребностями — являются первичной ступенью всех последующих потребностей человека. Считаем важным процитировать Н. Бонапарта новоявленным критикам государственной власти России относительно вопроса размера государственного финансирования на нужды обороны и национальной безопасности РФ: «Народ, не желающий кормить свою армию, вскоре будет вынужден кормить чужую»[6]. Внесём от своего имени в контексте данного изречения то, что после такого ни о никаких «неолиберальных» и «постмодернистских» реформах речи уже идти и не будет.

После распада Союза ССР в 1991 г. превалировали две основные концепции развития правового обеспечения безопасности России [7]. Первая концепция, которая справедливо считается различными экспертами правовой базой, выработала основные требования к нормативно-правовым актам, содержит правовые основы обеспечения национальной безопасности, определяется условия и правовой положение государственно-правового механизма обеспечения безопасности. Среди них нормы, образующие ядро правовой системы России — основы конституционного строя — Конституция РФ и принятые в соответствии с ней федеральные законы, первостепенной целью которых было начало процесса централизации России и формирования органов, тогда ещё, государственной безопасности на базе КГБ СССР, установление юридической ответственности за делинквентное поведение, угрожающее безопасности РФ. В нормативно-правовых актах понятие «национальная безопасность» не употреблялась, вместо этого было еще советское понятие «государственная безопасность» [8].

В рамках второй, надстроечной, концепции, кульминационным вариантом которой выступила утвержденная Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [9] указывалось на некое противопоставление, антагонизм нового понятия «национальная безопасность» понятию, хорошо известному с советских времен «государственная безопасность». Совершено это было ввиду политических причин и факторов того времени, а также сложной социально-экономической обстановки, складывающейся в России, и явно отрицательной оценке деятельности руководства страны, а также влияния западных (британских) подходов к обеспечению безопасности. Вскоре после того,

как Верховным главнокомандующим РФ стал В.В. Путин, в 2000-м году — понятие «национальная безопасность» расширилось за счёт государственной и общественной безопасности, и данная коллизия прекратила свое существование. Сама по себе дефиниция безопасности как таковой не раскрывается непосредственно ни в одной правовом акте, хотя и упоминается, например, в Конституции четыре раза только лишь в первых двух главах. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Безапелляционным и безальтернативным является тезис о том, что категория национальной безопасности охватывает все сферы общественных отношений, так или иначе большинство направлений деятельности государства, в той или иной его части, касается данного вопроса. Некоторые представители российской правовой доктрины высказываются даже на «Совещаниях рабочей группы по конституционным поправкам» о включении данной категории в Основной закон. Ключевым же, на наш взгляд, остается вопрос правового регулирования национальной безопасности, выявления её юридической природы, дефиниции и содержания. На сегодняшний день в Основном Законе употребляются лишь понятия безопасность государства и государственная безопасность, национальная безопасность — нет [10].

С периода первого президентского срока В.В. Путина отношение к уже «национальной безопасности» и правовому ее обеспечению начало меняться, были подписаны, в том числе, в рамках ОДКБ (Организации Договора о коллективной безопасности) множество международных договоров в рамках данной международной организации, международные договоры о правовой помощи, в том числе в вопросах международного сотрудничества по противодействию угроз национальной безопасности РФ, отдельным регионам мира и всему миру, среди таких направлений: противодействие экстремизму, борьба с терроризмом, трансграничной и международным преступным проявлениям [11], противодействие коррупции и многие иные. Соответствующие федеральные законы нашли своё отражение и в пласте российского законодательства, в том числе претерпел изменения и уголовный закон РФ [12].Сама Конституция РФ сыграла существенную роль — ст. 13 Основного Закона России является в своей сущности основой борьбы с терроризмом и экстремизмом.

Дефиниция безопасности как таковой не раскрывается непосредственно ни в одной правовом акте, хотя и упоминается, например, в Конституции четыре раза только лишь в первых двух главах. Исходя из утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683

«О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее по тексту — «Стратегия», «Стратегия национальной безопасности») [13], можно путём толкования нормы права определить, что безопасность как правовая категория представляет собой состояние защищенности охраняемых и регулируемых правом общественных отношений от какой-либо угрозы (опасности), то есть нарушения данного состояния общественных отношений. Безопасность — состояние защищенности кого и (или) чего-либо от противоправно-неправомерного негативного воздействия. В связи с известными событиями, коррелирующими с возвращением Республики Крым и города в Севастополь в «Родную гавань» в 2014 году, Стратегия от 2009 года была пересмотрена в 2015-м, а также был принят ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [14]. Также существенным и важным моментом является то, что Стратегия носит теперь бессрочный характер и действует перманентно, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации представляет собой документ в сфере обеспечения национальной безопасности России, который разрабатывается Советом Безопасности РФ совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз РФ, и корректируется каждые шесть лет.

Ключевым актом выступает Стратегия, а Закон «О безопасности» от 2010 года определяет правовой статус Совета Безопасности РФ [15] как конституционно-совещательного органа при Президенте РФ. Стратегия, в свою очередь, содержит в себе понятийно-категориальный аппарат в сфере обеспечения национальной безопасности. Она и определяет, что национальная безопасность РФ — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан России, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством РФ.

В развитии положений, перечисленных выше, стоит отметить, что в России на момент проведения данного исследования действуют порядка трехсот законодательных актов и приблизительно полторы тысячи открытых подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе ведомственных, регулирующих вопросы обеспечения

безопасности. Эксперты отмечают основную проблему подобной разрозненности — отсутствие систематизации и принятия единого унифицируемого пласта нормативных актов. Основное значение подобных актов в определении положения и компетенции, а также организационно-кадровые вопросы ведомственного характера и межведомственного взаимодействия и координации деятельности в различных субъектах РФ.

В связи с вышеизложенным, полагаем: 1. Нужно законодательно определить орган координации вопросов обеспечения национальной безопасности — по нашему мнению этим органом должна быть Федеральная служба безопасности России, поскольку данное ведомство является универсальной по своей компетенции в вопросах обеспечения национальной безопасности. 2. Необходимо законодательно определить способы обеспечения национальной безопасности, среди которых нами выделяются: политические, дипломатические, экономические, правовые, военные, информационно-психологические, военно-технические, научно-технологические способы. 3. Требуется правовая дефиниция каждого вида национальной безопасности, а именно — обороны страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, включая, прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности. 4. Цель обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, под которой мы подразумеваем создание и поддержание такого правового, экономического, политического, международного и военно-стратегического положения страны, которое бы создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключало опасность ослабления роли и значения Российской Федерации как субъекта международного права, подрыва способности государства реализовать свои национальные интересы на международной арене. обеспечения национальной безопасности — должна быть определена законодательно. 5. Требуется регламентация компетенций органов, ответственных за обеспечение национальной безопасности, как применительно к вопросам федерального, так и регионального обеспечения национальной безопасности, исходя из того, что РФ — федеративное государство.

Список источников

1. Послание Президента РФФедеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. № 7. 16 января 2020.

2. Обзор № 1 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Официальные документы. № 18. 21 апреля 2020 г.
3. Постановление № 1 Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 (ред. от 03.11.2016) «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» // Российская газета. № 35. 17 февраля 2012 г.
4. Указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Российская газета. № 95. 30 апреля 2020.
5. Садыкова А.Я. Феномен самоакутализации А.Маслоу в современном мире // Символ науки. 2020. №2. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-samoakutalizatsii-a-maslou-v-sovremennom-mire, (дата обращения: 23.05.2020).
6. Бегишев И.Р., Латыпова Э.Ю., Кирпичников Д.В. Искусственный интеллект как правовая категория: доктринальный подход к разработке дефиниции // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 1. С. 79 91. DOI: http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020. 1.79-91.
7. Беляев В.П. Оптимизация механизма обеспечения национальной безопасности России: некоторые направления // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 31–41.
8. Кичигин Н.В., Гузоватый И.И. К вопросу о роли пограничных органов Федеральной службы безопасности в борьбе с трансграничной преступностью, связанной с производством либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 7. С. 120–123.
9. Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (утратил силу) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26 декабря 1997 г.
10. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. ст. 1416.
11. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2019 год» утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019 // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс] доступ свободный, СПС «Консультант Плюс», дата обращения 23.05.2020 г.
12. Балаева Д.Р. Правовые аспекты взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с иными субъектами обеспечения региональной безопасности: Сб. статей XIX Международной научно-практической конференции «Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие». М.: Академия управления МВД России. 2018. С. 45–47.

13. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
14. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
15. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.03.2020. № 10. Ст. 1323.
16. Уголовно-юрисдикционная деятельность в условиях цифровизации: монография / Н.А. Голованова, А.А. Гравина, О.А. Зайцев и др. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2019. 212 с.

Калинина А.Л.,
аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(79175734394@ya.ru)

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРЕВЕНТИВНОГО СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ И ИСКЛЮЧЕНИИ ФОРМАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНОГО КРИТЕРИЯ ДОПУСТИМОСТИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПРИ ИЗБРАНИИ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В ХОДЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

Kalinina A.L.,
graduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(79175734394@ya.ru)

REGISTRATION OF PREVENTIVE JUDICIAL CONTROL AND THE EXCLUSION OF FORMAL PROCEDURAL CRITERIA, ADMISSIBLE EVIDENCE OF EVIDENCE IN THE SELECTION OF PREVENTIVE MEASURES IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Обеспечение реальной гарантированности правовой защищенности субъектов уголовно-процессуальных отношений, а также обеспечение правовой законности и социальной справедливости при применении уголовно-процессуального закона входят в пере-

чень задач уголовной политики как определенной идеологии в действии и системы ценностей, воплощенных или подлежащих воплощению в позитивном праве и правопорядке [5, с.158].

Таким образом, идеология уголовной политики на современном этапе и в условиях конституционных преобразований должна защищать свободу, демократические ценности, права и законные интересы всех субъектов уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и иных правоотношений, складывающихся при охране экономики и обеспечении экономической безопасности

Основное идеологическое требование — восстановление справедливости, гармонизация законодательства, преодоление волюнтаризма, однобокости и крайностей в уголовной политике.

Однако современный этап развития уголовного законодательства характеризуется зачастую бессистемными и противоречивыми изменениями в УКРФ. В то же время, основные проблемы уголовной политики обусловлены не уголовным, а уголовно-процессуальным законодательством и практикой его применения.

В соответствии с ч. 2 ст. 50 Конституции РФ «При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона». Отметим, что ограничения конституционных прав участников процесса недопустимы без достаточных к тому фактических оснований, наличие которых и призван удостоверить судья, реализуя процедуру проверки.

Гаврилов Б.Я. полагает, что «УПК РФ содержит немало положений, которые не только заслуживают критики, но и требуют принятия радикальных мер по их изменению. В первую очередь это те нормы, которые непосредственно оказывают негативное влияние на обеспечение прав и законных интересов граждан и организаций, потерпевших от преступлений, и выполнение органами внутренних дел своей задачи по активному противодействию преступности» [4, с.16]. С этой точкой зрения также соглашается Ищенко Е.П. и отмечает, что «диктат формы» возвращает нас в средневековье, в инквизиционный процесс. Законность при таком подходе — тоже форма, не гарантирующая содержания. Если судебные доказательства формальны, то они формально равны, и тогда система фальсифицированных доказательств вполне равноценна доказательствам истинным» [6].

Возвращаясь к теме статьи, отмечаем волнующую нас закономерность — при рассмотрении вопроса об избрании или продлении меры пресечения в виде заключения под стражу суды отказываются рассматривать ходатайства защиты об оценке доказательств, что подтверждается судебной практикой:

1) «При продлении срока содержания лица под стражей вопросы доказанности либо недоказанности вины, допустимости либо недопустимости доказательств и правовой оценки действий обвиняемого разрешаться не могут» [10]

2) «При рассмотрении ходатайства следователя об избрании меры пресечения суд не вправе оценивать доказательства, собранные на данной стадии производства по делу». [11]

3) «суд не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица, поэтому доводы адвоката об отсутствии по делу доказательств виновности Д.З. в инкриминируемом преступлении не могут являться предметом проверки при рассмотрении жалобы на постановление о продлении срока содержания под стражей. Вопросы о виновности и невиновности Д.З. могут разрешаться судом только при рассмотрении уголовного дела по существу». [12]

Действительно, в ст. 108 УПК не упоминается о возможности заявления ходатайства об исключении доказательств, но это не означает, что пробел о заявлении такого ходатайства и рассмотрении его судом не может быть устранен и восполнен общими условиями и правилами судебного разбирательства.

Однако согласно п.2 Постановления Пленума №41 «при рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу судья обязан проверить, содержит ли ходатайство и приобщенные к нему материалы конкретные сведения, указывающие на причастность к совершенному преступлению именно этого лица, и дать этим сведениям оценку в своем решении... Оставление судьей без проверки и оценки обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению должно расцениваться в качестве существенного нарушения уголовно-процессуального закона (части 4 статьи 7 УПК РФ), влекущего отмену постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу» [3].

Конституционный Суд РФ неоднократно замечал, что при решении судом вопроса о применении меры пресечения в виде заключения под стражу необходимо судебное исследование доказательств, проверки наличия или отсутствия оснований с участием сторон и с соблюдением процедур, предусмотренных ст. 108 и 109 УПК РФ [9, п. 3.2, 3.3]. Также КСРФ обращал внимание на то, что суд может принимать решения, касающиеся избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, ее отмены или изменения, а также продления срока содержания под стражей только с учетом того, подтверждаются или нет достаточными данными названные в уголовно-процессуальном законе основания применения этой меры пресечения. Именно на суде, выносящем по ходатайству, направленному

следователем или дознавателем в порядке ч. 3 ст. 108 УПК, постановление об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу или о продлении срока содержания под стражей, лежит обязанность оценки достаточности представленных сторонами материалов для принятия законного и обоснованного решения [7].

Конституционный суд в определении от 23 мая 2006 №154[8] заключил, что устранение дефектных с точки зрения процессуальной формы доказательств может осуществляться не только на стадии предварительного слушания, но и раньше.

По смыслу и предназначению норма Конституции РФ о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением закона призвана обеспечить исключение порочных доказательств на максимально ранних стадиях уголовного судопроизводства для того, чтобы они не смогли способствовать принятию судьями или должностными лицами правоохранительных органов незаконных процессуальных актов.

Подводя итог, подчеркнем, что принятие процессуального решения по любому делу невозможно без оценки представленных доказательств, а процедура оценки не должна сводиться лишь к формальной проверке наличия процессуальных документов в представленных материалах.

Таким образом, ничто не мешает суду при рассмотрении дел об избрании меры пресечения соблюдать правила оценки доказательств, регламентированных ст. 88 УПК РФ [13] и использовать полномочия по признанию их недопустимыми. Как мы видим из судебной практики, откладывание рассмотрения этого вопроса на более поздние стадии процесса со ссылкой на отсутствие в законе регламентации возможности рассмотрения ходатайств защиты об исключении доказательств — это заблуждение и формализм, который в перспективе приводит к превалированию обвинительных приговоров и влияет на качество правосудия в целом.

Следует внести изменения в ч.4 ст.88 УПК РФ таким образом, чтобы у правоприменителя не оставалось сомнений в легальности рассмотрении ходатайств защиты об исключении доказательств до предварительного судебного заседания (а не только в порядке установленном ст. 234 и 235 УПК РФ (что подтверждается приведенными выше позициями Конституционного Суда и судебной практикой)). В таком случае привычка правоприменителя ссылаться на отсутствие возможности оценивать доказательства при решении вопроса об избрании или продлении меры пресечения будет искоренена.

Необходимо констатировать наличие несовершенства в действующем судебном порядке избрания меры пресечения, при котором

далеко не всегда указываются конкретные обстоятельства принятия решения о заключении подозреваемого под стражу, в связи с чем заключение под стражу остается наиболее частой мерой пресечения. Наличие альтернативного ходатайства, подготовленного защитой, должно ориентировать суды на необходимость более критично оценивать доводы следствия, так как принятие процессуального решения невозможно без оценки представленных доказательств, а процедура оценки не должна сводиться лишь к формальной проверке наличия процессуальных документов в представленных материалах.

Список источников

1. Конституция РФ. / www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.06.2020).
2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ/ www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.06.2020).
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»// «Российская газета» от 27 декабря 2013 г. № 294
4. Гаврилов Б.Я. Влияние уголовно-процессуального законодательства на состояние борьбы с преступностью: цифры и факты // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях: проблемы теории и практики. М., 2010.
5. Пономаренков В.А. Уголовно-процессуальная правовая политика // Правовая политика России (общетеоретические и отраслевые проблемы): учебное пособие / под науч. ред. А.В. Малько. М., 2014.
6. Ищенко П.П., Ищенко Е.П. Ключевые проблемы уголовного судопроизводства // Lex Russica. 2016. №9 (118).
7. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 417-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Березовского городского суда Свердловской области о проверке конституционности ч. 2 ст. 91, ч. 3 и п. 3 ч. 7 ст. 108 Уголовно-процессуального кодекса РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2. С. 97.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 23 мая 2006 г. № 154-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дружинина Игоря Станиславовича на нарушение его конституционных прав статьями 75, 88, 109, 152 и 235 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
9. Постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса РФ, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан от 22 марта 2005 г. № 4-П // Российская газета. 2005. № 66 (3735).

10. Апелляционное постановление Томского областного суда от 29 апреля 2019 г. по делу № 22-913/2019 // СПС «Консультант Плюс».
11. Апелляционное постановление Московского городского суда от 15.08.2018 г. №10-114359/18 // СПС «Консультант Плюс».
12. Апелляционное постановление Московского городского суда от 16.08.2018 по делу № 10-14570/2018 на постановление Кузьминского районного суда г. Москвы от 27.06.2018г. по делу Ирасханова Д.М. https://zakon.ru/Tools/DownloadFileRecord/24422 (дата обращения: 23.06.2020).
13. Печегин Д.А. Состязательная и розыскная модели судопроизводства в Международном уголовном суде. М., 2017. 192 с.

Каржаубаев С.С.,
научный сотрудник Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан,
кандидат юридических наук,
Нур-Султан, Республика Казахстан
(serikseit@mail.ru)

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ КОНФИСКАЦИИ КАК ВИДА НАКАЗАНИЯ И ВЗЫСКАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

HISTORY OF CONFISCATION AS A FORM OF PUNISHMENT AND RECOVERY IN KAZAKHSTAN

Karzhaubayev S.S.,
research fellow of the Institute of legislation
and legal information of the Republic of Kazakhstan,
Candidate of Law,
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan
(serikseit@mail.ru)

Конституция, как основной закон государства, направлена на защиту прав и интересов граждан. Важнейшим правом каждого гражданина является его собственность, и Конституция страны гарантирует ее защиту от необоснованного отчуждения. Человек может быть лишен собственности только по решению суда. Одним из таких решений суда является конфискация имущества.

История конфискации глубоко уходит корнями в древние времена, и начинается с появлением частной собственности и государства. Конфискация как инструмент перераспределения материальных благ существовала во все времена и особенно проявлялась в период революционных преобразований, была тесно связана со сменой власти или приходом нового правителя. Любое экономическое начало какой-либо власти имело под собой то имущество, которое в свое время было чужой собственностью и было конфисковано новой властью. Однако, природа конфискации со временем претерпевала определенные изменения, перерождалась и предстала в новом свете. Современное понимание конфискации имеет совершенно иные формы, и практически отличаются от конфискации более позднего времени.

Римское право, как древний памятник истории правовых отношений, содержало все основные институты ответственности и наказаний и в том числе конфискацию. Конфискация в римском праве как вид наказания была предусмотрена в ряде случаев и применялась как к свободным гражданам Рима, так и к другим лицам. Сам термин «конфискация» истекал от латинского слова «confiscato», был введен римским правом и обозначал «отобрание в казну».

В средневековой Европе конфискация так же имело место, при этом конфискации подвергались земли и недвижимость стоящее на земле богатого феодала, сюзерена. Этот крупный землевладелец наделял земельными участками и недвижимостью своих вассалов, которые служили своему господину. В случае, когда вассал, по мнению сюзерена, недостаточно верен своему господину, последний мог отобрать у вассала все земли и недвижимость, применяя конфискацию как инструмент воздействия, как наказание. Имея в виду, что в Европе того времени действовали законы, заимствованные у Римской империи, конфискация применялась и за определенные преступления, такие как убийство, грабеж. Каролина, исторический источник германского уголовного права содержала нормы, согласно которым применялась конфискация. Одним из таких преступлений было фальшивомонетничество.

На территории Казахстана длительное время господствовало обычное право, исторически сложившееся, подчиненное кочевому укладу жизни. По мнению Т.М. Культелеева «в казахском обычном праве того периода еще сохранились сильные пережитки «родовых начал» и частной мести [1, с. 175]. Однако, несмотря на окостенелость норм обычного права, на тот момент времени это было самое необходимое право, которое урегулировало все сферы жизни народа. В обычном праве казахов существовало несколько видов наказаний, наибо-

лее схожим по своей сути с конфискацией является барымта и изъятие у виновного всего имущества. Барымта как способ взыскания имеет свою правовую природу, и многие ученые пытаются раскрыть ее. По мнению К.Р. Усеиновой «барымта — это самовольное изъятие скота или другого имущества без присвоения его с целью принудить потерпевшего или его сородичей дать удовлетворение за нанесенную обиду или вознаградить за причиненный ущерб. Барымта — это, прежде всего, объективное стремление достичь справедливости» [2]. Другие ученые при определении барымты указывали что это «захват чужого скота или имущества силой» [3, с. 327]. Третьи считали барымту банальным угоном чужого скота [4, с. 4]. Четвертые указывали, что барымта это способ упорядоченного самоуправства [5, с. 9].

Такое разнообразие мнений говорит о многообразии барымты. В целом можно согласиться с этими мнениями, считать угон и захват чужого скота как акт возмездия за нанесенные обиды, материального и морального плана. Можно согласиться и с тем, что это упорядоченное самоуправство. Но во главе угла барымты стоит восстановление социальной справедливости, хотя сам способ является довольно необычный и неподдающийся современному пониманию. Наиболее точное определение было дано Т.М. Культелеевым, который считал, что «одним из самых распространенных способов самоудовлетворения потерпевшим за причинение материального или морального вреда являлась барымта» [1, с. 178]. Сущность бырымты заключается в завладении чужой собственностью во имя восстановления нарушенного права. При этом, нельзя отождествлять барымту с конфискацией, по тому как имущество при конфискации переходит в собственность государства, а при барымте переходит в собственность лица, чье право нарушено и им может быть любое лицо. Кроме того, барымта совершается частными лицами, считающие своим долгом совершение такого действия, а при конфискации таким правом наделены специальные государственные органы, действующие на основании судебного акта. Единственное сходство барымты и конфискации состоит в предмете, которым является определенное имущество. Но и здесь налицо различие, которое заключается в том, что при административной конфискации, передаче подлежат только орудия и средства совершения административного правонарушения, а также имущество полученного вследствие совершения административного правонарушения. При барымте предметом выступает любое имущество, которое попало в руки людей, совершающих ее и, как правило, к таким вещам относится домашний скот.

Другим наиболее схожим современной конфискации является изъятие у виновного всего имущества. Данная мера наказания была

специфичной и применялась достаточно редко. Т.М. Культелеев считал, что «казахское обычное право знало, как одну из мер уголовного наказания изъятие у виновного всего имущества. В отдельных записях обычного права и в показаниях современников указывается, что эта мера применялась при ханском управлении за принятие чужой веры. Но в действительности применение этого наказания за измену своей вере в казахском обществе было редким явлением» [1, с. 193]. Согласно казахскому обычному праву это наказание могло применяться только в том случае, когда человек принимал христианство, а для сторонников ислама это было большим преступлением и считалось большим грехом и «по нормам обычного права, действовавшим до 30-х годов XIX века, за принятие христианства у виновного отбиралось все имущество» [1, с. 288]. Редкость такого наказания объяснялось тем, что казахи исповедовали ислам и были устойчивыми ее адептами. Кроме того, это наказание применялось при ханской власти, которая строилась на исламской вере.

Последующий этап истории Казахстана характеризуется постепенным переходом на законы Российской империи, и вытеснением норм обычного права. Для полного и окончательного перехода на законы Российской империи были приняты Положение об управлении Оренбургскими киргизами, Временные положения 1867, 1968 годов, которые отменяли и ограничивали обычное право казахов и, начиная с 30-х годов XIX века на территории Казахстана стали действовать законы Российской империи.

Законом регулирующего наказания в Российской империи и в ее окраинах было Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. Данное Уложение содержало несколько основных видов уголовных наказаний, а также конфискацию как дополнительную меру взыскания. Согласно п. 61 Уложения «к наказаниям как уголовным, так и исправительным присоединяются, в некоторых определяемых законами случаях, определенных церковное покаяние, по распоряжению духовного начальства осужденного. Определяется также в случаях, именно законом означенных, и конфискация всех или части принадлежащих осужденным вещей или других имуществ» [6]. Некоторые ученые, трактуя эту норму, считают, что конфискацию в данном случае следует считать, как «последствие применения уголовных и исправительных наказаний» [7, с. 14]. Действительно конфискация, предусмотренная в Уложении 1845 года, приставляет собой дополнительный вид наказания, который может применяться судом как альтернатива основным видам уголовных наказаний.

Предмет конфискации является ключевым в Уложении 1845 года, который выделяет три группы изымаемых вещей. Первая группа —

это вещи, изъятые из оборота, сюда можно отнести фальшивые денежные знаки. Вторая группа вещей — это так называемая специальная конфискация и к ней относятся орудия и предметы совершения преступления. Третья группа вещей — имущество, добытое преступным путем, и сюда можно отнести охотничью добычу, рыбный улов, деньги или вещи, полученные в качестве взятки и т.п.

Действие Уложения 1845 года продолжалось до Октябрьской революции 1917 года. Царское правительство несколько раз пыталось принять и применить новые законы, регулирующие конфискацию, однако все попытки были недостаточны. Уложение 1845 года требовало замены, причиной которой было казуистический способ описания, когда в нормативном акте создавались правовые ситуации и санкции по каждой ситуации, все это порождало определённые противоречия норм, невозможность четкой иерархии норм и сложность применения этих норм. Последняя попытка принятия нового закона была более успешной и в 1904 году была введена в силу первая о государственных преступлениях Уложения 1903 года, в 1906 году в силу была введена вторая глава о религиозных преступлениях.

Следующий этап развития законодательства, регулирующий конфискацию начался с известных событий октябрь 1917 года, которая и стала началом коренных преобразований в стране. Отмена всех имперских законов послужило предпосылкой для создания правовой базы, нового государства, новой политической формации. В целях полного перехода на новые политические и экономические рельсы, новое советское государство принимает ряд важнейших правовых актов, меняющих экономические и политические устои общества. Для создания экономической базы нового государства вводятся декреты и, первым из них был Декрет о земле, провозгласивший отмену права частной собственности на землю и ее полной конфискации [8]. В данном случае Советское государство, прибегая к конфискации имущества, исходило не с точки зрения уголовного наказания или административного взыскания, а с точки зрения безоговорочной передачи всего имущества в руки нового государства.

Специальная конфискация как вид взыскания была предусмотрена в ряде нормативных актов и одним из них была Инструкция Народного комиссариата юстиции о порядке деятельности революционных трибуналов от 17 декабря 1917 года. За правонарушения, предусмотренные этой инструкцией, были предусмотрены восемь видов наказаний, включающих в себя как уголовные, так и административные меры. К уголовным можно отнести лишение свободы, денежный штраф, объявление виновного врагом народа, лишение виновного всех или некоторых политических прав, секвестр или конфискация (част-

ного или общего) имущества виновного. К административным взысканиям относились следующие взыскания: удаление из столиц, отдельных местностей или пределов Российской Республики, объявление общественного порицания, присуждение к общественным работам, а также секвестр или конфискация (частного или общего) имущества виновного [9]. При этом необходимо отметить, что четкого разграничения мер наказаний, относящихся к уголовному и к административному праву, в это инструкции не было. Конфискации подлежало все имущество, которое служило для совершения правонарушения. В этой инструкции было предусмотрено ряд правонарушений, к которым применялось конфискация и, к которым можно было отнести прекращение или сокращение производство предметов массового производства, спекуляция, нарушение декретов, приказов, злоупотребление служебным положением и другие правонарушения.

Применение конфискации в этот исторический период характеризовался как один из элементов национализации, поэтому в нормативных актах конфискация имело место. Так среди первых декретов, содержащих конфискация, выделяется декрет «О введении государственной монополии на объявления» от 8 ноября 1917 года, декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» от 9 мая 1918 года, декрет Совета Народных Комиссаров 22 июля 1918 г. «О спекуляции», постановление Совета Народных Комиссаров от 19 сентября 1918 г. «Об усилении уголовной репрессии за перевозку помимо почтового ведомства писем, денег и маловесных посылок» и другие. Данные нормативные акты давали широкие полномочия представителям власти и поощряли применение конфискации.

Позднее принимались и другие нормативные акты, которые так же содержали конфискацию как вид национализации. Так 16 апреля 1920 года был принят Декрет Совета Народных Комиссаров «О реквизициях и конфискациях», 19 ноября 1920 года принят Декрет Совета Народных Комиссаров «О конфискации всего движимого имущества граждан, бежавших за пределы Республики или скрывающихся до настоящего времени», 28 марта Декрет Совета Народных Комиссаров «О конфискациях и реквизициях имущества частных лиц в местностях, освобожденных от неприятеля».

Особенностью конфискации применяемый в данный период характеризуется не только как элемент национализации, но и отождествлением конфискации уголовного и административного права. Все нормативные акты того времени не подразделяли конфиска-

цию на уголовную и административную, зачастую в одном правовом акте в одной статье наряду с административными взысканиями применялись и уголовные наказания. Более того, вся конфискация была только за уголовные правонарушения. Так, Уголовный кодекс РСФСР 1922 года и Уголовный Кодекс 1926 года содержали конфискацию, как вид уголовного наказания, который налагался за контрреволюционные, должностные, хозяйственные, воинские, имущественные преступления, преступления против личности и порядка управления. Уголовный кодекс Казахской ССР 1958 года действующий до 31 декабря 1997 года предусматривал конфискацию как вид уголовного наказания, состоящего в принудительном безвозмездном изъятии имущества осужденного в пользу государства.

Отожествление уголовной и административной конфискации сдерживало появление конфискации как вид административного взыскания. Однако, интересы изменяющего общества требовали такого разделения, что приводило к научной полемике и принятии законодательных норм. В 1980 году эта проблема была решена принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административном правонарушении.

Руководствуясь этими основами, в 1984 году был принят Кодекс Казахской Советской Социалистической Республики об административных правонарушениях. КоАП Казахской ССР было предусмотрено несколько административных взысканий, и в том, числе административная конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Впервые за многие годы была выделена административная конфискация, которая заключалась в принудительном безвозмездном обращении конфискованного имущества в собственность государства [10].

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод, что конфискация, как мера взыскания и наказания далеко уходит корнями в историю человечества. В обычном праве казахов существовало несколько видов наказаний, наиболее схожим по своей сути с конфискацией является барымта и изъятие у виновного всего имущества. При этом, нельзя отождествлять барымту с конфискацией, по тому как имущество при конфискации переходит в собственность государства, а при барымте переходит в собственность лица, чье право нарушено. Согласно казахскому обычному праву изъятие у виновного всего имущества могло применяться только в том случае, когда человек принимал иную веру.

Важным этапом генезиса института конфискации является время присоединения Казахстана к России, который характеризуется

постепенным переходом на законы Российской империи, и вытеснением норм обычного права. Законом регулирующего наказания в Российской империи и в ее окраинах было Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. Данное Уложение содержало несколько основных видов уголовных наказаний, а также конфискацию как дополнительную меру взыскания. Действие Уложения 1845 года продолжалось до Октябрьской революции 1917 года.

Для создания экономической базы нового советского государства вводятся декреты, провозгласившие отмену права частной собственности и ее полную конфискацию. Советское государство, прибегая к конфискации имущества, исходило не с точки зрения уголовного наказания или административного взыскания, а с точки зрения безоговорочной передачи всего имущества в руки нового государства. Применение конфискации в этот исторический период характеризовался как один из элементов национализации, а также отождествлением конфискации уголовного и административного права.

Список источников

1. Культелеев Т.М. Обычное право казахов (с момента присоединения Казахстана к России до установления советской власти). Алма-Аты, издательство Академии наук Казахской ССР, 1955. 302 с. // http://meeting.nlrk.kz/result/ebook_39/index.html#ps (дата обращения: 23.06.2020).
2. Усеинова К.Р. Барымты в традиционном обществе казахов // https://www.krsu.edu.kg/vestnik/2015/v1/a17.pdf (дата обращения: 23.06.2020).
3. Калиев А.Особенности защиты в судебной системе Казахстана XVIII–XIX вв. / А.Калиев // Древний мир права казахов. Алматы, 2004. Т. 2. 531 с.
4. 4. Липец Р.С. Образы батыра и его коня в тюркомонгольском эпосе / Р.С. Липец. М., 1984. 263 с.
5. 5. Мякутин А.И. Юридический быт киргизов. Вещное и обязательственное право / А.И. Мякутин // Тр. Оренб. ученой архивной комиссии. Оренбург, 1910. Вып. 25. С. 9.
6. 6. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // http://museumreforms.ru/node/13654 (дата обращения: 23.06.2020).
7. 7. Пропостин А.А. Конфискация имущества: прошлое, настоящее, будущее: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 264 с. // https://www.twirpx.com/file/1438124/ (дата обращения: 23.06.2020).
8. Декрет II Всероссийского съезда Советов о земле. 26 октября (8 ноября) 1917 года // http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm (дата обращения: 23.06.2020).
9. Инструкция Народного комиссариата юстиции о порядке деятельности революционных трибуналов от 17 декабря 1917 года // https://www.alexanderyakovlev.org/almanah/inside/almanah-doc/73172 (дата обращения: 23.06.2020).

10. Кодекс Казахской Советской Социалистической Республики об административных правонарушениях 1984 года // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004279 (дата обращения: 23.06.2020).

Кирпичников Д.В.,
студент Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП)
(danila667@outlook.com)

Научный руководитель: ***Латыпова Э.Ю.***,
канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой уголовного права и процесса Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирясова (ИЭУП)
(elegys@mail.ru)

НЕПРАВОМЕРНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ НЕГЛАСНОГО ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ КАК УГРОЗА КОНСТИТУЦИОННО ГАРАНТИРУЕМЫМ ПРАВАМ ЛИЧНОСТИ

Kirpichnikov D.V.,
student, Kazan innovative University named after V. G. Timiryasov (IEUP)
(danila667@outlook.com)

Scientific supervisor: ***Latypova E.Yu.***,
PhD, associate Professor, head of Department of criminal law and procedure of V.G. Timiryasov Kazan Innovative University
(elegys@mail.ru)

ILLEGAL USE OF SPECIAL TECHNICAL MEANS OF SECRET OBTAINING OF INFORMATION AS A THREAT TO THE CONSTITUTIONALLY GUARANTEED RIGHTS OF THE INDIVIDUAL

В современных условиях перехода процессов циркуляции информации в информационно-телекоммуникационную инфраструктуру особую значимость приобретает положение ч. 1 ст. 23 Конституции РФ, устанавливающее, что каждый имеет право на неприкосновен-

ность частной жизни, личную и семейную тайну, во взаимосвязи с частью 2 названной статьи, регламентирующей право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений. При этом думается, что телеграфные сообщения являются очевидным анахронизмом.

Реализация изложенного конституционно-гарантируемого права проявляется с наибольшей частотой в части передачи информации в виде цифровой последовательности сигналов по различным каналам связи. Конкретизируем собственную позицию: описанный выше способ передачи данных принято именовать цифровым, поскольку он предполагает циркуляцию сведений, сообщений (данных) в информационно-телекоммуникационных устройствах, их системах и сетях [2, с. 300], к которым возможно отнести огромное множество устройств, традиционно применяемых гражданами в повседневном обиходе.

Поясним техническую составляющую вышеуказанного тезиса: в основу собственных рассуждений мы полагаем то обстоятельство, что информация вводимая, обрабатываемая и хранящаяся в устройствах памяти средств компьютерной и иной микропроцессорной техники или передаваемая по каким-либо каналам связи, имеет вид или зафиксирована (представлена) в виде дискретных сигналов, т.е. сигналов, имеющих конечное число значений. К примеру, человеческая речь во время телефонного сеанса связи является аналоговым сигналом, далее речь преобразуется в цифровую последовательность двоичных символов в виде нулей и единиц (такая последовательность, собственно, является цифровой). На другом конце у абонента происходит обратный процесс, то есть перевод цифровой информации в аналоговую при помощи звука [5, с. 800]. На основании изложенного мы полагаем возможным констатировать, что цифровая информация является сквозным средством коммуникации индивидов в современном обществе, являясь наиболее распространенной формой предоставления сведений.

Передавая собственные конфиденциальные данные контрагентам в информационно-телекоммуникационных сетях, пользователи зачастую пренебрегают обеспечением их защиты от неправомерного использования, в результате чего, по обоснованному наблюдению Э.Ю. Латыповой, актуальная судебная практика характеризуется увеличением количества исковых заявлений о защите персональных данных. Мы также солидарны с высказываемыми Э.Ю. Латыповой опасениями относительно увеличения неконтролируемой рассылки электронных сообщений, содержащих по-

лученные неправомерным путем цифровые данные граждан, используемые для оказания на них неправомерного воздействия в целях извлечения прибыли [6, 35–45].

Повсеместная распространенность цифровой информации обуславливает переход процессов циркуляции сведений, составляющих охраняемую законом тайну и иную конфиденциальную информацию в информационно-телекоммуникационные устройства, их системы и сети [7, 113–115]. Закономерны рассуждения З.И. Хисамовой, констатирующей, что информационно-телекоммуникационные технологии, проникнув во все сферы жизни общества, являются их неотъемлемой частью и охватывают все ресурсы, обеспечивающие управление информацией, такие как компьютеры, телекоммуникационные сети, программное обеспечение [8, с. 159]. К аналогичным выводам приходит И.Р. Бегишев, отмечая, что цифровая информация представляет собой основу в организации современных информационных отношений [9, 45–50]. В затронутом контексте совершенно справедливы рассуждения Э.Ю. Латыповой, Э.М. Гильманова и Е.В. Нечаевой [10] о том, что состояние защищенности цифровой информации в современных общественных отношениях требует применения иных подходов в государственной политике и нормативно-правовом регулировании вопросов уголовной ответственности за посягательства на цифровую информацию [11].

В основу аргументации считаем возможным полагать следующий тезис — перенося определённые сведения в технические средства их хранения, обработки и передачи, обладатель информации подвергает их известным рискам, связанным с возможностями неправомерного перехвата и регистрации информации с технических каналов связи, что сопряжено с последующим копированием, уничтожением, блокированием либо модификацией.

Проблема эскалации угроз неправомерного перехвата информации с цифровых каналов усугубляется тем, что в современном обществе активно используются различного рода аппаратные продукты, имеющие возможности выхода в информационно-телекоммуникационные сети, условно именуемые «интернет вещей», которые аккумулируют широкий спектр информации.

Изложенным актуализируются вопросы уголовного-правового обеспечения конституционно-гарантируемого права на неприкосновенность частной жизни, тайну телефонных и иных переговоров, а также личных сообщений.

Правомерный режим передачи по цифровым каналам сведений, составляющих охраняемую законом тайну, согласно действующей редакции уголовного закона, может охраняться в рамках составов

преступлений, различной видовой принадлежности. В их числе составы, описанные в статьях 137, 138, 138.1, 183, 272 УКРФ.

Представляется, что указанное положение не может удовлетворять требованиям эффективной защиты прав и законных интересов личности, общества и государства, поскольку ни один из перечисленных составов не предусматривает в качестве обязательного признака — способ незаконного получения охраняемых сведений, в случае их представления в цифровой форме. Таковым способом является использование специальных технических средств негласного получения информации. Изложенное принципиально, поскольку, как ранее отмечалось, современные цифровые устройства имеют в числе базового оборудования средства защиты цифровой информации, что обуславливает необходимость нарушения вышеуказанных средств защиты для обеспечения доступа к интересующим сведениям.

В затронутом контексте отметим весьма конструктивный подход законодателя к формулированию квалифицированных составов преступления, описанных в статье 283.1 УКРФ. В частности состав, описанный в п. «г» ч. 2 ст. 283.1 УКРФ, предусматривает в качестве квалифицирующего признака — использование СТС ПНИ.

Полагаем необходимым дополнить структуру УКРФ новым самостоятельным видовым составом, размещенным в главе 26 УКРФ, изложив в следующей редакции — «незаконное получение сведений, составляющих охраняемую законом информацию, с использованием специальных технических средств негласного получения информации».

Указанные изменения позволят создать дополнительные уголовно-правовые средства обеспечения реализации конституционных прав граждан в современных условиях перехода процессов коммуникации в информационно-телекоммуникационные системы и сети.

Список источникков

1. Бегишев И.Р., Латыпова Э.Ю., Кирпичников Д.В. Искусственный интеллект как правовая категория: доктринальный подход в разработке дефиниции // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 1. С. 79–91.
2. Бегишев И.Р., Бикеев И.И. Преступления в сфере обращения цифровой информации. Казань, 2020. Сер. Цифровая безопасность. 300 с.
3. Бегишев, И.Р. Понятие и виды преступлений в сфере обращения цифровой информации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Бегишев Ильдар Рустамович. Казань, 2017. 31 с.
4. Иванов Н.А. О понятии «цифровые доказательства» и их месте в общей системе доказательств // Проблемы профилактики и противодействия

компьютерным преступлениям: материалы Международной научно-практической конференции (г. Челябинск, 30 мая 2007 г.) и «круглого стола» (г. Челябинск, 18 мая 2007 г.) / отв. ред. А.В.Минбалеев. Челябинск: Челябинский центр по исследованию проблем противодействия организованной преступности и коррупции, 2008. С. 96–100.
5. Прокис Джон. Цифровая связь: пер. с англ.; под ред. Д.Д. Кловского. М.: Радио и связь, 2000. С. 800.
6. Латыпова Э.Ю. Некоторые аспекты уголовной ответственности за деяния, посягающие на неприкосновенность частной жизни // Экономика и право. 2019 г. № 2. С. 35–45.
7. Латыпова Э.Ю., Ключникова К.Е. Проблемы уголовной ответственности за вымогательство с использованием виртуального шантажа // Информационные технологии в деятельности органов прокуратуры: сб. материалов II Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 21 июня 2019 г.) / Под общ. ред. Ф.Р. Хисамутдинова; сост. Ф.Н. Багаутдинов, А.А. Хайдаров: Казанский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. Казань, 2019. 138 с. С. 113–115.
8. Хисамова З.И. Уголовная ответственность за преступления, совершаемые в финансовой сфере с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 159.
9. Бегишев И.Р. Цифровая информация: понятие и сущность как предмета преступления по российскому уголовному праву // Академический юридический журнал. 2011. № 2. С. 45–50.
10. Нечаева Е.В., Латыпова Э.Ю., Гильманов Э.М. Посягательства на цифровую информацию: современное состояние проблемы // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27. № 1. С. 80–86.
11. Latypova E.Yu., Nechaeva E.V., Gilmanov E.M., Aleksandrova N.V. Ingringements on Digital Information: Modern State of the Problem // SHS Web of Conferences 1018. C.100004 https://doi.org/10.1051/shsconf/20196210004

Ключко Р.Н.,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Гродненского государственного университета имени Янки Купалы (klrn.grodno@tut.by)

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА МАНИПУЛИРОВАНИЯ РЫНКОМ ПОСРЕДСТВОМ ИНФОРМАЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Kliuchko R.N.,
Candidate of law, Associate Professor, Head of Criminal law,
Criminal process and Criminalistics department,
Yanka Kupala State University of Grodno
(klrn.grodno@tut.by)

CRIMINAL-LEGAL ASSESSMENT OF MARKET ABUSE (MARKET MANIPULATIONS) THROUGH INFORMATION INFLUENCE: PROBLEMS AND SOLUTIONS

В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, гарантирует равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях. Охрана порядка осуществления экономической деятельности, в том числе на рынке ценных бумаг обеспечивается нормами административного и уголовного законодательства. Одним из запрещенных видов экономической деятельности является манипулирование рынком ценных бумаг. Пресечение манипуляций с ценами на финансовых рынках является условием стабильного развития экономики, обеспечения справедливого распределения доходов между участниками регулируемого рынка, их финансовой безопасности, а также в целом экономической стабильности любого государства.

Проводя ретроспективный анализ отечественного уголовного законодательства о преступлениях экономической направленности, А.В. Шмонин и О.И. Семыкина справедливо отмечают, что стремительное развитие информационных технологий, их активное использование и расширение сферы использования в экономической деятельности, в том числе новые формы организации корпораций, предприятий и финансовых инструментов, оптовые и розничные электронные финансовые услуги, электронная бизнес-реклама и т.п., порождают новую специфическую область криминальной экономической активности [1, с. 23]. Особую актуальность сегодня приобретает необходимость переосмысления роли и значения уголовно-правовых запретов, обеспечивающих охрану объектов уголовно-правовой охраны, в том числе порядка осуществления эко-

номической деятельности, интересов различных субъектов финансовой деятельности, от различных видов общественно опасного информационного воздействия [2, 3].

Манипулирование рынком предполагает умышленное изменение спроса и предложения на ценные бумаги, валюту, товары различными способами: посредством распространения информации, совершения сделок заинтересованными лицами, а также иными способами, существенно изменяющими баланс спроса и предложения на финансовых рынках. Государственное регулирование рынка финансовых инструментов осуществляется посредством стандартизации процедур на рынке, а охрана прав и законных интересов участников рынка, инвесторов — посредством запрета на совершение общественно опасных деяний в этой сфере под угрозой ответственности. Именно для обеспечения охраны финансовой безопасности, финансовых интересов участников рынка ценных бумаг белорусское и российское уголовное законодательство было дополнено новыми нормами. Возникает вопрос о достаточности и обоснованности использования критериев криминализации таких деяний в уголовном законе, а также о том, какие возникают препятствия при решении вопросов о привлечении к уголовной ответственности недобросовестных участников рынка.

Статья 226-3 УКРеспублики Беларусь «Манипулирование рынком ценных бумаг» была введена Законом Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О внесении дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам манипулирования рынком ценных бумаг». Уголовно-наказуемым признается деяние, выражающееся в совершении действий (бездействия), оказывающих существенное влияние на спрос на ценную бумагу и (или) предложение ценной бумаги, рыночную цену ценной бумаги или объем торгов ценной бумагой, признаваемых в соответствии с законодательными актами манипулированием рынком ценных бумаг, повлекшее причинение ущерба в крупном размере. Таким образом, белорусский законодатель посредством данного уголовно-правового запрета обеспечивает защиту рынка только ценных бумаг, конструируя норму УК как «глубоко» бланкетную, совсем не раскрывая в самой норме признаки манипулирования рынком ценных бумаг.

В статье 185.3. УКРоссийской Федерации под манипулированием рынком признается умышленное распространение через средства массовой информации, в том числе электронные, информационно-телекоммуникационные сети (включая сеть «Интернет»), заведомо ложных сведений или совершение операций с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами либо иные

умышленные действия, запрещенные законодательством Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, если в результате таких незаконных действий цена, спрос, предложение или объем торгов финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами отклонились от уровня или поддерживались на уровне, существенно отличающемся от того уровня, который сформировался бы без учета указанных выше незаконных действий, и такие действия причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжены с извлечением излишнего дохода или избежанием убытков в крупном размере.

В контексте анализа проблем установления признаков манипулирования рынком посредством неправомерного использования информации, стоит отметить, что информационное воздействие может существенным образом повлиять на конъюнктуру рынка и причинить ущерб не только субъектам хозяйствования, но и в целом экономической безопасности государства, если это повлекло девальвацию национальной валюты, нарастание инфляционных процессов. В связи с указанным, признание предметом преступления не только ценных бумаг, но и иных финансовых инструментов, валюты, а в отдельных случаях и товаров, имеющих для государства стратегическое значение, является весьма оправданным с точки зрения обеспечения как государственных экономических интересов, так и всех граждан.

При совершении операций с финансовыми инструментами существенное значение может иметь информация, характеризующая в той или иной мере имидж эмитента, его экономическую устойчивость в сложившейся рыночной ситуации. Использование такой информации может оказать существенное влияние на повышение, или, напротив, понижение стоимости финансовых инструментов и может являться способом манипулирования ценами на них с целью получения выгоды имущественного характер либо достижения иных целей (например, устранение конкурентов, рейдерский захват, оказание влияния на экономическую ситуацию в стране). В соответствии с белорусским законодательством использование конфиденциальной инсайдерской информации, не являющейся при этом заведомо ложной, не может являться способом совершения преступления в виде манипулирования рынком ценных бумаг. Это следует из положений статьи 63 Закона Республики Беларусь от 5 января 2015 года № 231-З «О рынке ценных бумаг» (далее — Закон № 231-З), которая определяет манипулирование рынком ценных бумаг с использованием информационного способа воздействия как умышленное распространение физическими и (или) юридическими лицами через средства массовой

информации, в том числе через глобальную компьютерную сеть Интернет, или иным образом заведомо ложных сведений о ценных бумагах, эмитентах ценных бумаг, ценах на такие бумаги, включая информацию, представленную в рекламе. О возможности использования инсайдерской информации для манипулирования рынком указанная статья не упоминает. УКРоссийской Федерации статьей 185.6 «Неправомерное использование инсайдерской информации» устанавливает самостоятельную уголовную ответственность за такие действия. Однако если распространение инсайдерской информации стало способом манипулирования рынком, есть все основания с соблюдением правил квалификации оценивать содеянное лишь как манипулирование рынком в соответствии со статьей 186.3 при безусловном наличии всех признаков этого состава преступления.

В соответствии с белорусским Законом № 231-З под инсайдерской информацией признаются любая не являющаяся общедоступной информация об эмитенте и эмитированных им эмиссионных ценных бумагах, за исключением Министерства финансов Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов и эмитированных ими эмиссионных ценных бумаг, а также информация, указанная в части восьмой статьи 36 Закона 231-З, которая ставит лиц, обладающих в силу своего служебного положения, трудовых обязанностей или гражданско-правового договора, заключенного с эмитентом и (или) профессиональным участником рынка ценных бумаг, такой информацией, в преимущественное положение по сравнению с другими субъектами рынка ценных бумаг. Учитывая, что использование такой информации может являться способом манипулирования рынком ценных бумаг, целесообразным представляется и этот способ предусмотреть в качестве признака указанного состава преступления в ст. 226-3 УКРеспублики Беларусь.

О недостаточной эффективности имеющихся в белорусском и российском уголовном законодательстве запретов на манипулирование рынком свидетельствует факт отсутствия случаев привлечения к уголовной ответственности по статье 226-3 с момента ее появления в УК Республике Беларусь и единичные случаи привлечения к ответственности по ст. 185.3 УКРоссийской Федерации. Попытаемся провести сравнительный анализ белорусского и российского уголовного законодательства и выявить те проблемы, которые ведут к непреодолимым трудностям эффективного использования уголовно-правовых инструментов в борьбе с общественно опасными посягательствами на порядок функционирования рынка финансовых инструментов, обеспечивающий соблюдение интересов всех его участников.

Составители Аналитической записки о состоянии и динамике экономической преступности в Республике Беларусь в 2010–2016 годах и мерах по ее предупреждению, подготовленной Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь считают, что «сложности практического применения статьи 226-3 УК связаны, в том числе, с отсутствием механизма определения причиненного ущерба, который должен быть крупным, т.е. составлять сумму, в двести пятьдесят и более раз превышающую размер базовой величины, установленной на день совершения преступления (неясно, каким образом его определить, если даже после продажи ценных бумаг курс ценных бумаг постоянно меняется в результате объективных и субъективных факторов): определением круга потерпевших, поскольку потерпевшему лицу в момент продажи ценных бумаг ущерб вообще может быть не причинен, потому как ценные бумаги можно продать в убыток, а затем цена на них снова поднимется» [4]. Российский законодатель, сконструировав состав преступления как материальный, также в качестве условия для привлечения к уголовной ответственности признает крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо извлечение излишнего дохода или избежание убытков в крупном размере.

В Российской Федерации проблема применения аналогичной нормы также связана с установлением в содеянном признаков общественно опасных последствий и причинной связи их с совершенным деянием. Рассуждая о законодательстве об уголовной ответственности за манипулирование рынком и незаконное использование инсайдерской информации, Председатель Следственного комитета РФАлександр Бастрыкин отметил, что нормативная база по этим вопросам нуждается в совершенствовании. «Например, известно, что столь глубокая девальвация российского рубля была связана не только с фундаментальными факторами экономики (падением мировых цен на энергоносители, большой импортозависимостью российской экономики, ужесточением монетарной политики США, мировой рецессией), но и с сильнейшим спекулятивным давлением на него. При этом некоторые крупные участники валютного рынка строили свои спекулятивные стратегии финансовыми инструментами таким образом, словно им было во всех деталях известно о динамике дальнейших курсовых колебаний национальной валюты. Представляется, что без знания соответствующей инсайдерской информации они вряд ли совершали бы подобные спекулятивные сделки, связанные с высокими рисками и использовали бы для этого практически всю доступную им ликвидность. Между тем, за

три года действия статей 185.3 и 185.6 УК РФ, предусматривающих ответственность за манипулирование рынком и незаконное использование инсайдерской информации, по ним возбуждено всего три дела. И связано это не только с объективными трудностями и отсутствием навыков выявления подобного рода преступлений. Сами эти статьи, по сути, являются нормами, применение которых практически невозможно» [5]. А. Бастрыкин считает, что сложности обусловлены тем, что «обязательным признаком состава манипулирования рынком является последствие в виде существенного отклонения цены, спроса, предложения или объема торгов финансовым инструментом от уровня, который сформировался бы без учета манипуляционных действий. Однако установить с предельной точностью параметры рынка, которые сформировались бы без указанных действий, практически невозможно. Кроме того, эти выводы все равно будут носить вероятностный характер, что недопустимо в уголовном праве. Также неясно, какой размер отклонения может носить существенный характер. Также обязательным признаком составов рассматриваемых преступлений является крупный ущерб или излишний доход либо избежание убытков в крупном размере. Точный расчет этих показателей также не всегда возможен, так как преступления данной категории могут причинять прямо или косвенно ущерб неопределенному кругу лиц, интересы которых часто носят разнонаправленный характер. То есть ослабление рубля может соответствовать интересам одних участников рынка (играющих на повышение его курса) и не соответствовать интересам (причинять ущерб) других участников. В связи с этим предлагается в статье 185.3 УК РФ криминообразующий размер манипулирования рынком связать не с суммой причиненного ущерба или полученного сверхдохода, а с долей (в процентном или ином выражении), на которую изменились показатели цены, спроса, предложения или объема торгов в результате неправомерного вмешательства. Кроме того, существенное отклонение показателей цены, спроса, предложения, объема торгов и иных параметров в результате манипулирования рынком и использования инсайдерской информации уже само по себе представляет общественную опасность, так как влечет за собой причинение вреда добросовестным участникам, а в конечном счете, и потребителям» [6]. Параметры, отклонения от которых признается существенным влиянием на спрос или предложение ценной бумаги, ее рыночную цену или объем торгов, установлены в Беларуси Постановлением Министерства финансов от 26.04.2016 г. № 28.

Несовершенство законодательной конструкции манипулирования рынком в уголовном законодательстве создает непреодолимые препятствия для применения названных норм УК как в Республике

Беларусь, так и в Российской Федерации. Считаем, что проблемы, связанные с невозможностью вменения признаков манипулирования рынком, действительно, следует решать через изменение законодательной конструкции состава преступления, когда *степень общественной опасности предопределяется объемом торгов и уровнем отклонения цен от реального уровня, обусловлена направленностью умысла на причинение вреда участникам рынка, наличием цели введения в заблуждение участников рынка или инвесторов*. Указанные признаки и являются индикаторами общественной опасности, свойственной преступлению. Фальсификация объема торгов, направленная на обеспечение более высокой ликвидности финансовых инструментов, привлечение новых пользователей и сокрытие падения объемов торгов, направлена на создание впечатления об активности рынка и ликвидности ценных бумах или других финансовых инструментов.

Посредством информационного воздействия, как и другими способами, манипулировать рынком финансовых инструментов, иностранной валюты, товарами можно из любой географической точки, любым лицом. По сути транснациональный характер таких действий в условиях интеграции Беларуси, России и Казахстана в рамках Единого экономического пространства, подписавшими действующий сегодня Протокол по финансовым услугам (Приложение № 17 к Договору о Евразийском экономическом союзе, вступившем в действие для Республики Беларусь с 01.01.2015 г.), становит на повестку дня вопрос о гармонизации законодательства и согласованности уголовной политики в сфере борьбы с угрозами экономической безопасности государств, интересам участников финансовых рынков. Такая гармонизация необходима не только в части использования единой терминологии, но и содержательного наполнения признаков состава преступления, особенно влияющего на определение критериев отнесения деяний к преступным. В качестве отсутствия единых подходов к использованию критериев криминализации манипулирования рынком, можно привести следующее обстоятельство. Предусмотренный на сегодняшний день в действующих редакциях статьей в качестве условия привлечения к уголовной ответственности за манипулирование рынком крупный размер ущерба, в соответствии с законодательством РФ составляет три миллиона семьсот пятьдесят тысяч рублей, а белорусским — должен в тысячу и более раз превышать размер базовой величины, установленный на день совершения преступления, что составляет двадцать семь тысяч белорусских рублей и соответственно меньше более чем в четыре с половиной раза, по сравнению с ущербом, установленным российским законодательством. При этом термины в виде крупного размера используются идентичные, но, как видим, далеко не равнозначные.

Верно подметил А.Э. Жалинский, что границы понятия экономического преступления очень трудно определить в строго уголовно-правовом смысле, поскольку за ним всегда будет пониматься известная условность [7]. Это действительно так, использование бланкетных диспозиций, позволяющее обеспечить отсутствие перегруженности уголовно-правовых норм, оперативность регулирования и охраны рынка ценных бумаг, может позволить закрепить в уголовно-правовой норме базовые признаки состава преступления, предопределяющие его достаточную общественную опасность. Подходы же к определению тех или иных понятий и их признаков в неуголовных нормативных предписаниях должны быть едиными, так как они также могут влиять на установление наличия оснований для привлечения лица к уголовной, а не административной ответственности. В свою очередь, закрепление в уголовном законе четких, однозначных, выявляемых индикаторов общественной опасности манипулирования рынком позволит реализовать принципы законности, справедливости и неотвратимости ответственности за те деяния, которые, по сути, представляют общественную опасность, присущую преступлению. Только через совершенствование законодательной конструкции манипулирования рынком можно повысить правоприменительный потенциал данной нормы и ее эффективность в борьбе с преступностью.

Список источников

1. Шмонин А.В. Преступления экономической направленности: понятие и генезис уголовного законодательства: монография / А.В. Шмонин, О.И. Семыкина / отв. ред. профессор, доктор юридических наук А.В. Шмонин. М.: Юрлитинформ, 2013. 472 с.
2. Ключко Р.Н. Информационное воздействие: потенциальные угрозы и проблемы уголовно-правовой оценки / Р.Н. Ключко // Оптимизация правовой основы противодействия преступности: к 25-летию Конституции Российской Федерации: в 2 ч. Ч. 1 : сб. науч. трудов по итогам Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, Волгоград., 12–13 дек. 2018 г. Волгоград: Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 2018. С. 93–98.
3. Ключко Р.Н. Информационное действие как вид преступного поведения и особенности его уголовно-правовой оценки / Р.Н. Ключко // Судебный вестник. 2018. № 2. С. 70–76.
4. Аналитическая записка государственного учреждения «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» «Аналитическая записка о состоянии и динамике экономической преступности в Республике Беларусь в 2010–2016 годах и мерах по ее предупреждению») [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Правоприменительная практика / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.
5. Александр Бастрыкин принял участие в заседании круглого стола во Всероссийском государственном университете юстиции [Электронный

ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации. 2016. Режим доступа: https://sledcom.ru/press/events/item/1016437/. Дата доступа: 05.06.2020.
6. Российская газета: «Бастрыкин назвал инсайдеров причастными к девальвации рубля» [Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации. 2016. Режим доступа: https://sledcom.ru/press/smi/item/1016761/ Дата доступа: 05.06.2020.
7. Жалинский, А.Э. Уголовный закон и экономика в условиях социальных перемен / А.Э. Жалинский // Укрепление законности и борьбы с преступностью в условиях формирования правового государства: материалы конференции, 29 ноября — 1 декабря 1989 г. / редколлегия: С.В. Бородин и др. М., 1990. С. 89–97.

Куркин П.Д.,
аспирант кафедры уголовного права, криминалистики и криминологии ФГБОУ ВО «МГУ им. Н.П. Огарёва»
(kurkinjob@mail.ru)

Куркина Ю.А.,
старший юрисконсульт Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»
(simonenkova.yu@yandex.ru)

ПРЕДНАМЕРЕННОЕ БАНКРОТСТВО. НУЖЕН ЛИ СОСТАВ?

Kurkin P.D.,
postgraduate at the Department of Criminal law, Criminology and Forensics at Ogarev Mordovia State University
(kurkinjob@mail.ru)

Kurkina Yu.A.,
lawyer, State Corporation "Deposit Insurance Agency"
(simonenkova.yu@yandex.ru)

DELIBERATE BANKRUPTCY. DO WE NEED SUCH A CORPUS DELICTI?

Правовое регулирование вопросов несостоятельности (банкротства) является важным направлением деятельности государства по

стабилизации экономической системы и повышению устойчивости функционирования экономики в целом.

Посягательства на права кредиторов затрагивают не только частные интересы, но и подрывают доверие к государству, нарушая порядок ведения хозяйственной деятельности, в результате защита прав и интересов кредиторов становится одной из основных задач.

К механизмам, призванным обеспечить защиту прав кредиторов и поддержать стабильность экономической системы, относится ст. 196 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — Уголовный кодекс РФ) «Преднамеренное банкротство», предусматривающая ответственность за «совершение руководителем или учредителем (участником) юридического лица либо гражданином, в том числе индивидуальным предпринимателем, действий (бездействия), заведомо влекущих неспособность юридического лица или гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей».

Данная редакция ст. 196была введена в Уголовный кодекс РФ-Федеральным законом от 29.12.2014 № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника», сам же состав как таковой существует в российском уголовном праве с 1996 года.

Однако несмотря на то, что статье более 20 лет, на практике указанная норма не находит широкого применения, о чем ярко свидетельствует статистика приговоров, вынесенных за совершение преднамеренного банкротства.

Так, в 2017 году по ст. 196 Уголовного кодекса РФ были осуждены 25 человек, в 2018 году — 29, в первом полугодии 2019 года — 15, в то же время количество осужденных по статьям 159 «Мошенничество», 160«Присвоение и растрата» и 201 «Злоупотребление должностными полномочиями» Уголовного кодекса РФ за каждый из указанных периодов превышает несколько тысяч человек [8].

Можно возразить, что низкое количество преступлений связано не с пробелами в конструкции нормы или ошибками правоприменителей, а просто с отсутствием криминальных проявлений в процедурах банкротства.

Но если, например, обратиться к статистике Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», то только за 2018 год по результатам проверки обстоятельств банкротства 75 кредитных

организаций в 61 из них выявлены признаки преднамеренного банкротства, за этот же период в правоохранительные органы направлено 51 заявление по фактам преднамеренного банкротства [9, 10].

Таким образом количество официально зафиксированных преступлений не отражает фактического положения вещей, так как деяния, формально содержащие признаки преступления, предусмотренного ст.196 Уголовного кодекса РФ, в нашей стране совершаются весьма часто, однако на практике, как мы видим, данная норма практически не применяется.

Одной из причин, на наш взгляд, является отсутствие единого подхода к пониманию преднамеренного банкротства и толкованию указанной нормы. При этом, как справедливо отмечает Е.В. Медведев, ввиду бланкетного характера диспозиции необходима ее максимальная согласованность с нормами соответствующего отраслевого законодательства, в частности банкротного, что в настоящее время оставляет желать лучшего [3].

Помимо прочего Пленум Верховного суда Российской Федерации (далее — Верховный суд РФ)до настоящего момента так и не предоставил какие — либо разъяснения по вопросам применения ст. 196 Уголовного кодекса РФ, что безусловно препятствует выработке единообразного подхода к толкованию данной нормы. Верховным судом РФ был подготовлен проект Постановления Пленума «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с банкротством», но он так и остался проектом.

Обращаясь к судебной практике, мы видим следующее — так приговором Дорогомиловского районного суда г. Москвы от 7.10.2016 по делу № 1-378\16 К. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 201 УКРФ, ст. 196 УКРФ.

Согласно материалам уголовного дела К., являясь участником ООО «Банк Империя» с долей 19,015% и параллельно занимая должность заместителя Председателя Правления банка, обеспечил принятие членами кредитного комитета решений о выдаче заведомо невозвратных кредитов ООО «Вентатехноресурс», ООО «Востокпромкомплекс», ООО «Фермеры КЧР» и др. юридическим и физическим лицам на общую сумму 1 185 390 000,00 руб.

Таким образом К. совершил ряд последовательных действий по замене высоколиквидных активов Банка (денежные средства) на неликвидные (кредиты, выданные юридическим и физическим лицам без надлежащего их обеспечения, не способным согласно своего финансового состояния исполнять обязательства по кредитным договорам) вопреки интересам Банка.

В результате действия К. по выдаче необеспеченных, заведомо невозвратных кредитов были квалифицированы судом по правилам идеальной совокупности норм ч. 2 ст. 201 и ст. 196 Уголовного кодекса РФ.

В соответствии с приговором Борского районного суда Нижегородской области от 29.06.2018 по делу № 1-5/2018 Х. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных, ч. 1 ст. 201 Уголовного кодекса РФ и ст. 196 Уголовного кодекса РФ.

Согласно материалам уголовного дела Х., используя свои полномочия Председателя Правления ООО «Борский комбанк», действуя вопреки интересам данного банка, с целью доведения банка до банкротного состояния, путем заключения договоров принимал решения о выдаче кредитов, фактически не обеспеченных залогами, организациям, не осуществлявшим реальной хозяйственной деятельности, заведомо зная, что кредиты не будут погашены в полном объеме. Общий объем выданных кредитов составил более 250 млн. руб.

Х. осознавал, что его действия по выдаче необеспеченных кредитов организациям, не осуществляющим реальной финансово-хозяйственной деятельности, повлекут неспособность Банка в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, предвидел возможность причинения крупного ущерба кредиторам и сознательно допускал эти последствия.

В результате действия Х. по выдаче заведомо невозвратных кредитов судом были квалифицированы по ст. 196 Уголовного кодекса РФ, как направленные на преднамеренное банкротство ООО «Борский комбанк».

Анализ данных решений и судебной практики в целом по ст. 196 Уголовного кодекса РФ позволяет нам сделать вывод о том, что осужденные лица совершили действия, которые можно охарактеризовать как «вывод активов», целью которого являлось обогащение либо самих виновных, либо третьих лиц. Таким образом банкротство должника явилось лишь следствием подобного вывода активов, но никак не являлось самостоятельной целью преступных действий виновных лиц и не охватывалось их умыслом.

В научном сообществе также не утихают споры по поводу того, является ли состав преступления, предусмотренный ст. 196 Уголовного кодекса РФ, самостоятельным или же представляет собой одну из форм хищения, предусмотренного ст.ст. 159, 160 Уголовного кодекса РФ. Сторонники первого подхода в обоснование своей позиции проводят сравнительный анализ преднамеренного банкрот-

ства с мошенничеством и отмечают, что указанные деяния отличаются по обязательным признакам состава преступления[6]. Так, предметом преступного посягательства при мошенничестве является чужое имущество, в то время как преднамеренное банкротство может причинять ущерб имуществу самого обвиняемого, который уже только потом транслируется на кредиторов. Кроме того, субъект мошенничества общий, в то время как преднамеренное банкротство может быть совершено только лицом из числа руководителей или собственников юридического лица.

С указанными доводами сложно не согласиться, однако возникает закономерный вопрос — в чем же тогда принципиальное отличие преднамеренного банкротства от мошенничества, присвоения (растраты) или злоупотребления полномочиями, а также возможно ли преднамеренное банкротство в иных формах, не подпадающих под диспозиции данных составов преступлений?

Чаще всего при квалификации деяний в качестве преднамеренного банкротства понимают следующие активные действия: выдача кредитов подконтрольными юридическими лицами, без последующего возврата выданных денежных средств; заключение фиктивных договоров с целью создания видимости недостаточности имущества компании для расчета по своим обязательствам; заключение заведомо убыточных сделок (неравноценность встречного исполнения, предоставление отсрочки исполнения обязательств) и т.д.

Однако, все перечисленные действия могут быть смело квалифицированы по иным статьям Уголовного кодекса, предусмотренным главой 21 «Преступления против собственности» или 22 «Преступления в сфере экономической деятельности», при этом преднамеренное банкротство может быть рассмотрено в качестве квалифицирующего признака данных преступлений.

Квалификация же вышеперечисленных деяний исключительно по ст. 196 Уголовного кодекса РФ, на наш взгляд, является неверной, поскольку преднамеренное банкротство является результатом хищения имущества должника, но никак не охватывается умыслом виновного лица как самостоятельная цель при совершении деяния.

При этом мы обоснованно полагаем, что в результате каких-либо иных действий, не направленных на растрату активов должника, уменьшение их стоимости либо заключение фиктивных сделок, которые в дальнейшем повлекут причинение имущественного ущерба, преднамеренное банкротство наступить не может, поскольку сама несостоятельность напрямую связана с имуществом должника, а именно, с его достаточностью (недостаточностью) для удовлетво-

рения требований кредиторов. Поэтому отсутствие ущерба у должника не может привести к ущербу и для кредиторов.

При подобных обстоятельствах, нельзя не согласиться с мнением П.С. Яни о том, что ст. 196 Уголовного кодекса РФ является «лишней» в действующем законодательстве, поскольку совершить преднамеренное банкротство невозможно без совершения хищения в той или иной форме[7].

Таким образом мы приходим к выводу о перенасыщении главы 22 Уголовного кодекса РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» нормами права в целом, а также избыточной активности законодателя по криминализации преступлений в сфере экономики [1, 2].

Как отмечают ученые — исследователи, из содержащихся в данной главе Уголовного кодекса РФ более чем 50 разных по характеру и степени общественной опасности деяний, многие преступления уже криминализированы только на уровне общих уголовно-правовых норм или же по своей природе не несут в себе достаточной общественной опасности, с необходимостью требующей введения соответствующего уголовно-правового запрета[4, 5].

Все вышеперечисленные обстоятельства свидетельствуют о том, что в настоящее время в отечественном праве отсутствует четкое понимание того, что же необходимо понимать под преднамеренным банкротством. Подобная ситуация негативным образом влияет не только на состояние правоприменительной практики, но и, в первую очередь, на защиту и восстановление нарушенных преступлением прав и законных интересов потерпевших.

Одним из выходов из сложившейся ситуации может служить исключение из Уголовного кодекса РФ статьи 196, предусматривающей ответственность за преднамеренное банкротство, с одновременным дополнением ряда статей (ст.159 «Мошенничество», ст. 160 «Присвоение и растрата», ст. 201 «Злоупотребление должностными полномочиями») квалифицирующим признаком «повлекшее наступление преднамеренного банкротства».

Список источников

1. Жестеров П.В. Уголовная репрессия в сфере экономической деятельности в России // Евразийская адвокатура. 2015. № 6. С. 70.
2. Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: о руинах уголовного закона // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2. С. 27–35;
3. Медведев Е.В. Уголовно-правовые средства в борьбе с экономическими преступлениями: проблемы и перспективы совершенствования

законодательства и правоприменительной практики // Адвокатская практика. 2019. № 5. С. 41–45.
4. Наумов А.В., Кибальник А.Г., Лопашенко Н.А. и др. Преступления в сфере экономики: Учебное пособие. М., 2018. Сер. 63: Бакалавр. Академический курс. Модуль (1-е изд.). С. 23.
5. Иногамова-Хегай Л.В. Современные вызовы: проблемы противодействия экономическим преступлениям // Преступления в сфере экономики: российский и европейский опыт: Материалы VI совместного российско-германского круглого стола (Москва, 23 октября 2014 г.) / Ред. кол.: А.И. Рарог, Т.Г. Понятовская. М. 2015. С. 112.
6. Разыграева Е.Н. Криминальное банкротство форма хищения? // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 97–104.
7. Румак В.В отличие от мошенничества, состав злоупотребления полномочиями можно назвать «резиновым» [Интервью с П.С. Яни] // Закон. 2018. № 10. С. 6–16.
8. Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном суде РФ <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4572> (дата обращения 20.05.2020).
9. Годовой отчет Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» за 2018 г.<https://www.asv.org.ru/agency/annual/2018_full/report2018/ru/page2_4_3.html> (дата обращения 20.05.2020).
10. Годовой отчет Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» за 2019 г.<https://www.asv.org.ru/agency/#> (дата обращения 20.05.2020).

Кыздарбекова Б.Ж.,
Ведущий научный сотрудник отдела уголовного,
уголовно-процессуального
и уголовно-исполнительного законодательства
Института законодательства и правовой информации
Республики Казахстан,
кандидат юридических наук, ассоциированный профессор,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан
(kyzdarbekova.b@zqai.kz)

О НЕКОТОРЫХ ОБЩЕСОЦИАЛЬНЫХ МЕРАХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В СЕМЕЙНО-БЫТОВОЙ СФЕРЕ

***Kyzdarbekova B.Zh.**,*
Leading researcher of the Department of criminal,
criminal procedure and criminal enforcement legislation
of the Institute of legislation and legal information
of the Republic of Kazakhstan,
candidate of law, associate Professor,
Nursultan city, Republic of Kazakhstan
(kyzdarbekova.b@zqai.kz)

ABOUT SOME GENERAL SOCIAL MEASURES OF PREVENTION OF VIOLENT CRIMES COMMITTED IN THE FAMILY AND HOUSEHOLD SPHERE

Предупреждение насильственных преступлений в семейно-бытовой сфере, являясь составной частью общего процесса криминологического противодействия преступности, представляет собой систему целенаправленной деятельности субъектов профилактики (государственных и негосударственных, специализированных и неспециализированных), направленной на недопущение их совершения путем нейтрализации и устранения причин, детерминирующих данные преступления.

Осознавая важность проблемы насилия в семье, государство использует весь имеющийся у него арсенал по противодейсвтвию этому негативному явлению. Системный подход к решению обозначенной проблемы, а также определенный алгоритм действий субъектов профилактики по борьбе с домашним насилием закреплен в специальном Законе Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV — «О профилактике бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.07.2018 г.). В настоящее время ведется работа по разработке проекта нового Закона о противодействии семейно-бытовому насилию. Это, отчасти, обусловлено стремлением государства усовершенствовать правовой механизм борьбы с насилием в семейно-бытовой сфере, а также смещения акцентов с превентивных мер на противодействие данному явлению не только посредством криминологических, но и правовых мер. Нельзя не отметить, что профилактика правонарушений в Казахстане осуществляется на основе принятого 29 апреля 2010 г. Закона РК № 271-IV «О профилактике правонарушений» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2019 г. Далее — Закон «О профилактике правонарушений»). Именно нормами данного Закона определяются правовые, экономические, социаль-

ные и организационные основы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан Республики Казахстан по профилактике правонарушений.

В деле противодействия насильственным преступлениям в семейно-бытовой сфере большую роль играет именно системный характер предпринимаемых мер борьбы с этого рода деяниями. Только при целенаправленном взаимодействии субъектов профилактики семейно-бытового насилия можно добиться ослабления, нейтрализации или устранения причин и условий, способствующих совершению этих преступлений. Планирование субъектами профилактики мероприятий по противодействию им должно основываться на знании общих закономерностей функционирования и развития социума, конкретных методов противодействия семейно-бытовому насилию, включая коррекцию поведения преступника и психологическую, социальную реабилитацию пострадавшего.

Большинство криминологов предупреждение преступности рассматривают в широком (общесоциальном) и узком (специально-криминологическом) значениях [1, с. 330]. Немалая часть ученых обозначают их как уровни предупреждения преступности. Примечательно, что общесоциальные меры, будучи специально не ориентированными на противодействие преступности, в силу значимости решения государством экономических, социальных, нравственно-культурных проблем жизнедеятельности общества, способны создавать условия для успешной реализации мер в рамках специально-криминологического предупреждения, непосредственно направленного на удержание преступности в целом, отдельных ее видов и на предупреждение совершения преступления конкретным человеком.

Говоря о системе общесоциальных мер предупреждения насильственных преступлений в семейно-бытовой сфере, мы должны понимать, что судить о ее эффективности мы можем опосредованно — через анализ и оценку конкретных шагов общества и государства по совершенствованию системы общественных отношений, улучшению благосостояния народа посредством повышения темпов развития социальной, экономической, культурной сфер жизнедеятельности общества. Общеизвестно, что общество, в котором хорошее качество и уровень жизни граждан, низкий уровень безработицы, менее криминализировано. Примечательно, что в современной социальной политике нашего государства можно усмотреть выраженный аникримногенный потенциал. В частности, антикриминогенное значение имеют принимаемые меры по обеспечению надлежащих условий для социализации личности, занятости населения, оказанию социальной поддержки социально-уязвимым членам общества, развитию

малого предпринимательства и т.д. Процесс претворения их в жизнь происходит во многом благодаря определяемым государством в своих документах стратегического планирования основных направлений деятельности по укреплению и стабилизации экономики. К таковым можно отнести: Государственную программу поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2025», утвержденную Постановлением Правительства РК от 24 декабря 2019 года № 968, Государственную программу развития регионов на 2020–2025 годы, утвержденную Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года № 990, Государственную программу индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020–2025 годы, утвержденную Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года № 1050, Государственную программу развития здравоохранения Республики Казахстан на 2020–2025 годы, утвержденную Постановлением Правительства РК от 26 декабря 2019 года № 982 и т.д. В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан 15 февраля 2018 года № 636, закреплены семь важнейших системных реформ и семь приоритетных политик, которые будут реализовываться в экономике и социальной жизни страны в период до 2025 года.

Полагаем, что реализация основных направлений развития общества и государства, заданных в указанных документах, будет способствовать качественному и устойчивому подъёму экономики, ведущего к повышению благосостояния людей и, соответственно, разрешению социальных противоречий, в том числе и в семейно-бытовой сфере. Однако здесь важно иметь ввиду, что решение одной и той же социальной задачи, определяемой документами подобного рода, может привести как к падению криминальной активности, так и ее повышению. В связи с этим заслуживает внимания предложение Г.А. Аванесова о необходимости пропаганды внедрения криминологической экспертизы государственных нормативных актов, которые предусматривают совершенствование общественных отношений в какой-либо из сфер общественной жизни [с. 331]. Соглашаясь в целом с автором, хотели бы добавить, что в начале этой работы может быть использован опыт формирования криминологической экспертизы в Республики Беларусь.

В.И. Авдийский справедливо отмечает, «общесоциальное предупреждение имеет основополагающий характер среди всех мер упреждающего противодействия преступности... меры общесоциального предупреждения имеют исключительно широкий диапазон, они воздействуют практически на все виды, группы, разновидности

причин, условий и других детерминант преступности» [2]. Примерно аналогичной позиции придерживаются и А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев, утверждающие, что «... то, что обычно трактуется как общесоциальное предупреждение преступности, несомненно, воздействует на нее, ее причинный комплекс, но не в качестве одного из уровней предупредительной деятельности, а в роли предпосылок (необходимых условий, базиса, фундамента) этой деятельности» [3, с. 28].

Отталкиваясь от причин совершения насильственных преступлений в семейно-бытовой сфере, попытаемся определить меры общесоциального предупреждения данных преступлений.

Важным инструментом общества и государства в предупреждении насильственных семейно-бытовых преступлений, в том числе убийств в этой сфере общественных отношений, служит государственная информационная политика. Именно посредством информационных методов воздействия государство регулирует большую часть процессов общественной жизни. В современных условиях она строится на основе законодательной базы. Так, в пункте 1 статьи 20 Конституции РК гарантирована свобода слова и творчества, запрещена цензура, закреплено право каждого получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Но при этом установлены и ограничения: пунктом 3 статьи 20 Конституции РК не допускается пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия. Вместе с тем транслируемые в настоящее время по масс-медиа телепрограммы, художественные фильмы, а также определенная часть информации в СМИ содержат сюжеты насилия, агрессии и секса, кровавых драк и убийств, прямого или косвенного одобрения действий агрессора, безнаказанности насильника, что, безусловно, показывает приемлемость применения силы в отношении другого человека, включая и членов семьи.

С учетом того, что масс-медиа выступает в роли регулятора духовно-нравственных ценностей общества, индивидуального, группового и массового сознания, следует признать целесообразным изменить курс государственной политики в сфере информации в части защиты психики граждан от влияния насилия, демонстрируемого посредством масс-медиа. В этих целях необходимо обратиться к опыту отдельных стран мира, где задействованы механизмы психологической защиты от деструктивных материалов в масс-медиа. Так, к примеру, в США действует запрет на показ кровавых

сцен и жестокости в новостях и в фильмах [4], созданы Телевизионный совет родителей и Комитет американских матерей в защиту детей от насилия на телеэкране [5].

В 1992 г. Американская психологическая ассоциация обратилась к федеральным властям по вопросу защиты общества от медианасилия [6]. В 2000 г. национальные ассоциации «Американская академия педиатров», «Американская медицинская ассоциация», «Американская психологическая ассоциация» и «Американская академия детской и подростковой психиатрии» выступили с совместным заявлением, в котором указывалось: «Заключение медицинской общественности, основанное на более чем 30-летнем опыте исследований, показало, что просмотр «развлекательного» насилия может привести к росту агрессии, исказить отношения, ценности и поведение, особенно у детей» [6]. В 2002 г. Американская академия детской и подростковой психиатрии опубликовала свои выводы по результатам исследования, согласно которым «дети, чрезмерно увлеченные медианасилием, в большей степени считают насилие приемлемым способом разрешения конфликтов; активный контакт с медианасилием приводит к эмоциональной невосприимчивости к насилию в реальной жизни; активное увлечение «развлекательным» насилием может привести ребенка к выводу, что весь мир построен на насилии; одновременно у детей развивается страх стать жертвой насилия; активное увлечение медианасилием связано с проявлением насилия в реальной жизни» [6].

Как видим, национальные ассоциации США уделяют много внимания к защите детей от медианасилия. Основываясь на результатах исследования американских национальных ассоциаций, а также учитывая то, что экранное насилие оказывает прямое влияние на проявления насилия в реальной жизни, считаем необходимым проведение в Казахстане социальных мероприятий, направленных на сокращение объема насилия, демонстрируемого по масс-медиа. Негативному экранному насилию должны быть противопоставлены культурно-просветительские программы, фильмы, пропагандирующие и способствующие внедрению в общественное сознание моральных и духовных ценностей.

А.В. Федоров в своей статье «Влияние телеэкранного насилия на детскую аудиторию в США» приводит следующие рекомендации, разработанные исследовательской группой «Изучение сцен насилия на национальном телевидении» (National Television Violence Study):

«*Для индустрии СМИ*: выпускать большее число программ без насилия; если программа все таки содержит сцены насилия, снизить их до минимума; творчески подходить к вопросу изображения на-

казания, показывать больше негативных последствий агрессивных действий, больше альтернатив использования физической силы при решении проблем и меньше оправданий физической агрессии; при показе сцен насилия делать акцент на порицании жестокости в целом; добросовестно использовать систему рейтинговой классификации программ, содержащих насилие.

Для законодателей: определять, в каких фильмах преобладают сцены насилия по ТВ; продолжать следить за характером и степенью демонстрации сцен насилия по телевидению» [6].

Мы полагаем, что данные рекомендации могут послужить хорошей основой при внедрении аналогичных мер в Казахстане.

В контексте рассматриваемого вопроса следует отметить, что масс-медиа являются действенным инструментом предупреждения насильственных преступлений в семейно-бытовой сфере в части пропаганды уголовного законодательства. В частности, освещение ими информации о фактах реализации уголовной ответственности за различные насильственные преступления в семейно-бытовой сфере, в том числе убийства в указанной области общественных отношений, и о способах правомерной защиты от посягательств влияет на поведение людей, способствуя удержанию их от совершения указанных преступлений, а также выработке должного стереотипа поведения при возникновении семейно-бытового конфликта.

Как известно, к факторам, способствующим порождению преступности в целом, включая и насильственные семейно-бытовые преступления, относят недостатки в духовной, культурной сферах общества. К их числу можно отнести утрату социальных и нравственных норм, культурных традиций и т.д. Эти явления, безусловно, порождают в большинстве случаев деструктивное поведение личности, пьянство, наркотизм и т.д. Поэтому важное место среди общесоциальных мер предупреждения семейно-бытовых насильственных преступлений занимает культурная политика и политика в религиозной сфере РК. Основные приоритетные направления этих сфер жизнедеятельности общества определены в Концепции культурной политики РК, утвержденной Указом Президента РК от 4 ноября 2014 года № 939, и Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 20 июня 2017 года № 500. В последних отмечается, что «важнейшей задачей культурной политики является культивирование в общественном сознании понимания ценности семьи как залога благополучия жизни человека и общества» (пункт 4.1. «Сохранение культурного кода нации» Концепции культурной политики РК), «религиозные цен-

ности могут оказывать позитивное влияние на социально-экономическое развитие... в укреплении института семьи» (раздел 2.2.2. «Укрепление светских принципов развития государства» Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017–2020 годы).

Вместе с тем наблюдаемый в настоящее время духовно-нравственный кризис общества диктует необходимость поиска новых возможностей и перспектив нравственно-духовного и культурного развития личности и общества. Как один из верных вариантов на пути к этому, можно рассмотреть разработку Концепции духовно-нравственного воспитания, в которой сформулировать основы духовно-нравственного воспитания и представить систему программных мероприятий в этом направлении. Полагаем, что выработка единого подхода к сохранению и укреплению института семьи, а также популяризация семейных традиций, духовности и нравственности в обществе будет надежным инструментом в предупреждении насильственной семейно-бытовой преступности.

В заключение хотелось бы отметить, что меры борьбы с насильственными преступлениями в семейно-бытовой сфере должны быть комплексными, что позволит достичь положительных результатов в вопросе обеспечения гарантий надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Список источников

1. Криминология: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Г.А. Аванесова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 576 с.
2. Авдийский В.И. Криминология [Электронный ресурс] / URL: https://studme.org/34474/pravo/obschee_obschesotsialnoe_preduprezhdenie_prestupnosti (дата обращения: 14.05.2020).
3. Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: Монография. М.: Норма, 2001. 496 с.
4. Как на нас влияет насилие, которое показывают на экранах ТВ / Эхо Москвы. 2008 от 22 апреля [Электронный ресурс] / URL: http: // http://www.echo.msk.ru (дата обращения: 14.05.2020).
5. Яковлева Е.Насилие на экране надо ограничить законом или здравым смыслом? // Российская газета. Федеральный выпуск. 2004. 5 марта № 3422. [Электронный ресурс] URL: http:// www.rg.ru/2004/03/05/eksperty.html (дата обращения: 15.05.2020).
6. Федоров А.В. Влияние телеэкранного насилия на детскую аудиторию в США [Электронный ресурс] / URL: https://www.researchgate.net/publication/325397574_Vlianie_teleekrannogo_nasilia_na_detskuu_auditoriu_v_SSA (дата обращения: 16.05.2020).

Марочкина В.В.[1],
эксперт-криминалист, аспирант кафедры криминалистики,
судебно-экспертной деятельности,
оперативно-розыскной деятельности
Российского государственного университета правосудия
(valeriya-marochkina@yandex.ru)

«ВАЛИДАЦИЯ» КАК ИНСТРУМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Marochkina V.V.,
forensic expert, graduate student of the Department of Forensics,
forensic activities, operational investigative activities
Russian State University of Justice
(valeriya-marochkina@yandex.ru)

«VALIDATION» AS A TOOL FOR THE MODERNIZATION OF FORENSIC SCIENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

В современных условиях развития социально-экономической сферы всё большее внимание уделяется такому явлению, как валидация. Данная тенденция вызвана необходимостью повышения качества и проверки эффективности любого продукта, являющегося результатом технологичного процесса, механического производства, интеллектуального или иного вида деятельности.

Валидация берет свое начало от латинского «validus» — сильный. Признание чего-либо законным, действительным [1]. Принято считать, что слово «validation» существует в английском языке уже несколько веков. В России валидация впервые упоминается в Словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка в 1910 году, составителем которого стал Александр Николаевич Чудинов.

Нормативное закрепление валидация получила только в 1979 году в Правилах Надлежащей производственной практики «Good Manufacturing Practice» (GMP), которые были введены Управлением по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и меди-

[1] Научный руководитель: Бобовкин Михаил Викторович доктор юридических наук, профессор

каментов США (Food and Drug Administration, FDA), представляющих собой систему норм, правил, указаний и дополняющих текстов. Первые правила GMP были опубликованы в 1968 году Всемирной организацией здравоохранения (World Health Organization, WHO). На сегодняшний день, GMP представляют собой стандарт, признанный во всем мире, включающий множество показателей.

Управление FDA представляет валидацию как «документальное подтверждение того, что определённый процесс с высокой степенью надёжности, последовательно позволяет произвести продукт, который соответствует предварительно заданным спецификациям и качественным характеристикам»[2].

В терминологической части инструкции EC-GMP (GMP Европейского Сообщества) также содержится определение валидации, которое формулируется как «действия, доказывающие в соответствии с правилами GMP, что любая процедура, технология, оборудование, материал, действие или система, действительно приводит к ожидаемым результатам» [3].

Со временем стало понятно, что не только фармакология, медицина, пищевая промышленность нуждаются в проверке соответствия ожидаемых результатов от используемых для этого средств, процессов, методов, оборудования, материалов, производственных операций. Важность валидации, как инструмента обеспечения достоверности и объективности такого сложного компонента правосудия, как судебная экспертиза, была своевременно отмечена на международном уровне. Так, Европейская сеть институтов судебной экспертизы European Network of Forensic Science Institutes, ENFSI) [4], официально учреждённая 1995 году и признанная Европейским Союзом в 2009 году, организацией — монополистом в сообществе криминалистов Европы, активно практикует валидацию судебно-экспертных методик, в соответствии с международным стандартом ISO/IEC 17025 [5].

В ноябре 2015 года, Европейской сетью институтов судебной экспертизы (ENFSI) был выпущен цикл публикаций из десяти практических руководств BPM («Best Practice Manual») по наиболее востребованным видам судебных экспертиз. Основная концепция проекта заключалась в том, что BPM улучшат качество судебно-экспертных услуг, доступных для правоохранительных органов и органов правосудия по всей Европе, и тем самым будут стимулировать судебную стандартизацию и трансграничное сотрудничество между странами.

В каждом BPM отдельная глава посвящена валидации, так например, «Руководство по лучшей практике для судебной экспертизы

почерка» («Best Practice Manual for the Forensic Examination of Handwriting») содержит главу по валидации и оценке неопределённости измерений. Данное руководство имеет свои особенности, поскольку методика судебно-почерковедческой экспертизы относится к разряду субъективных. Результаты исследований на основании субъективной методики чаще всего базируются не на количественных, а на качественных данных, где опыт и знание эксперта являются ключевыми факторами. Поэтому BPM «Forensic Examination of Handwriting», является универсальным документом включающим в себя научно-методический и организационно-тактический комплексы, позволяющие специалистам в области почерковедения, использовать согласованную методологию, получать сопоставимые результаты и совершать обмен данными между лабораториями, тем самым обеспечивая достоверность, надёжность, возможность проверки и оценки результатов применения субъективной методики.

По данным министерства юстиции Российской Федерации, практика валидации существует во всем мире и является одной из приоритетных задач для судебно-экспертного сообщества. Являясь флагманом среди учреждений государственной судебной экспертизы на территории РФ, федеральное бюджетное учреждение Российского федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции РФ, на основе опыта судебно-экспертных учреждений министерств юстиции государств-членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), а также судебно-экспертных учреждений Европейской сети институтов судебной экспертизы (ENFSI), ведёт активную планомерную работу по разработке и внедрению инновационных механизмов повышения качества внутриведомственной экспертной деятельности.

Исследование современного состояния государственной политики в сфере стандартизации методического обеспечения показывают, что в Российской Федерации применяются документы правового регулирования по оценке пригодности методического обеспечения. В частности, международный стандарт ГОСТ ISO/IEC 17025-2019 (заменивший ГОСТ ИСО/МЭК 17025-2009) введённый в действие Приказом Росстандарта от 15.07.2019 № 385-ст, обязывает лабораторию проводить оценку на пригодность нестандартных методов, вновь разработанных методов и стандартных методов, используемых за пределами их области применения или модифицированных методов. Анализ закреплённых во вводной части стандарта терминов и определений показал, что обособленной дефиниции валидации в нем не содержится. Основным понятием является верификация, при этом понятие «вадидация» носит отсылочный характер к термину «вери-

фикация», что исключает возможность концептуальной дифференциации понятий, препятствует установлению однозначности восприятия терминологической базы. Исходя из спектра задач стандарта, очевидно, что вне поля его регулирования оказываются действующие судебно-экспертные методики, оценка на пригодность которых обязательна, с точки зрения непрерывной динамики процессов, условий объективной действительности.

Действующий Федеральный закон Российской Федерации от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», защищающий права и интересы граждан, общества и государства от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений, устанавливает обязательные метрологические требования при выполнении поручений суда, органов прокуратуры, государственных органов исполнительной власти. В числе дефиниций указанного Федерального закона, не фигурирует «валидация», однако в соответствии с ГОСТ Р 8.563-2009 закреплена процедура аттестации методик измерения, обозначающая исследование и подтверждение соответствия методик

измерений установленным метрологическим требованиям к измерениям [6], что по смыслу может являться эквивалентом оценки их пригодности. Однако, криминалистам известно, что потенциальные объекты судебной экспертизы отличаются своим многообразием, а их свойства выражаются в своеобразных информационных признаках. Судебным экспертам, в большинстве случаев приходится работать с нестандартными объектами и применять методики судебно-экспертного исследования, выходящие за пределы методик измерений. Исходя из своего целевого назначения, методики судебных экспертиз значительно шире аттестованных методик измерений, однако регламент их валидации законодателем не предусмотрен.

Таким образом, можно констатировать, что правового регулятора для оценки пригодности такого специфического, многокомпонентного научно-практического ресурса как методическое обеспечение судебно-экспертной деятельности на территории РФ, не имеется.

Существенным аспектом, обострившим данную проблематику, явилась дифференциация формы судебно-экспертной деятельности на государственную и негосударственную. Так, постановление Пленума ВАС РФ от 20.12.2006 № 66 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе» [7], способствовало активному вовлечению в сферу судебно-экспертной деятельности негосударственных экспертов. Основными целями постановления являлись возможности расширения спектра

экспертных специальностей, сокращение сроков производства судебных экспертиз.

Тенденция привлечения независимого экспертного ресурса, его актуальность и востребованность, привели к усилению роли негосударственных судебно-экспертных организаций. Образовавшийся полиморфизм института судебной экспертизы повлёк за собой разногласия как на организационно-правовом, так и на научно-методическом уровнях.

В соответствии с действующим Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31.05.2001 № 73-ФЗ заключение эксперта должно основываться «на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных» [8]. Вместе с тем, в настоящем законе отсутствует какой-либо механизм для реализации практической возможности объективной оценки применённых методик, методов, средств исследования. Участники судебного процесса, не обладая специальными познаниями, не могут дать релевантную оценку заключению эксперта.

В правоприменительной практике основываясь на разъяснениях Верховного Суда РФ в пункте 19 Постановления Пленума № 28 от 21 декабря 2010 года «О судебной экспертизе по уголовным делам» [9], чаще всего по инициативе одной из сторон привлекают специалиста, консультация которого представляет собой письменную форму и носит название «рецензия на заключение эксперта».

Хотелось бы отметить, что традиционно, рецензирование заключений представляет собой форму методического контроля, осуществляемого в судебно-экспертных учреждениях министерства внутренних дел и министерства юстиции РФ. Такая форма проверки осуществляется членами ведомственных регулярных экспертно-квалификационных комиссий и не может быть эквивалентна мнению отдельного специалиста, с учётом отсутствия единой системы валидации, квалификации и стандартизации методик судебных экспертиз.

Вопрос правомерности использования рецензии на заключение эксперта, как самостоятельного доказательства, является дискуссионным, требующим отдельного обзора, однако наиболее логичным из высказываний «против», является фактическое отсутствие такой процессуальной категории в законодательстве Российской Федерации.

Так или иначе, обращаясь к высказыванию директора федерального бюджетного учреждения Российского федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции РФСветланы Аркадьевны Смирновой: о наличии «лженаучных судебно-эксперт-

ных методик и псевдо-экспертах» [10], на сегодняшний день, рецензия на заключение эксперта в судебной практике, является одним из основных инструментом «проверки», целью которой является инспирация назначения повторной экспертизы. Последовательность процессуальных действий в виде: заключение эксперта → рецензия на заключение эксперта → повторное заключение эксперта, не редко бывает цикличной и не всегда обоснованной. Подобная практика противоречит задачам изложенным в выступлении Председателя Верховного Суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева на IX Всероссийском съезде судей «о повышении качества и эффективности правосудия, обеспечении высокого уровня правовой защищенности граждан и организаций, доверия гражданского общества к суду» [11].

В настоящее время только государственные судебно-экспертные учреждения, ввиду наличия ведомственной системы правого и методического регулирования, имеют возможность валидации судебно-экпертных методик. Однако, этого недостаточно поскольку известно, что даже в государственных судебно-экспертных учреждениях принадлежащих разным ведомствам, несмотря на валидированность методик, они не всегда одинаковы, порядок их применения, апробации и внедрения разный. Например, методики судебной почерковедческой экспертизы в РФЦСЭ Минюста и ЭКЦ МВД России, имея общую научную парадигму, различаются в подходах по решению частных идентификационных, диагностических задач, исследованию копий документов, а также принципам проведения комплексных технико-криминалистических и почерковедческих исследований, что нередко приводит к различным выводам получаемым государственными экспертами.

Таким образом, отсутствие законодательно закреплённого единого механизма валидации методических материалов, единых критериев оценки квалификации лиц, обладающих специальными познаниями, как в государственных, так и не в государственных экспертных организациях, является серьёзным препятствием обеспечения принципа объективности, достоверности при производстве судебных экспертиз.

В законопроекте № 306504-6 федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», разработанном во исполнение комплексного поручения Президента Российской Федерации, одобренном 20 ноября 2013 года Государственной Думой Федерального Собрания РФ, в первом чтении, валидация определена как «оценка пригодности использования методических материалов по производству судебной экспертизы» [12].

Любопытным является тот факт, что термин «валидация» стал предметом дискуссии на стадии рассмотрения законопроекта. Так, Александр Георгиевич Тарнавский, резко раскритиковал применение в законопроекте данного термина. Ссылаясь, в своем высказывании на Сергея Евгеньевича Нарышкина, он отметил, что «российская правовая система нуждается в модернизации, но ни в коем случае нельзя засорять её пусть мелкими, но чужеродными новациями» [13] и предложил исключить понятие «валидация» из законопроекта.

Справедливо отметить, что термин «валидация» известен уже более ста лет, понятен всему экспертному сообществу и является фактически международным, а также уже вошёл в модельный закон о судебно-экспертной деятельности судебно-экспертных учреждений министерств юстиции государств-членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Однако, вопрос об интерпретации иностранного термина, включенный в повестку рабочей группы по доработке законопроекта, не является конститутивным. Из интервью С.А. Смирновой, известно, что в 2018 году, была возобновлена работа по подготовке проекта поправок и разработке новой редакции законопроекта [14]. На наш взгляд, независимо от разрешения диспута вокруг языковой составляющей, необходимость модернизации судебно-экспертной деятельности в том числе за счет внедрения механизмов валидации методического обеспечения, очевидна. Полномасштабными задачами представляются:

– применение основных положений технологии валидации методического обеспечения по единым критериям к вновь возникающим, адаптированным, редко используемым (уникальным) судебно-экспертным методикам;

– разработка дифференцированных алгоритмов технологии валидации методического обеспечения по единым критериям к различным типам уже существующих методик (объективным, субъективным, качественным, количественным и другим);

— применение единых критериев по оценке квалификации судебных экспертов как в государственных учреждениях, так и негосударственных организациях осуществляющих судебно-экспертную деятельность по поручениям суда, органов прокуратуры, государственных органов исполнительной власти;

– наращивание научного и организационно-правового потенциала для равноправного участия в интернационализации судебной экспертологии.

Таким образом, одним из основных путей по совершенствованию судебно-экспертной деятельности видится законодательное закрепление единых механизмов валидации методического обеспечения,

критериев по оценке квалификации судебных экспертов как в государственных судебно-экспертных учреждениях, так и в негосударственных судебно-экспертных организациях, что с учетом международного опыта позволит обеспечить высокое качество судебно-экспертного производства.

Список источников

1. А.Н. Чудинов Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи. Изд. 3-е. СПб.: Изд. В.И.Губинского, 1910. 676 с.
2. Патрик Катц «Валидация и квалификация в контролируемом окружении» BINDER GmbH Информационные статьи BINDER 09/2016 Режим доступа: https://algimed.com/pdf/binder/mkt115/2016_10_WP_Validation-and-Qualification-in-the-regulated-environment_RU.pdf.
3. Правила производства лекарственных средств — GMP Европейского Сообщества «Guide to Good Manufacturing Practice for Medicinal Products» Первая редакция перевода Москва 1997 Ассоциация инженеров по контролю микрозагрязнений «АСИНКОМ» Режим доступа: https://docviewer.yandex.ru/view/31385096/;
4. European Network of Forensic Science Institutes, ENFSI Официальный сайт Режим доступа: http://enfsi.eu/;
5. ГОСТ ISO/IEC 17025-2019. Межгосударственный стандарт. Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий (введен в действие Приказом Росстандарта от 15.07.2019 № 385-ст) документ предоставлен www.consultant.ru;
6. ГОСТ Р 8.563-2009 Государственная система обеспечения единства измерений (ГСИ). Методики (методы) измерений (дата введения 2010-04-15) АО «Кодекс 2020» Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/1200077909;
7. Постановление Пленума ВАС РФ от 20.12.2006 № 66 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе» (утратил силу) Портал ГАРАНТ.РУ (Garant.ru) Режим доступа :https://base.garant.ru/12151437/#friends;
8. Ст. 8 Федерального закона от 31.05.2001 N 73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» Портал ГАРАНТ.РУ (Garant.ru) Режим доступа: https://base.garant.ru/12123142/;
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» Текст постановления опубликован в «Российской газете» от 30 декабря 2010 г. № 296 Портал ГАРАНТ.РУ (Garant.ru) Режим доступа: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12081630/;
10. Смирнова С.А., Омельянюк Г.Г., Усов А.И. Законодательное закрепление инноваций судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6). С. 220 Режим доступа: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27450518;

11. Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева на IX Всероссийском съезде судей // Судья. 2017. № 1. С. 2–8.
12. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») Режим доступа:https://sozd.duma.gov.ru/bill/306504-6;
13. Фрагмент стенограммы: 19-й вопрос, проект федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», первое чтение. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/306504-6;
14. Интервью со Светланой Смирновой «Все эксперты должны работать по единым правилам»//Информационно-правовой портал «Закон.ру» от 29.10.2019 ООО «Издательская группа «Закон» Режим доступа: https://zakon.ru/discussion/2019/10/29/vse_eksperty_dolzhny_rabotat_po_edinym_pravilam__intervyu_so_svetlanoj_smirnovoj#_ftn2.

Нурматов Т.А.,
к.ю.н., доцент кафедры международных отношений и права
Дипломатической академии МИД Кыргызской Республики
(tenur@rambler.ru)

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Nurmatov T.A.,
Candidate of Technical Sciences, Associate Professor
departments of international relations and law Diplomatic Academy
of the Ministry of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic
(tenur@rambler.ru)

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL CHAMBER OF THE SUPREME COURT OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN PROTECTING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

В этом году исполняется ровно 10 лет образования Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики. До 2010 года

данную функцию выполнял Конституционный суд Кыргызской Республики, который по известным причинам был расформирован [1].

Конституционный контроль является необходимым атрибутом любого правового демократического государства. Построение правового государства, реализация его принципов не может быть осуществлена без создания эффективно действующего органа конституционного контроля, способного обеспечить защиту Конституции, охрану прав и свобод человека.

Конституционное правосудие как особая форма конституционного контроля относится сегодня к международно-признанным стандартам демократии. Ориентируясь на высокие международные критерии построения правовой демократической государственности, Кыргызстан пошел по пути создания специализированного органа судебного конституционного контроля [2].

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики [3], Конституционная палата институционально и организационно является самостоятельным высшим судебным органом, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства и занимает особое место в системе органов государственной власти Кыргызской Республики.

Конституционная палата как хранитель и защитник Конституции обладает очень важными полномочиями, прежде всего, по осуществлению конституционного нормоконтроля, т.е. обеспечению соответствия текущего законодательства требованиям Конституции.

Конституционная палата, как и аналогичные органы других стран, выносит несколько меньше решений, чем иные суды. Так, например, всего в 2013–2016 годах Конституционной палатой принято 65 решений.

Однако принимаемые им решения затрагивают одновременно тысячи и тысячи людей, в большинстве своем имеют знаковое, определяющее для страны значение. Каждое принятое Конституционной палатой решение — это значительный шаг в укреплении конституционной законности, развитии и совершенствовании законотворческого процесса в соответствии с фундаментальными принципами Конституции, основами конституционного строя.

Деятельность Конституционной палаты позволяет на основе верховенства права устранять недостатки законодательства и формировать правовую систему Кыргызстана.

Согласно Конституции и конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» [4], Конституционная палата, осуществляет абстрактный конституционный контроль положений законов и иных нормативных правовых актов. Абстрактный контроль означает, что каждый вправе оспорить консти-

туционность закона и иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией. Наряду с абстрактным контролем не исключается и конкретный контроль, когда граждане могут прямо обращаться в Конституционную палату по вопросам, непосредственно затрагивающим их конституционные права. Хотелось бы отметить, что роль абстрактного контроля приобрела большое значение для Кыргызстана в период совершенствования правовой системы, когда законодательство динамично развивается на основе новой Конституции и внесения в нее изменений.

Эта форма контроля является гарантией сохранения конституционного баланса разделения властей и обеспечения их гармоничного взаимодействия. Также при абстрактном нормоконтроле гражданин сразу может обратиться в Конституционную палату за защитой своих конституционных прав, минуя суды общей юрисдикции. Однако следует отметить, что наличие или отсутствие конкретного правового спора (дела) лишь формальное основание для принятия или для отказа в принятии обращений граждан к рассмотрению.

Таким образом, возможности абстрактного нормоконтроля в большей степени гарантируют реализацию и защиту прав и свобод граждан путем конституционного судопроизводства. Если обратиться к судебной практике Конституционной палаты, ею было вынесено немало решений, направленных на защиту прав и свобод граждан.

Исходя из конституционных гарантий неприкосновенности жилища, обыск и выемка признаны неконституционными и могут производиться только по санкции суда. Конституционная палата установила, что соразмерность и адекватность ограничения права на неприкосновенность жилища конституционно значимым целям в каждом конкретном случае должна быть предварительно достигнута судебным актом. Решением Конституционной палаты от 4 марта 2015 года №03-Р признано неконституционным положение статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса КР [5], согласно которому оправданный подсудимый, находящийся под стражей, подлежит немедленному освобождению по вступлении приговора в законную силу. Конституционная палата отметила, что момент вступления оправдательного приговора в законную силу предопределен правом другой стороны на обжалование судебного решения, однако он не должен иметь определяющего значения при решении вопроса об отмене меры пресечения, исходя, в первую очередь, из приоритетности конституционного права на свободу и личную неприкосновенность. Оставление под стражей оправданного лица, как правовое последствие оправдательного приговора, существенно ограничивает конституционные права и свободы личности, причиняя им вред, восполнение которого в дальнейшем невозможно.

Так, конституционное развитие Кыргызской Республики неразрывно связано с ее историей. Каждый очередной этап развития Конституции республики характеризуется новыми моментами в отношениях между классами и социальными группами, уровне экономики, масштабах осуществления функций государства. Принятие конституций на различных этапах исторического развития кыргызской государственности имело задачей отразить все эти качественно новые явления, обеспечить динамику государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства [6].

Сегодня Конституционная палата — это важнейший институт государственной власти, который призван воспитывать уважение к Основному закону страны как со стороны органов государственной власти и должностных лиц, так и со стороны граждан, она становится стержневым элементом утверждения основ конституционного строя, защиты прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципа разделения властей и обеспечения конституционного механизма сдержек и противовесов. Конституционная палата в своей деятельности формирует фундаментальные правовые позиции, которые во многом стратегически ориентируют законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Конституционная палата не подменяет другие властные органы и не вторгается в их компетенцию, она занимает важное и определенное место в системе органов государственной власти. С одной стороны, она независима от них, с другой — может своими решениями влиять на их деятельность.

Список источников:

1. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики «О расформировании Конституционного суда Кыргызской Республики» от 12 апреля 2010 года ВП № 2 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202766.
2. Годовой доклад Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики за 2016 год. Бишкек, 2017. 89 с. // http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2017/05/Godovoj-doklad_web.compressed.pdf.
3. Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 г., изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г. // Эркин Тоо. 2010. 4 июля.
4. Конституционный закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики “О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики”» от 20 июля 2017 года № 136// http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111643?cl=ru-ru.

5. Решение Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики от 4 марта 2015 года № 3-р по делу о проверке конституционности статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики в связи с обращением гражданина Токтакунова Нурбека Акбаровича// http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/9660.
6. Нурматов Т.А. Конституция Кыргызской Республики: итоги десятилетнего развития //«Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития». Научно-практическое издание. Тирасполь: 2004. С. 240–244.// https://www.kspmr.idknet.com/press_pub_detail.php?ID=220.

Печегин Д.А.,
старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
(crim5@izak.ru)

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ)[1]

Pechegin D.A.,
senior researcher of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, Ph.D.
(crim5@izak.ru)

CRIMINAL-LAW MEANS OF ENSURING ECONOMIC SECURITY IN THE CONTEXT OF THE INTRODUCTION OF NEW TECHNOLOGIES (ON THE EXAMPLE OF CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR MONEY LAUNDERING)[2]

Специфика определения основного непосредственного объекта преступления легализации (отмывания) денежных средств заклю-

[1] В рамках научного проекта РФФИ № 20-011-00500 «Экономическая безопасность: теоретические основы, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные средства обеспечения».
[2] Within the framework of the RFBR scientific project no. 20-011-00500 «Economic security: theoretical foundations, criminal law and criminal procedure means of ensuring».

чается в том, что его совершение одновременно посягает на несколько социальных ценностей. В данном отношении дискуссия в доктрине уголовного права выстраивается, в основном, вокруг того, какая именно из этих ценностей является ключевой.

Так, непосредственным объектом данного преступления ученые определяют общественные отношения, складывающиеся в ходе правомерного владения, пользования и распоряжения денежными средствами и иным имуществом [1]. Непосредственным объектом также называют отношения, возникающие в процессе регламентированной деятельности органов государственной власти по осуществлению задач правосудия по установлению действительного источника происхождения преступно приобретенного дохода [2], т.к. общественно опасен и, следовательно, наказуем не столько сам процесс легализации (отмывания), сколько сокрытие [3] преступного характера происхождения соответствующих доходов. Высказываются мнения о двуобъектности данного преступления, а также о том, что легализация (отмывание) посягает на сферу распределения экономических ресурсов [4; 5, с. 20], и др.

Вместе с тем, исходя из основной финансовой направленности преступных действий, следует согласиться с авторами, которые основным непосредственным объектом преступления легализации (отмывания) преступных доходов называют общественные отношения, регулирующие валютно-денежное обращение в сфере экономической деятельности [6; 7, с. 106; 8, с. 87]. Как представляется, легализация (отмывание) преступных доходов в виде «иного имущества» не сможет приобрести столь же масштабный или хотя бы сопоставимый по своему охвату характер в сравнении с объемами отмывания денежных средств, что подтверждается и на нормативном уровне. Так, в соответствии с разделом II Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом Российской Федерации 30.05.2018) определены основные риски в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов. Среди них выделены риски совершения операций (сделок) в кредитно-финансовой сфере; риски совершения операций (сделок) в бюджетной сфере; коррупционные риски и проч. Все эти риски связаны, в первую очередь, с функционированием именно валютно-денежной системы.

Данный вывод подтверждается и все более активным внедрением в сферу финансовых отношений новых цифровых сущностей, использование которых не лишено рисков и способно существенным образом нарушать права и свободы граждан. Несмотря на все положительные аспекты внедрения современных финансовых технологий

в общественную и государственную жизнь, приходится констатировать недостаточную степень прогнозируемости данных явлений для целей обеспечения эффективной защиты национальной валютно-денежной системы и реализации прав и свобод граждан. Например, Банк России связывает использование криптовалют с наличием многочисленных рисков, и склоняется к тому, чтобы отнести криптовалюты к денежным суррогатам, запретив их эмиссию и обращение на территории Российской Федерации. Так, за 2019 год хакеры украли криптоактивы физических лиц и криптобирж на общую сумму, превышающую 4 миллиарда долларов США (в 2018 году этот показатель составил 1,7 миллиарда долларов США).

Предмет преступления, согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации (постановление от 07.07.2015 № 32), составляют денежные средства или иное имущество, заведомо приобретенные другими лицами преступным путем, а равно полученные в качестве материального вознаграждения за совершенное преступление либо в качестве платы за сбыт предметов, ограниченных в гражданском обороте. При этом под денежными средствами в соответствии с редакцией указанного постановления от 26.02.2019 № 1 понимаются наличные денежные средства в валюте Российской Федерации или в иностранной валюте, а также безналичные денежные средства, в том числе электронные денежные средства, под иным имуществом — движимое и недвижимое имущество, имущественные права, документарные и бездокументарные ценные бумаги, а также имущество, полученное в результате переработки имущества, приобретенного преступным путем или в результате совершения преступления (например, объект недвижимости, построенный из стройматериалов, приобретенных преступным путем).

Исходя из положений статьи 1 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма от 16.05.2005 года и с учетом Рекомендации 15 ФАТФ постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2015 № 32 было дополнено указанием, что предметом преступления могут выступать и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретенных в результате совершения преступления.

Здесь можно проследить попытку правоприменителя найти баланс между пониманием предмета преступления легализации (отмывания) денежных средств в отечественной традиции и на международном уровне. Хотя в отечественной доктрине отсутствует единство мнений о предмете преступления легализации (отмывания) денежных средств, тем не менее, в большинстве случаев к нему относят денежные средства и иное имущество, которое выражено,

в конечном итоге, материально. Этой же логике следует и Верховный Суд Российской Федерации, поскольку указывает на денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалют).

Международные акты, в том числе на уровне договоров о сотрудничестве и взаимной помощи в борьбе с незаконными финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, позволяют отнести к предмету такого преступления не только денежные средства и иное имущество, но также работы и услуги, результаты интеллектуальной деятельности, исключительные права на них, а равно информацию. Последнее, как раз, гораздо ближе к действительности в отношении криптовалют или виртуальных активов, представляющие собой некий товар в цифровой форме, который можно хранить, использовать, продавать, дарить и проч. По нашему мнению определение криптовалюты в качестве товара в цифровой форме в большей степени отражает природу этих электронных сущностей, т.к. алгоритм их приобретения предполагает обмен определенного количества денежных средств взамен на получение доступа к той или иной записи в цифровом виде.

Однако, если мы обратимся, скажем, к немецкой правовой доктрине, то обнаружим, что ее ученые исходят из того, что все преступные действия в виртуальном мире так или иначе будут связаны с выходом в реальный мир [9]. Этой же логике придерживаются специалисты и в других странах. Другими словами, как отечественная, так и зарубежная доктрина пока в большей степени связывает предмет легализации (отмывания) денежных средств, в конечном итоге, с выходом в реальный мир, с его материализацией.

Вместе с тем, появление таких сущностей, как «криптовалюта» и «виртуальный актив» в правоприменительной практике на уровне разъяснений высшей судебной инстанции свидетельствует о признании со стороны судебной власти актуальности и необходимости решения тех или иных неясностей в связи с совершением криптопреступлений либо преступлений, связанных, так или иначе, с новыми технологическими решениями для целей обеспечения экономической безопасности страны. Виртуальность «новых» денег, их нематериальный характер, невозможность идентифицировать эти сущности с электронными деньгами в силу своей природы и другие нюансы отнюдь не означают невозможность преступного обогащения с их помощью. Для целей совершенствования деятельности по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов представляется необходимым уточнить указанное выше разъяснение Верховного Суда Российской Федерации, указав на то, что предметом преступления являются, в том числе, и полученные преступным

путем денежные средства, преобразованные в криптовалюты (а не только из криптовалют).

Список источников

1. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: научно-практический (постатейный) / Н.И. Ветров, М.М. Дайшутов, Г.В. Дашков и др.; под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2013. 912 с.
2. Букарев В.Б., Трунцевский Ю.В., Шулепов Н.А. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем. М.: Юрист, 2007. 144 с.
3. Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. М.: Юстицинформ, 2014. 928 с.
4. Уголовное право России. Особенная часть: учебник / С.А. Балеев, Л.Л. Кругликов, А.П. Кузнецов и др.; под ред. Ф.Р. Сундурова, М.В. Талан. М.: Статут, 2012. 943 с.
5. Шубенов А.А. Легализация денежных средств и иного имущества, приобретенных незаконным путем: Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 1998.
6. Нудель С.Л. Уголовно-правовая охрана финансовых отношений: монография / под ред. Г.Ю. Лесникова. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2016. 336 с.
7. Филатова М.А. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем, по законодательству России и Австрии: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
8. Горелов А.Легализация преступно приобретенного имущества: проблемы квалификации // Уголовное право. 2003. № 4.
9. Brenig C., Accorsi R., Müller G. Economic Analysis of Cryptocurrency Backed Money Laundering // ECIS Completed Research Papers. 2015. Paper 20. URL: https://aisel.aisnet.org/ecis2015_cr/20/ (дата обращения: 03.07.2020).

Прохорова Е.Н.,
старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук (tyurina39@mail.ru)

ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С СУДЕЙСКИМ СООБЩЕСТВОМ

Prokhorova E.N.,
Senior Lecturer, Department of General Law Disciplines,
Kaliningrad Branch of the St. Petersburg University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ph.D.
(tyurina39@mail.ru)

ISSUES OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THE JUDICIAL COMMUNITY

Конституция Российской Федерации провозгласила нашу страну демократическим правовым государством, фундаментальной основой которого является постоянный диалог общества с органами государственной власти. При этом коррекция текста Основного закона должна подчиняться логике современного развития общества. Предлагаемые поправки вызваны, прежде всего, значительными изменениями, произошедшими в стране.

Среди важнейших проблем, стоящих на пути прогрессивного развития гражданского общества в современных условиях выступает оторванность судебных органов от населения и общественного мнения, специфическое и далеко не всегда обоснованное «разделение» судебной власти, в отличие от международного опыта [12; 13].

К задачам правового регулирования указанного сотрудничества относится создание конкретных механизмов такого взаимодействия, обеспечение гласности и открытости органов государственной власти, ограничение влияния отдельных интересов групп на судебную ветвь власти.

Стоит отметить, что в правовой литературе проблеме недоверия граждан судебной системе и созданию механизмов разрешения данной проблемы посвящены исследования Европейского университета в Санкт-Петербурге [5], согласно которым «повысить уровень доверия граждан к отечественной судебной системе одними призывами и даже отдельными законодательными новеллами невозможно. Необходимо провести ее модернизацию таким образом, чтобы обеспечить поступательное и постоянное улучшение качества правосудия, возможность постоянного мониторинга судебной практики для принятия своевременных организационных, кадровых, материально-технических мер развития и становления независимой и самостоятельной судебной власти [4, С. 10]». В качестве направлений развития судебной системы могут быть отмечены следующие: укрепление статуса судей, гарантий их независимости, снижение нагрузки на суды, оптимизация судопроизводства и повышение гласности, прозрачности правосудия.

Функционирование государства, лишенное оценки и учета мнений со стороны представителей гражданского общества, неминуемо ведет к злоупотреблениям, связанным, например, с манипулированием властными полномочиями, развитию коррупционных проявлений. Таким образом, посредством общественного контроля формируется благоприятная среда для реализации и защиты прав и свобод человека, поэтому в расширении сферы социально-правового контроля в первую очередь должно быть заинтересовано государство.

Социально-правовой контроль, отражающий интересы и волю граждан, является неотъемлемой частью демократического развитого общества и функционирования правового государства. Однако в Российской Федерации этот вывод, хотя и признан в качестве возможного и необходимого, тем не менее еще не получил должной теоретической проработки.

«Следует вспомнить, что традиционно в России, а позднее и в СССР, существовал сильный и эффективный партийно-государственный контроль за функционированием исполнительной власти... Сейчас же нормы и традиции советской модели контроля над ними утратили свои прежние позиции, а создание нового контрольного механизма явно запаздывает. Его формирование должно считаться одной из важнейших задач высших органов государственной власти [7, С. 4]».

Усиление контрольных функций общества окажет реальную помощь в обеспечении безопасности нашей страны, сделает деятельность государственных структур более открытой, законной (все подзаконные акты, ведомственные инструкции должны быть четко и однозначно соотнесены с законом).

На национальном уровне необходима разработка правовых положений, направленных на построение социально-правовых механизмов, в которые необходимо включить востребованные элементы системы организационно-правового обеспечения более тесного взаимодействия населения с судейским сообществом. Деятельность в рамках этого механизма должна получить свое дальнейшее совершенствование, исходя из критерия защиты интересов человека, общества и государства от произвола возможного со стороны указанной системы.

Сегодня практически на всех уровнях осуществления государственной власти используются те или иные формы контроля со стороны институтов гражданского общества. Так, принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [2] было направлено не только на реализацию принципа гласности судебной системы, но и на

формирование публичных контрольных механизмов, реализуемых соответствующими институтами гражданского общества в форме:

1) присутствия граждан, в том числе представителей организаций, общественных объединений в открытом судебном заседании;

2) обнародования (опубликования) информации о деятельности судов в средствах массовой информации; размещения информации о деятельности судов и трансляции открытых судебных заседаний в сети «Интернет»; размещения информации о деятельности судов в занимаемых судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества помещениях;

3) предоставления пользователям информации по их запросу информации о деятельности судов.

При этом социально-правовой контроль не сводится только к надзору. Он включает в себя и реагирование, посредством оказания своевременной превентивной помощи. В функции такого контроля также входит восстановление правопорядка и обеспечение юридической ответственности за правонарушения.

«Одной из важнейших форм внутреннего общественного контроля деятельности российских судов является функционирование институтов присяжных и арбитражных заседателей, что в первую очередь определяется их конституционно-правовой природой [3, С. 99]». Стоит отметить, что судебная власть обладает монопольным правом на отправление правосудия в Российской Федерации. Однако в качестве гражданского долга закрепляется возможность участия граждан Российской Федерации в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей [2].

В настоящее время Российская Федерация находится на очередном этапе государственного реформирования, рассматриваются новые поправки к Конституции, в процессе формирования которых особую актуальность приобретает создание эффективно функционирующей судебной системы, призванной модернизировать существующую модель осуществления судебной власти в соответствии с новыми стандартами правового развития гражданского общества.

Как верно отметил профессор Ю.А. Тихомиров [9] после вступления в силу обновленной Конституции Российской Федерации, одним из приоритетных направлений является готовность гражданского общества к реализации положений, касаемых публичной власти, в т.ч. судебной.

Для того чтобы судьи могли принимать объективные и беспристрастные решения в целях защиты прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации в ст. 122 устанавливает гарантии неприкосновенности судей, которые призваны ограждать от произвола и ущемления их прав при отправлении правосудия.

Следует согласиться с профессором В.В. Момотовым, что «на современном этапе развития в России правового государства и гражданского общества необходимо реализовать принцип «один суд — одна инстанция», который обеспечивает максимальный уровень независимости и беспристрастности судей. Ситуация, при которой вынесенное судьей решение проверяет его коллега из того же суда, в глазах общества выглядит неоднозначно и вызывает вопросы.

В связи с этим Верховным Судом Российской Федерации предложено создать самостоятельные кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции. Кассационным судам будут переданы кассационные полномочия, которые сегодня реализуются президиумами судов областного звена. Апелляционным судам — полномочия по рассмотрению апелляционных жалоб на судебные решения, принятые по первой инстанции судами областного уровня [6, С. 138]». Данный принцип экстерриториальности позволит в максимальной степени реализовать принцип независимости судей от влияния лиц, пытающихся оказать давление на отправление правосудия и соответственно позволит гражданам с большей эффективностью защищать свои права и свободы вне зависимости от каких-либо обстоятельств регионального характера.

Правовая основа рассматриваемой системы многообразна, не достаточно систематизирована, в связи с чем, имеется существенное количество пробелов в позитивном праве (например, касающиеся системы электронного правосудия, механизма привлечения к дисциплинарной ответственности и пр.), относящихся к дефектам законодательного регулирования и нередко приводящих к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Президент Российской Федерации призывает создать прочную, надёжную, неуязвимую и стабильную систему, гарантирующую России независимость и суверенитет. Но в то же время гибкую, готовую к изменениям в связи с развитием российского общества. Так, в послании Федеральному собранию 15.01.2020 г. он отметил, что «безусловным должен быть не только профессионализм судей, но и доверие к ним [10]».

Нельзя не согласиться также и со словами члена Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.Д. Башкиным, который подчеркнул, что «взаимодействие представителей гражданского сообщества с органами судебной власти и судейского сообщества является неотъемлемой частью правового государства, формирует доверительные взаимоотношения между властью и обществом [11]».

Таким образом, одним из важнейших условий повышения эффективности функционирования судебной системы в современных

условиях является налаживание более тесного взаимодействия с институтами гражданского общества, формирование атмосферы доверия к правосудию.

Развитие гражданского общества и независимый беспристрастный суд — необходимые, взаимосвязанные элементы правового государства. Однако следует отметить, что в современных условиях сложилось две противоположных модели взаимодействия анализируемых институтов. Первая модель — «полицейского государства», пытающегося контролировать личность и все формы общественной жизни. Вторая модель — правового государства, напротив предполагающая полную свободу личности, в т.ч. и от контроля государства, а также обеспечение защиты и гарантированности основных прав и свобод, обеспечение доступа к правосудию. Именно доступность предполагает наибольшую приближенность суда к гражданам, качество и разумность сроков осуществления судебной деятельности.

При этом модель социального взаимодействия, необходимая Российской Федерации, должна соответствовать не западному контексту, а реалиям и потребностям российского общества и решать те проблемы, которые препятствуют реализации на практике права граждан на судебную защиту и конституционных принципов независимости судей.

Она должна быть основана на таком порядке, который бы опирался на партнерскую модель взаимоотношений с институтами гражданского общества, не столько за счёт подавления индивида государством, а посредством создания возможности постоянного мониторинга судебной практики для принятия своевременных организационных, кадровых, материально-технических мер развития и становления независимой и самостоятельной судебной власти.

Главным является создание атмосферы доверия граждан к правосудию. Сотрудничество общественности с государственными структурами способствует большей открытости процессов, происходящих в данной сфере, что в свою очередь ведет к расширению возможностей контроля со стороны общества, укреплению демократических устоев, позволяющих осуществлять независимую экспертизу важных решений на государственном уровне и тем самым уменьшить вероятность грубых ошибок в процессе совершенствования деятельности судебной системы.

В качестве шага, позволяющего улучшить такое взаимодействие можно рассматривать дальнейший прогресс в государственно-правовых отношениях. «В рамках которого, должна формироваться культура не «подчинения», а «участия» в общественных процессах граждан, непосредственно вовлекаемых в процесс выработки и

принятия требований и решений, в том числе с помощью использования современных телекоммуникационных технологий [8, С. 67]».

С учетом указанного важно выделить две основополагающие функции правового государства, которые должны учитывать поправки в Конституцию Российской Федерации, — это обеспечение действенных рычагов контроля со стороны общества над государством на основе выборных начал формирования структуры органов государственной власти, и гарантии социальной регуляции, обеспечивающей прозрачность и открытость действия механизма государственной власти.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным предложить меры по оптимизации судебной системы, включающие внесение поправок в действующее законодательство о самостоятельных кассационных и апелляционных судебных инстанциях, а также меры по активному формированию атмосферы доверия граждан к правосудию посредством обеспечения взаимодействия гражданского общества с органами судебной власти.

Список источников

1. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г. (ред. 30.10.2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.01.1997. № 1. Ст. 1.
2. Федеральный закон от 22.12.2008 г. (ред. 28.12.2017 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.12.2008, № 52 (ч. 1). Ст. 6217.
3. Бердникова Е.В. Формы общественного контроля в судебной системе Российской Федерации // Известия Саратовского университета. 2012. Т. 12. Сер. Экономика. Управление. Право, вып. 1. С. 97–101.
4. Бочаров Т.Ю., Волков В.В., Воскобитова Л.А., Дмитриева А.В., Смола А.А., Титаев К.Д., Цветов И.В. Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменения нормативных актов в целях их реализации. [Электронный ресурс] // URL: https: // www. csr.ru/ upload/ iblock/ 6a5/ 6a5d83a927b3450aa519d20409e61946.pdf (Дата обращения: 20.05.2020 г.).
5. Волков В.В. Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / Под ред. В.В. Волкова. М.: Статут, 2012. 368 с.
6. Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права № 10. 2018. С.134–146.
7. Соломатина Е.А. Теоретико-правовые основы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов: монография: М., Моск. ун-т МВД России, 2005. 171 с.
8. Степанов О.А. Перспективы государственно-правового строительства, связанные с реализацией эффективной модели государства // Вестник Московского университета МВД России № 12. 2014. С. 67–68.

9. Тихомиров Ю.А. Поправки к Конституции Российской Федерации. Лекция. [Электронный ресурс]. https://izak.ru/img_content/lekciya-tihomirova.pdf (Дата обращения: 20.05.2020 г.).
10. Послание Президента Федеральному Собранию. http://kremlin.ru/events/president/news/62582. (Дата обращения: 28.01.2020 г.).
11. В Совете Федерации обсудили вопросы взаимодействия институтов гражданского общества и органов судейского сообщества. https://alrf63.ru/novosti/item/308-v-sovete-federatsii-obsudili-voprosy-vzaimodejstviya-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-i-organov-sudejskogo-soobshchestva (Дата обращения: 29.01.2020 г.).
12. Печегин Д.А. Соотношение розыскного и состязательного начал в международных документах, регулирующих уголовное судопроизводство // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 6. С. 50–59.
13. Печегин Д.А. Сочетание состязательного и следственного начал при производстве дел в международном уголовном суде: автореферат диссертации на соискание ученой степени / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2016. 30 с.

Тимошенко А.А.,
Профессор кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации, к.ю.н., доцент
(rjls@bk.ru)

ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: СООТНОШЕНИЕ С ПРИНЦИПОМ СПРАВЕДЛИВОСТИ

Timoshenko A.A.,
Professor of the Department of the University of Prosecutor's office of the Russian Federation, Ph. D., associate Professor
(rjls@bk.ru)

PROCEDURE FOR BRINGING ENTREPRENEURS TO CRIMINAL RESPONSIBILITY: CORRELATION WITH THE PRINCIPLE OF JUSTICE

Привлечение к уголовной ответственности предпринимателей осуществляется в настоящее время по особой процедуре, представляющей собой систему дополнительных гарантий обеспечения процессуальных прав для данной категории лиц.

Прежде всего закон достаточно скрупулезно очерчивает круг подлежащих дополнительной защите от уголовного преследования граждан: индивидуальные предприниматели, члены органа управления коммерческой организации, осуществляющие предпринимательскую или иную экономическую деятельность (ч. 1.1 ст. 108, ч. 3 ст. 20 УПК РФ).

Предоставленные предпринимателям преференций можно условно разделить на следующие группы.

1. Гарантирующие отказ от уголовно-процессуального вмешательства в деятельность организаций, бизнеса, потерпевших от преступления: согласно ч. 3 ст. 20 УПК РФ уголовные дела о преступлениях, посягающие на интересы предпринимателей или коммерческих организаций, возбуждаются не иначе как по заявлению их руководителя или владельца.

2. Создающие дополнительные условия для применения наиболее суровой меры пресечения: в соответствии с требованиями ст. 108 УПК РФ в отношении лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, подозреваемых (обвиняемых) в совершении оговоренного в законе ряда преступлений против собственности, а также в сфере экономической деятельности, заключение под стражу может быть избрано если они нарушили ранее избранную меру пресечения, скрылись от следствия и суда или их личность не установлена, а равно у них отсутствует постоянное место жительства на территории Российской Федерации.

3. Вводящие дополнительные основания для прекращения уголовного дела: согласно ст. 28.1 УПК РФ дело в отношении предпринимателя (руководителя организации — налогоплательщика) прекращается после возмещения ущерба в полном объеме.

4. Относящиеся к особым условиям содержания под стражей и домашним арестом: на основании ст.ст. 46, 47, 107 УПК РФ предприниматель имеет право на встречу с нотариусом без ограничения во времени для удостоверения доверенности на право управления предпринимательской деятельностью.

5. Защищающие от необоснованного применения в отношении них полномочий сотрудниками правоохранительных органов: в соответствии со ст. 81.1 УПК РФ изъятие документов у предпринимателей на длительный срок не допускается, если есть угроза приостановления их законной хозяйственной деятельности.

Несмотря на указанные выше особенности реализации норм уголовно-процессуального права в отношении предпринимателей, данные лица не отнесены к особой категории лиц, к которым применяются специальные правила судопроизводство (глава 52 УПК

РФ). Хотя де-факто эти правила в тело уголовно-процессуального закона органично включены.

Анализ содержания указанной главы приводит к выводу о применении специального «профессионального» критерия для включения лица в специальный перечень уголовно-процессуального закона при условии, что общий порядок судопроизводства не гарантирует важную для государства независимость должностного лица.

В силу неочевидности для общества оснований применения особых привилегий для отдельных категорий лиц, перманентно в научной литературе по этому вопросу возникают дискуссии об обоснованности их появления [4]. При этом одним из аргументов противников расширения подобного регулирования уголовно-процессуальных отношений является апелляция к принципу равенства.

Анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации, касающейся проверки конституционности норм главы 52 УПК РФ именно в связи с попыткой заявителей сослаться на нарушение при ее формировании принципа равенства указывает на применение высшим органом конституционного надзора аргумента со ссылкой на объективную необходимость дополнительной защиты профессионального статуса соответствующего должностного лица (см., например, Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 № 629-О-О).

Вместе с тем принцип равенства в силу его особого отношения к логической категории тождества достаточно свободного толкования не предусматривает [2, 27].

Выход из ситуации может быть связан с использованием для этой цели категории справедливого.

Справедливость не может сводиться исключительно к равенству [5]. Философская традиция к настоящему времени пришла к выводу о достаточно широких ее задачах. Помимо стремления к равному распределению социально значимых благ справедливым будет являться и предоставление преференций в силу различных обстоятельств (жизненного опыта, наличие заслуг в прошлом). Однако в любом случае она максимально универсальна, т.к. учитывает интересы множества субъектов правоотношений. Справедливость сама по себе демонстрирует черты атрибутивности и связи с правом [1, 457–458], а поэтому может выступать дополнительным регулятором уголовно-процессуальной политики государства.

Зачастую, особенно в условиях попыток поддержать незащищенные слои общества говорят о справедливом предоставлении привилегий отдельным незащищенным категориям (афроамериканцы в США, лица, придерживающие свободных отношений применительно к традиционным семейным ценностям, в Европе и в США) [3, 203–207].

Вопрос с защитой прав предпринимателей требует внимательного всестороннего изучения, когда на одной чаше весов находится стабильность экономики, а на другой — необходимость жестко пресекать любые общественно опасные деяния.

Думается не лишним будет признать, что предприниматель в силу специфики его профессиональной деятельности имеет несравненно больше возможностей завладеть чужим имуществом в силу простого умышленного неисполнения своих обязательств. И потенциальные косвенные жертвы его противоправной деятельности могут исчисляться тысячами.

Таким образом, применительно к обеспечению особого правового регулирования порядка привлечения к уголовной ответственности лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, следует учесть интересы не только самих предпринимателей, но и иных лиц, которые могли пострадать от их незаконной деятельности.

Только в случае, если вред причиняется предпринимателю будет являться справедливым предоставление привилегий от применения жесткой меры пресечения в отношении его контрагента, тем более, что сам пострадавший, вступая в хозяйственные отношения изначально рискует.

В этой связи ч. 5 ст. 159 УКРФ требует корректировки относительно оснований для квалификации хищения чужого имущества как мошенничества, совершенного в связи с неисполнением договорных обязательств. Необходимо введение дополнительного признака объективной стороны данного преступления — отсутствие ущерба третьим лицам.

Следует иметь ввиду, что необоснованное привлечение к ответственности предпринимателей может быть исключено не только уголовно-процессуальными запретами, но и путем повышения исполнительской дисциплины сотрудников правоохранительных органов.

Список источников

1. Гусейнов А.А. Справедливость // Этика: энциклопедический словарь / под общ.ред. Р.Г.Апресяна, А.А.Гусейнова. М.: Гардарики, 2001. С. 457–460.
2. Строгович М.С. Логика. Изд-е 2-е, стереотипное. М.: Едиториал УРСС, 2004.
3. Сэндел М.Справедливость: как поступать правильно? / пер. с англ. А. Калинина. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. С. 203–207.
4. Федотов И.С. Актуальные аспекты обеспечения процессуального иммунитета специальных субъектов при расследовании преступлений // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 66–68.

5. Печегин Д.А. Сочетание состязательного и следственного начал при производстве дел в международном уголовном суде: автореферат диссертации на соискание ученой степени / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2016. 30 с.

Устинов А.А.,
председатель Советского районного суда г. Брянска
(artem.ustinov@mail.ru)

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ ПРИ ДАЧЕ СУДОМ РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРОВЕДЕНИЕ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ, ОГРАНИЧИВАЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН

Ustinov A.A.,
Chairman of the Soviet District Court, Bryansk
(artem.ustinov@mail.ru)

TO THE ISSUE OF IMPROVING PROCEDURAL EVIDENCE WHEN A COURT GIVES PERMISSION TO CONDUCT INVESTIGATIVE ACTIONS, RESTRICTING CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS

В процедуре осуществления судебного контроля за досудебным производством рассмотрение судом ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан занимает особое место. Значимость данной процедуры обусловлена несколькими аспектами. Во-первых, исходя из содержательной стороны данного процесса, именно следственные действия являются основой формирования доказательств по уголовному делу, главным способом их получения и проверки на досудебной стадии. А.Б. Соловьев, обращая внимание на их «преимущественность» в процессе собирания доказательств, указывает, что следственные действия характеризуются детальной процессуальной регламентацией, а также «активностью» производящего их субъекта [5, с. 47]. Во-вторых, учитывая практическое применение данной процедуры, дача судом разрешений в порядке, предусмотренном ст. 165

УПК РФ, является одной из самых демонстративных форм реализации на досудебной стадии уголовного процесса конституционных положений, стоящих на защите основных прав и свобод граждан, ограничение которых без соответствующего судебного решения недопустимо.

На важность данной процедуры указывает Верховный Суд Российской Федерации, обращая внимание, что следственные и иные процессуальные действия, производство которых осуществляется не иначе как на основании судебного решения либо в исключительных случаях допускается с последующей проверкой их законности судом, связаны с ограничением конституционных прав граждан на частную собственность, неприкосновенность жилища, частной жизни, на личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23, 25, 35, 36 Конституции Российской Федерации), что обязывает суды при применении порядка, предусмотренного ст. 165 УПК РФ, неукоснительно соблюдать гарантии, установленные в отношении названных прав Конституцией Российской Федерации и уголовно-процессуальным законом[1].

На практическую значимость данного процессуального института указывают и статистические данные. Согласно сведениям Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2016–2018 годы судами рассмотрено почти 600 тыс. ходатайств о производстве обыска и (или) выемки в жилище, включая осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, более 380 тыс. ходатайств о производстве выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях, наложении ареста на корреспонденцию, разрешении на ее осмотр и выемку в учреждениях связи, наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, более 860 тыс. ходатайства о контроле и записи телефонных и иных переговоров о получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами[2].

---

1 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2017 № 19 «О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ)». Преамбула. «Российская газета». № 125. 09.06.2017.

2 См.: Обзоры о деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016-2018 гг. Электронный ресурс https://cdep.ru; дата обращения 21.05.2020.

Существенное значение данного вида судебного контроля неоднократно отмечалась многими учеными, в частности, А.П. Гуськовой, Н.Г. Муратовой, в качестве необходимого процессуального механизма обеспечения прав личности в досудебном производстве [4, с. 27, 8 с. 146]. Вместе с тем, и учеными, и практическими работниками отмечается необходимость дальнейшего совершенствования указанного уголовно-процессуального института [2, с. 45, 11 с. 302].

Очевидная актуальность вопросов дальнейшего развития данной процедуры заставляет нас начать с ее содержательной стороны и обратиться к сути указанного «специального» порядка производства определенных следственных действий.

В науке уголовного процесса под следственными действиями понимаются закрепленные уголовно-процессуальным законом отдельные комплексы познавательных и удостоверительных операций, направленные на формирование, исследование, использование и оценку доказательств [1]. В частности, А.Р. Белкин указывает, что следственное действие представляет собой комплекс познавательных и удостоверительных операций, выполняемых в их совокупности в целях доказывания обстоятельств, имеющих значение по уголовному делу. Очевидно, что при производстве определенных следственных действий существенным образом ограничиваются конституционные права и свободы граждан, в связи с чем, порядок их проведения отнесен законодателем к предмету судебного контроля.

Данный судебный порядок получения разрешения на производство следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, регламентирован ст. 165 УПК РФ, в соответствии с которой суд по ходатайству следственных органов принимает решение о законности и обоснованности производства перечисленных в ч. 2 ст. 29 УПК РФ следственных действий, к которым, как известно, относятся осмотр жилища без согласия проживающих в нем лиц, обыск, выемка в жилище, выемка заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, личный обыск, за исключениям личного обыска подозреваемого, выемка предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, выемка предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях, наложение ареста на корреспонденцию, разрешение на ее осмотр и выемку в учреждениях связи, наложение ареста на имущество, реализация, утилизация или уничтожение вещественных доказательств, осуществление контроля и записи переговоров, получение информации о соединениях абонентов и их абонентских устройств. Кроме того, указанной нормой закреплен и

судебный контроль за законностью и обоснованностью производства следственных действий, которые произведены безотлагательно и должны быть проверены судом на предмет их законности и обоснованности (ч. 5 ст. 165 УПК).

Осуществление данного вида судебного контроля в форме разрешения (либо отказа) производства указанных следственных действий имеет, во-первых, превентивное значения, заключающееся в упреждении неправомерных действий либо решений, нарушающих права и свободы граждан, а во-вторых, узаконивающее значение в виде предания законной силы правомерным действиям и легализации собранных доказательств.

Как отмечает Ю.Г. Овчинников, на стадии предварительного расследования при производстве следственных действий, учитывая возможность государственных органов и должностных лиц при наличии оснований ограничивать конституционные права и законные интересы личности, не исключены случаи, что данные ограничения могут выходить за рамки допустимости при принятии ряда решений лицами, ведущими производство по уголовному делу [9]. Для устранения указанных случаев необходимо уделить особое внимание вопросу доказывания при рассмотрении данной категории материалов, как основе принятия правосудного судебного решения. Итак, перейдем к его рассмотрению.

Целью доказывания при разрешении ходатайства в порядке ст. 165 УПК РФ является вынесение судьей по результатам его рассмотрения законного, обоснованного и мотивированного судебного решения, основанного на исследованных материалах с проверкой оснований для производства указанного в ходатайстве следственного действия.

К объекту доказывания при рассмотрении судом ходатайств относится совокупность конкретных фактических обстоятельств, подтверждающих процессуально-достаточные основания для проведения конкретного следственного действия.

Круг субъектов доказывания при рассмотрении ходатайства о производстве следственного действия уголовно-процессуальным законом максимально ссужен. В него включены лишь следователь (или дознаватель) и прокурор. Исключение составляет рассмотрение ходатайства о реализации, об утилизации или уничтожении вещественных доказательств в соответствии с ч. 3^1 ст. 165 УПК РФ, где субъектами доказывания выступают также подозреваемый (обвиняемый), их защитники, законные представители, а также собственник или иной законный владелец предмета, признанного вещественным доказательством по уголовному делу.

Правильное определение субъектности при доказывании по данной категории материалов имеет важное правовое значение. Например, постановлением Тайшетского городского суда Иркутской области от 9 августа 2016 г., оставленным без изменения апелляционной инстанцией, разрешено передать на реализацию в госучреждение вещественные доказательства (крупную партию древесины). При этом, суд апелляционной инстанции отказал стороне защиты в исследовании и приобщении к материалам сведений, подтверждающих принадлежность изъятого вещественного доказательства. Вместе с тем, поскольку положениями п. 1[1] ч. 2 ст. 82 УПК РФ предусмотрена возможность передачи на ответственное хранение владельцу больших партий товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, вопрос об установлении возможного владельца вещественного доказательства, а также привлечение его в качестве участника процесса, наделения его полномочиями по доказыванию фактических обстоятельств имеет в данном случае значение для правильного разрешения ходатайства следователя. По указанным основаниям апелляционное постановление отменено судом кассационной инстанции[1].

В целом, процесс доказывания при разрешении ходатайства о производстве следственного действия включает в себя два составляющих элемента. Во-первых, это проверка соблюдения требований уголовно-процессуального закона при заявлении ходатайства. Во-вторых, установление наличия (либо отсутствия) фактических обстоятельств, служащих основанием для производства указанного в ходатайстве следственного действия.

Для каждого из этих элементов необходимо выделить предмет доказывания. Так, к первому относится круг вопросов, касающихся соответствия поступившего ходатайства требованиям ч. 1 и 2 ст. 165 УПК РФ, включая правильность его подсудности суду, в который оно направлено, наличие уголовного дела, по которому оно заявлено, в производстве подписавшего его следователя, согласия руководителя следственного органа или прокурора на проведение следственного действия, указание в ходатайстве полных сведений о проводимом следственном действии, наличие приложенных к ходатайству материалов, необходимых для его рассмотрения, включая копии процессуальных документов о движении уголовного дела. Например, при рассмотрении ходатайства о реализации, об утили-

---

[1] Постановление Президиума Иркутского областного суда от 17.10.2016 № 44у-103/16. Архив Иркутского областного суда.

зации или уничтожении вещественных доказательств к предмету доказывания относятся сведения о собственниках или иных законных владельцах предмета, признанного вещественным доказательством, которые должны содержаться в представленных суду материалах, в том числе адреса их места жительства и другая контактная информация. Как указывают В.А. Лазарева и А.К. Утарбаев, в некоторых случаях судьи оставляют без должной проверки «не только обоснованность, но и формальную законность ходатайства о производстве следственного действия», не уделяя внимания сведениям о возбуждении уголовного дела, полномочиях следователя и др. [7, с. 242, 234].

Правильное установление данных вопросов имеют важное доказательственное значения для принятие законного судебного решения, поскольку, например, следователь следственной группы, в отличии от ее руководителя, не может возбудить перед судом ходатайство в порядке ст. 165 УПК РФ. Также в случае неустановления судом места предварительного следствия по уголовному делу, в рамках которого заявлено ходатайство о проведении следственного действия, либо места его производства, данное ходатайство не может быть рассмотрено, поскольку это не позволяет определить порядок подсудности по правилам ч. 2 ст. 165 УПК РФ и решить вопрос о рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в принятии поступившего в суд ходатайства.

В любом случае, при установлении судом обстоятельств, относящихся к данному предмету доказывания, свидетельствующих о несоответствии поступившего ходатайства требованиям уголовно-процессуального закона, препятствующих его рассмотрению, данное ходатайство не подлежит рассмотрению по существу и возвращается в орган предварительного расследования для надлежащего оформления.

К предмету доказывания по второму элементу следует отнести вопросы, касающиеся обоснованности производства определенного следственного действия. Суду посредством исследования представленных материалов необходимо установить наличие (либо отсутствие) предусмотренных для этого конкретных законных оснований. Так судом при рассмотрении ходатайства о наложении ареста на имущество устанавливается, в том числе, соразмерность стоимости указанного имущества размеру причиненного преступлением ущерба либо размеру предусмотренного уголовным законом штрафа, а при разрешении ходатайства о производстве обыска судом устанавливается достаточность данных полагать, что в жилище могут находиться орудия, оборудование или иные средства совершения

преступления, предметы, документы и ценности, которые могут иметь значение для уголовного дела. Судебные ошибки, касающиеся данного предмета доказывания, приводят к отмене принятого судом решения. Например, судом кассационной инстанции отменено постановление Басманного районного суда г. Москвы, которым признано законным производство обыска в жилище в случаях, не терпящих отлагательства, поскольку в представленных и исследованных судом первой инстанции материалах отсутствовали какие-либо данные, подтверждающие причастность лица, в жилище которого был произведен обыск, к совершенному разбойному нападению либо свидетельствующие о том, что в его жилище могут находиться похищенные денежные средства и ценности, предметы одежды, оружие и боеприпасы, а также иные, имеющие значение для уголовного дела, предметы и документы. Суд первой инстанции не обосновал свои выводы о законности произведенного обыска какими-либо фактическими обстоятельствами, которые послужили основанием для проведения следственного действия. Постановление суда отменено, материал направлен на новое судебное рассмотрение[1].

По общему правилу доказывание по рассматриваемым судом ходатайствам осуществляется при непосредственном исследовании доказательств. К средствам доказывания по данным материалам относятся любые доказательства, полученные из источников, указанных в ст. 74 УПК РФ. Вместе с тем, в качестве указанных доказательств необходимо использовать и электронные (цифровые) данные, которые ряд ученых выделяют в качестве самостоятельного вида доказательств [3, с. 79]. В любом случае, к средствам доказывания при получении разрешения на производство следственных действий в порядке ст. 165 УПК РФ следует отнести те имеющие доказательственное значение материалы, которые касаются обстоятельств, относящихся к предмету доказывания по ходатайству органа расследования.

По результатам рассмотрения ходатайства в порядке ст. 165 УПК РФ суд выносит постановление либо о разрешении производства следственного действия либо мотивированном отказе в его производстве. Исключения составляют случаи безотлагательности в порядке ч. 5 ст. 165 УПК РФ, когда судья проверяет законность уже произведенного следственного действия и выносит постановление о его законности или незаконности.

---

[1] Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23.12.2019 № 7У-212/2019 [77-44/2019] СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем, необходимость совершенствования процедуры данного вида судебного контроля неоднократно обсуждалась среди ученых и практических работников [6, 7, 10]. Повышенную актуальность вызывает возможность решения эффективного сочетания, с одной стороны, оперативности осуществления судебного контроля, с другой — соблюдения конституционных прав граждан, с третьей — процессуальной самостоятельности следователя в ходе предварительного расследования.

Будем исходить из того, что в целях сохранения конфиденциальности и обеспечения внезапности следственных действий, порядок получения разрешения на их производство предусматривает их судебное рассмотрение с участием только следователя и прокурора, что не противоречит положениям Конституции Российской Федерации и не лишает сторону защиты права обжаловать судебное решение. В этой связи целесообразно законодательно определить возможность направления в суд данных ходатайств, подтверждающих материалов и заключения прокурора об их обоснованности (необоснованности) в электронном виде и разрешения их судьей без участия сторон вне состязательного процесса. Данный порядок позволит обеспечить оперативность, конфиденциальность, поставит в более равные условия стороны и будет способствовать независимости осуществления правосудия.

В современных условиях, в целом, для усиления эффективности данного вида судебного контроля требуется, не только использование электронных данных в качестве доказательств, внедрение электронных возможностей по рассмотрению ходатайств, но и общее, более широкое применение цифровых (электронных) технологий всеми участниками процесса.

Список источников:

1. Баев О.Я., Солодов Д.А. Криминалистический комментарий к процессуальному порядку производства следственных действий по УПК России. 2008.
2. Быков В.М. Следователь как участник уголовного процесса со стороны обвинения // Законность. 2012. № 7. С. 45.
3. Голованова Н.А., Гравина А.А., Зайцев О.А., Кашепов В.П., Кошаева Т.О. и др. Уголовно-юрисдикционная деятельность в условиях цифровизации: монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ООО «Юридическая фирма Контракт», 2019 г. С. 79.
4. Гуськова А.П. Уголовно-процессуальные средства защиты прав и свобод человека и гражданина посредством реализации судебного конт-

роля // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сб. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. Тюмень : Тюмен. гос. ун-т, 2006. Ч. 4. С. 27.
5. Соловьев А.Б. Доказывание по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (досудебные стадии): науч.-практ. пособие. М.Юритинформ. 2003. С. 47.
6. Кальницкий В.В. «Санкционирование» и проверка судом законности следственных действий в ходе досудебного производства не эффективны // Уголовное право. 2004. № 1. С. 73–75.
7. Лазарева В.А., Утарбаев А.К. Защита прав личности в уголовном процессе Росии: Учебное пособие для магистров / В.А. Лазарева, В.В. Иванов, А.К. Утарбаева, М.: Юрайт, 2011. С. 242, 234.
8. Муратова Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. Казань : Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2004. С. 146.
9. Овчинников Ю.Г. Эффективность судебного контроля за следственными действиями, ограничивающими конституционные права граждан: теоретический и практический взгляд на проблему // «Российский судья», 2019, № 5.
10. Россинский С.Б. Нужен ли предварительный судебный контроль за производством следственных действий в жилище? (части 1, 2) // Российский судья. 2009. № 8. С. 17–22, № 9. С. 19–22.
11. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.: Экзамен, 2003. С. 302.

Федоров А.В.,
ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва (1956af@mail.ru)

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ — ОБЩЕМИРОВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL ENTITIES — GLOBAL CRIMINAL POLICY TREND

Fedorov A.V.,
Leading Research Fellow of the Department of Criminal and Criminal Procedure Legislation; Judicial Systems of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow (1956af@mail.ru)

Обсуждение вопросов модернизации законодательства в условиях конституционных преобразований требует использования политико-правового подхода для научного осмысления наиболее актуальных вопросов регулирования современных социально-экономических отношений, выявления тенденций развития политики применительно к различным отраслям права.

В этой связи обращает внимание ставший общемировой тенденцией развития уголовной политики процесс включения в национальные законодательства норм об уголовной ответственности юридических лиц.

Предваряя рассмотрение указанной тенденции, представляется целесообразным акцентировать внимание на некоторых общих моментах, касающихся уголовной политики в целом.

1. Право и политика как явления человеческой цивилизации имеют множество взаимосвязей, часть из которых в своей совокупности позволяет констатировать, что политика формирует право, которое становится инструментом реализации политики.

2. Одним из отраслевых видов правовой политики является уголовная политика. Не углубляясь в традиционную дискуссию о соотношении понятий «уголовная политика» и «уголовно-правовая политика», применительно к рассматриваемому вопросу целесообразно исходить из понимания уголовной политики как политики в области противодействия преступности методами уголовного закона.

3. Нередко приходится читать и слышать, что в конкретной стране (в определенный период времени) нет уголовной политики. Это не так. Уголовная политика — объективная реальность, существующая вне зависимости от её субъективных оценок, признания или не признания отдельными индивидами и их группами. Она может быть обоснованной и волюнтаристской, последовательной и противоречивой, соответствующей социально-экономическим процес-

сам и вступающей с ними в противоречие. Какой бы она ни была, уголовная политика всегда есть.

4. Рассматривая через призму уголовной политики конкретные законодательные решения в их совокупности и факторы, влияющие на принятие этих решений, можно выделить определенные тенденции развития как уголовной политики, так и уголовного законодательства, являющегося, с одной стороны, результатом проведения этой политики, с другой стороны — инструментом её реализации.

Под тенденциями развития уголовной политики следует понимать весьма широкий круг характеристик направлений её развития, имеющих устойчивый характер в определенный период времени, что позволяет делать выводы о сложившейся направленности этого вида политики. Исходя из выявленных тенденций уголовной политики и их анализа в динамике, можно оценивать эффективность её реализации, давать характеристики проводимой уголовной политике, делать прогнозы о её развитии.

5. Приведенные общие положения можно дополнить выделением уровней уголовной политики, в частности, таких, как:

– национальная, применительно к конкретному государству, и

– наднациональная, применительно к разным договорам и союзам государств, а также межгосударственным объединениям, например, — Европейскому Союзу.

Имеются основания говорить и об общемировой уголовной политике как совокупности всех национальных и наднациональных уголовных политик, в которой можно выделить общемировые тенденции. Тому, как реализуются эти тенденции, посвящена недавно вышедшая монография «Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах» [1].

Одной из общемировых тенденцией развития уголовной политики является закрепление норм об уголовной ответственности юридических лиц в международных договорах и иных наднациональных актах, а также в национальных законах. На данный момент такая ответственность установлена более чем в 70 странах мира, в том числе относящихся как к семье «общего права» (США, Великобритании, Канада, Австралия и др.), так и к романо-германской правовой семье (Франция, Нидерланды, Бельгия, Испания, Австрия, Швейцария и др.)

Основной причиной введения уголовной ответственности юридических лиц является рост числа и масштабов преступлений в экономической сфере, совершаемых от имени юридических лиц или за их счет либо для их выгоды (в их пользу) физическими лицами. При этом, как справедливо отмечается в имеющихся исследованиях, юридические лица выступают «в качестве реального преступника,

незаконно получающего денежные или иные выгоды от преступной деятельности» [2, с. 153].

Данный вывод в полной мере касается и Российской Федерации, где, по прогнозам А.В. Наумова, рынок и рыночные отношения неизбежно приведут к ответственности корпораций за хозяйственно-экономические преступления [3, с. 367]. Таким образом, введение института уголовной ответственности юридических лиц во многом объективно обусловлено и свидетельствует о верности широко известного в прошлом и подтвержденного историей развития человечества тезиса о том, что политика есть концентрированное выражение экономики, ведь именно развитие экономических отношений в XX веке запустило процесс введения уголовной ответственности юридических лиц.

Характерно, что уголовная ответственность юридических лиц имеет место только в странах с рыночной экономикой.

Общемировая тенденция развития уголовной политики такова, что уголовная ответственность юридических лиц становится обязательным институтом права государств с рыночной экономикой, как развитой, так и формирующейся в результате процессов разгосударствления, стимулирования формирования частной собственности во всех сферах производства и услуг.

В этом плане показательны одинаковые тенденции уголовной политики стран бывшего социалистического лагеря, где уголовная ответственность юридических лиц уже имеет место в Китае, Польше, Чехии, Словакии, Венгрии, Румынии, Албании, во всех государствах, образовавшихся на постюгославском пространстве. Введена уголовная ответственность юридических лиц и в большинстве государств, бывших республик Советского Союза: в Эстонии, Латвии, Литве, Молдавии, на Украине, в Грузии, Азербайджане, Киргизии.

Процесс идет не под «копирку». Внедряются разные модели уголовной ответственности юридических лиц, разрабатываются различные доктринальные обоснования такой ответственности, но суть одна — отказ от многовековой традиции применения уголовных санкций исключительно к физическим лицам и включение в уголовное законодательство эффективных, сдерживающих и соразмерных санкций для юридических лиц.

Естественно, встает вопрос о том, если уголовная ответственность юридических лиц общемировая тенденция развития уголовной политики, то она должна найти отражение и в российской уголовной политике.

В период истории России, именуемый социалистическим, когда экономика развивалась в условиях государственной собственности на орудия и средства производства, уголовная ответственность юри-

дических лиц исключалась, так как не соответствовала характеру господствующих экономических отношений. При переходе к рыночной экономике ситуация изменилась.

Уголовно-правовая политика постсоветского — рыночного периода развития экономики и общества направлена на защиту новых экономических отношений и, как показывает зарубежный опыт, уголовная ответственность юридических лиц является весьма эффективным уголовно-правовым инструментом противодействия преступности в этих условиях.

Как переход от ранее сложившихся в СССР экономических отношений к рыночным обусловил отказ от признания уголовно наказуемым деянием спекуляции и устранение деления преступлений против собственности на совершенные в отношении социалистической и личной собственности, ибо эти институты уголовного права уже не соответствовали характеру новых экономических отношений, так и переход к рыночным отношениям с неизбежностью повлечет введение уголовной ответственности юридических лиц.

В Российской Федерации сложились объективные предпосылки для введения уголовной ответственности юридических лиц и изучение зарубежного законодательства в указанной части значимо для разработки российской теории корпоративной уголовной ответственности и подготовки соответствующих изменений в законодательство.

Первые шаги в указанном направлении сделаны. Так, Российская Федерация уже является участницей ряда международных договоров, предусматривающих установление такой ответственности; имеется несколько законопроектов об установлении уголовной ответственности юридических лиц; предусмотрена ответственность юридических лиц за административные правонарушения. Следующим шагом должно быть официальное признание уголовной ответственности юридических лиц путем её закрепления в законодательстве. Требуется лишь время, чтобы «созрело» соответствующее политическое решение.

Отсутствие уголовной ответственности юридических лиц в Российской Федерации является по своей сути пробелом в позитивном праве.

Указанный пробел очевиден с позиции учения о правосубъектности как о способности лица, будь то физическое или юридическое лицо, иметь и осуществлять права и обязанности, то есть выступать субъектом правоотношений, включая правоотношения юридической ответственности.

Анализ развития общемировой и российской уголовной политики позволяет прогнозировать вероятность в ближайшей перспективе появления в Российской Федерации института уголовной ответственности юридических лиц.

На это, как представляется, ориентируют изменения в Конституцию Российской Федерации, направленные на защиту прав граждан, и прогнозируемые изменения правовой ситуации в мире, связанные с преодолением глобальных кризисных явлений, вызванных пандемией короновируса.

Так, например, в соответствии с Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрено, что «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав» (новая редакция ст. 75 Конституции); «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируется защита достоинства и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» [4].

Для обеспечения указанных базовых ценностей личности, общества и государства необходимо, в том числе, установление уголовной ответственности юридических лиц. На обусловленность введения уголовной ответственности юридических лиц для защиты интересов личности, общества и государства в условиях происходящих социально-экономических преобразований указывал еще в 1992 г. Б.С. Устинов: «Переход предприятий в частную собственность, развитие кооперации создают все предпосылки для введения уголовной ответственности юридических лиц в целях защиты общества от группового, коллективного эгоизма, интересов потребителей от произвола производителей» [5, с. 90].

Также необходимо появление института уголовной ответственности юридических лиц и для эффективного уголовно-правового обеспечения преодоления экономических кризисных явлений, вызванных пандемией короновируса. Нельзя представить в постковоровирусный период восстановление производства и инфраструктуры по выполнению работ и оказанию услуг без поддержки государства и развития рыночных отношений в условиях здоровой конкуренции, когда корпоративная ответственность сдерживает недобросовестных бизнесменов от использования коррупционных схем для лоббирования своих интересов.

При отсутствии института уголовной ответственности юридических лиц современное российское общество окажется недостаточно защищенным от корпоративной преступности, направленной на получение максимальной прибыли любой ценой, а честный бизнес окажется в неравных конкурентных условиях по сравнению с бизнесом криминальным.

Список источников

1. Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.
2. Голованова Н.А. Тенденции развития института уголовной ответственности юридических лиц за рубежом // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / Отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2013. С. 153–163.
3. Наумов А.В. Российское уголовное право: в 3 т. Т. 1. Общая часть. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2011. 768 с.
4. Российская газета. 2020. 13 марта.
5. Отклики на проект Уголовного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 1992. № 6. С. 87-95.

Финк Д.А.,
ведущий научный сотрудник,
кандидат юридических наук,
РГП на ПХВ «Институт законодательства
и правовой информации Республики Казахстан
Министерства юстиции Республики Казахстан»
(fink.d@zqai.kz)

Салыкова Д.О.,
старший научный сотрудник,
магистр юридических наук,
РГП на ПХВ «Институт законодательства
и правовой информации Республики Казахстан
Министерства юстиции Республики Казахстан»
(salykova.d@zqai.kz)

ЗАПРЕТ НА РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ХОДЕ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ ДО ОГЛАШЕНИЯ ПРИГОВОРА СУДА И ВСТУПЛЕНИЯ ЕГО В ЗАКОННУЮ СИЛУ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Fink D.A.,
Leading Researcher, candidate of law, RSE on the REM
«Institute of legislation and legal information Republic Of Kazakhstan
Ministry of justice Republic of Kazakhstan»
(fink.d@zqai.kz)

Salykova D.O.,
Senior Researcher, Master of Laws, RSE on the REM
«Institute of legislation and legal information Republic Of Kazakhstan
Ministry of justice Republic of Kazakhstan»
(salykova.d@zqai.kz)

PROHIBITION ON DISSEMINATION OF INFORMATION ABOUT THE COURSE OF A COURT SESSION BEFORE THE COURT'S VERDICT IS ANNOUNCED AND ENTERS INTO LEGAL FORCE: INTERNATIONAL LEGAL BASES AND FEATURES OF CRIMINAL PROCEDURE REGULATION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Право на справедливый и публичный суд является одним из фундаментальных прав человека и гражданина, закрепленных в ряде международных договоров в сфере защиты, продвижения и уважения прав человека универсального и регионального уровня. Так, вышеуказанное право закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 года (статья 6), Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года (статья 14) (далее — МПГПП, Пакт), Европейской конвенции по правам человека 1950 года (статья 6) (далее — ЕКПЧ) и т.д.

Согласно статье 19 МПГПП, каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору [1].

Следует отметить, что право на свободное выражение мнения не является абсолютным и может быть ограничено.

Согласно пункту 2 статьи 19 Пакта пользование вышеуказанными правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения [1].

Аналогичные положения касательно права на свободу выражения мнения и основания его ограничения регламентированы в статье 10 ЕКПЧ [2].

Так, свобода выражения мнения предусматривает, что каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Однако, следует отметить, что осуществление этого права, налагает на его носителя и определенную ответственность, которая может быть сопряжена с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Таким образом, ЕКПЧ выделяет в качестве отдельного основания для ограничения права на свободу выражения мнения — обеспечение беспристрастности правосудия.

В Европейском Союзе действует Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 года о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных (далее — Регламент) [3].

Согласно пункту 63 Регламента субъект сбора информации *(прим. — по смыслу пункта 20 к субъектам сбора информации может относиться и участник судебного заседания)* должен иметь доступ к персональным данным, содержащим сведения касательно него/нее; указанное право должно осуществляться беспрепятственно и с определенной периодичностью в целях получения информации об обработке и проверки ее законности.

Однако в Регламенте также закрепляются положения касательно ограничения объема прав, связанных с обработкой персональных данных, в том числе, права субъекта сбора информации на доступ к персональным данным. Так, ограничение должно соответствовать сущности основных прав и свобод и является необходимой и пропорциональной мерой в демократическом обществе для обеспечения:

(a) национальной безопасности;

(b) обороны;

(c) общественной безопасности;

(d) предотвращения, расследования, раскрытия и обвинения по уголовным преступлениям или исполнения уголовных наказаний, включая защиту и предупреждение угроз общественной безопасности;

(f) защиты независимости судебной власти и защиты судебного производства и др.

Таким образом, международно-правовые нормы универсального (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года) и регионального уровней (Европейской конвенции по правам человека 1950 года, Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 года) допускают, что свобода выражения мнения может быть ограничена в целях:

1) уважения прав и репутации других лиц;

2) обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия;

3) защиты независимости судебной власти и защиты судебного производства.

Согласно Конституции Республики Казахстан, свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом (части первая, вторая статьи 20). Независимость судей защищается Конституцией и законом (часть первая статьи 79) [4]. Гарантиями независимости судьи регламентированы законом. К ним относятся процедура осуществления правосудия, предусмотренная законом, а также установленная законом ответственность за осуществление вмешательства в деятельность судьи по отправлению им правосудия, а также за проявление неуважения к суду и судьям (части первая и вторая статьи 26 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан») [5].

Правоотношения по осуществлению правосудия представляют собой властеотношения между государством и любыми физическими и юридическими лицами по поводу охраны прав и интересов государства и граждан путем рассмотрения гражданских, административных и уголовных дел в рамках процессуальной деятельности [6, с. 15]. Производство по уголовному делу завершается с момента: 1) вступления в силу постановления о полном прекращении производства по уголовному делу; 2) вступления в силу приговора или другого итогового решения по делу, если оно не требует принятия

специальных мер по его исполнению; 3) получения подтверждения о приведении в исполнение приговора или другого итогового решения по делу, если оно требует принятия специальных мер по его исполнению (статья 46 УПК) [7]. Одной из процессуальных форм осуществления судебной деятельности в ходе судебного производства (правосудие) по уголовному делу является судебное заседание [8, С. 16]. Во время главного судебного разбирательства секретарем судебного заседания ведется протокол. Протокол судебного заседания может быть изготовлен машинописным, рукописным и компьютерным, электронным (включая аудио-, видеофиксацию) способом (части первая и вторая статьи 347 УПК).

Копия аудио-, видеозаписи или протокол судебного заседания представляется судом по ходатайству лиц, участвующих в деле, и их представителей (часть третья статьи 347-1 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан — далее УПК) [7].

Согласно пункту 31 «Правил технического применения средств аудио-, видеозаписи, обеспечивающих фиксирование хода судебного заседания, хранения и уничтожения аудио-, видеозаписи, доступа к аудио-, видеозаписи» (далее — Правила), копия аудио-, видеозаписи судебного заседания предоставляется лицам, участвующим в уголовном деле, на основании письменного заявления о выдаче копии аудио-, видеозаписи судебного заседания по форме, согласно приложению к Правилам [9].

В письменном заявлении о выдаче копии аудио-, видеозаписи судебного заседания лицо, участвующее в рассмотрении уголовного дела, обязуется:

1) использовать предоставляемую копию аудио-, видеозаписи судебного заседания только для защиты своих прав, не нарушая права и законные интересы других лиц, участвующих в деле;

2) не размещать предоставляемую копию аудио-, видеозаписи судебного заседания в средствах массовой информации, в том числе в открытом доступе в сети Интернет;

3) не передавать предоставляемую копию аудио-, видеозаписи судебного заседания третьим лицам.

Аудио-, видеозаписи судебных заседаний используются только в целях судопроизводства для точного фиксирования хода судебного разбирательства, а также в целях установления фактических данных в уголовном судопроизводстве (часть четвертая статьи 347-1 УПК, пункт 9 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 6 декабря 2002 года № 25 «О соблюдении принципа гласности судопроизводства по уголовным делам» — далее НПВС) [10].

Следует отметить, что распространение негативной информации о деятельности суда и ее субъективная оценка участниками производства по делу до вступления судебного решения в законную силу правомерно рассматривать как способ вмешательства в осуществление правосудия (статья 407 Уголовного кодекса Республики Казахстан — далее УК), либо действие, содержащее признаки иных уголовных правонарушений против правосудия (статья 411 УК) [11].

Значительная часть сведений, фигурирующих в правосудии, отражает частную жизнь лиц или деятельность негосударственных организаций. Необоснованное разглашение таких сведений может нарушить неприкосновенность частной жизни или иную тайну, сохранение которой гарантировано законодательством [12, С. 20].

В части 4 статьи 16 УПК особо подчеркивается, что информация о частной жизни лица, полученная в порядке, предусмотренном УПК, не может быть использована иначе как для выполнения задач уголовного процесса. С целью защиты конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни и иную охраняемую законом тайну, лицо, участвующее в уголовном деле в своем письменном заявлении о выдаче копии аудио-, видеозаписи судебного заседания предупреждается об установленной законом административной (статья 79 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях «Нарушение законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите») [13] и уголовной (статья 147 УК «Нарушение неприкосновенности частной жизни и законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите») ответственности [11] за нарушение конституционных прав граждан, а также за нарушение Закона Республики Казахстан «О персональных данных и их защите» [14].

В соответствии с пунктом 11 НПВС в случаях нарушения конституционных прав на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, виновные в ходе судебного разбирательства по уголовному делу, могут быть привлечены к установленной законом ответственности [10].

Таким образом, недопустимость распространения информации о ходе главного судебного разбирательства по уголовному делу является законным способом обеспечения судом объективности своего решения с целью охраны интересов отдельных лиц либо государства в целом. При этом подобные меры обеспечения объективности правосудия следует отличать от пределов гласности судебного разбирательства — условных границ, отделяющих открытую судебную информацию от закрытой [12, С. 21].

Изложенное нормативное регулирование вопроса запрета на распространение информации о ходе судебного заседания до оглашения приговора суда и вступления его в законную силу в отечественном законодательстве в полной мере соответствует международно-правовым положениям в этой сфере.

Список источников

1. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.
2. Европейская Конвенция по правам человека 1950 года // https:// www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.
3. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance) // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:320 16R0679 (дата обращения: 23.05.2020 г.).
4. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 год // https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения 23.05.2020 г.).
5. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»
6. Хлопцева Е.Ю. Уголовно-правовая охрана правосудия. Автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1995. — 20 с.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231 (дата обращения: 23.05.2020 г.).
8. Рябцева Е.В. Деятельность и положение суда в состязательном уголовном судопроизводстве. Автореф. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. 24 с.
9. Приказ Руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (Аппарата Верховного Суда Республики Казахстан) от 24 ноября 2015 года № 6001-15-7-6/486. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 22 декабря 2015 года № 12457 «Об утверждении Правил технического применения средств аудио-, видеозаписи, обеспечивающих фиксирование хода судебного заседания, хранения и уничтожения аудио-, видеозаписи, доступа к аудио-, видеозаписи» // https://tengrinews.kz/zakon/verhovnyiy _sud_respubliki_kazahstan/sud/id-V1500012457/ (дата обращения: 23.05.2020 г.).
10. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 декабря 2002 года № 25 «О соблюдении принципа гласности судопроизводства по уголовным делам» // http://adilet.zan.kz/rus/docs/P0200 0025S_ (дата обращения: 23.05.2020 г.).
11. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226 (дата обращения: 23.05.2020 г.).

12. Праскова С.В. Теоретические основы гласности правосудия. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26 с.
13. Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235 (дата обращения: 23.05.2020 г.).
14. Закон Республики Казахстан «О персональных данных и их защите» от 21 мая 2013 года № 94-V // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000094 (дата обращения: 23.05.2020 г.)

Чекурда Д.Д.,
студентка 4 курса Института государства и права ТюмГУ
(chekurda111@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЗАПРЕТ СЕПАРАТИЗМА

Chekurda D.D.,
4th year student Institute of State and Law of the University of Tyumen
(chekurda111@mail.ru)

CONSTITUTIONAL PROHIBITION OF SEPARATISM

Одним из самых крупных политико-правовых событий 2020 года стало обращение Президента РФ 15 января, в котором он предложил внести в Конституцию Российской Федерации [1] значительные изменения [2]. Уже в марте 2020 года был опубликован соответствующий законопроект [3]. В рамках правовой доктрины первостепенную роль играет соответствие новых норм первоначальному духу Конституции и устоявшейся правовой системе. Существенный интерес вызывает внесение изменений в статью 67 Конституции РФ, а именно, отныне в данной норме закрепляется недопустимость действий и призывов к отчуждению части территории Российской Федерации [4]. При этом основной закон отдельно указывает в качестве исключений делимитацию, демаркацию и редемаркацию государственной границы России с прилегающими государствами. Территория является обязательным признаком государства, она и её целостность напрямую связаны с суверенитетом, представляющим политическую независимость государства. Черняковский Дмитрий Олегович акцентирует внимание на том, что для Россий-

ского государства вопрос территориальной целостности всегда являлся проблемным, поскольку вместе с обширными границами идёт и внимание со стороны других стран, которые очевидно испытывают всё разрастающиеся потребности в новых ресурсах и территории [5, с. 74].

После начала украинского политического кризиса [6] в России был оперативно принят федеральный закон [7], добавляющий в Уголовный кодекс РФ [8] статью 280.1, предусматривающую уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Объектом преступного посягательства является территориальная целостность Российской Федерации. Объективную сторону указанного преступного деяния составляют активные действия, выражающиеся в публичных призывах к нарушению целостности территорий России как вживую, так и через использование информационно-телекоммуникационных сетей. Кучин Олег Стасьевич утверждает, что в настоящее время самым частым способом совершения данного преступления является размещение текстов, рисунков, фото и видео материалов, в которых содержатся призывы к соответствующим действиям [9, с. 13]. При этом, состав преступления является формальным, так как достаточно хотя бы одного такого обращения для признания преступления оконченным. Вопрос публичности таких призывов разрешаются судом в зависимости от места, обстановки и иных обстоятельств дела. Важно отметить, что ключевую роль в квалификации преступления по ч. 2 ст. 280.1 УКРФ играет лингвистическое исследование, проводимое в отношении размещённых в информационной сети материалов, потенциально содержащих призывы к нарушению территориальной целостности РФ. Цель такого исследования — разрешение вопроса о наличии или отсутствии признаков экстремизма. Существенную роль играет и язык, на котором такие призывы могут быть размещены. Например, если такая информация была размещена не на русском языке, то обязательно при участии специалистов — переводчиков проводятся исследования по наиболее точному переводу рассматриваемых данных. Затем, на основе вышеупомянутого анализа проводится проверка перевода, а не исходного текста. Причиной такого количества процедур является то, что в процессе рассмотрения дела в суде сторона защиты легко может указать на недостоверность вольного перевода или истолкования информации в материале, содержащем, по мнению обвинения, призывы к нарушению территориальной целостности. Субъектом состава данного преступного деяния может быть любое физическое

лицо, достигшее возраста шестнадцати лет. Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

Верховный Суд РФ в своём Постановлении относит данную статью к экстремистским составам преступлений. Интересной является и позиция Пленума о разграничении подобных призывов от действий, свидетельствующих о подстрекательстве к вооружённым мятежам на определённой территории. Ключевым критерием выступает наличие указаний на совершение определённых преступлений [10]. Несмотря на то, что в России признаётся многообразие политических взглядов и свобода мысли и слова, законодатель крайне серьёзно подходит к недопущению распространения идей, основанных на каких-либо радикальных точках зрения о превосходстве определённой группы людей или необходимости нарушения территориальной целостности Российской Федерации. Терроризм, сепаратизм и экстремизм образуют главную угрозу для безопасности любого государства. Преступления экстремистской направленности в наибольшей степени связаны с правом свободно искать, производить, получать и передавать информацию любым законным способом. Поэтому, перед судом при рассмотрении соответствующего уголовного дела всегда стоит задача сохранить баланс охраны публичных интересов и свобод человека.

За всё время существования статьи 280.1 УКРФ в России по данному составу преступления за период с 2014 по 2019 годы было осуждено менее двадцати человек [11]. Поэтому, нельзя говорить о том, что введение прямого конституционного запрета на призывы к нарушению территориальной целостности Российской Федерации обусловлено регулярными случаями совершения данного преступления. Полагается, что одной из причин внесения подобных изменений в основной закон является то, что вопрос принадлежности Крыма не урегулирован на международном уровне уже более пяти лет. Однако закрепление в Конституции РФ недопустимости призывов к нарушению территориальной целостности явно даёт понять — для России вопрос Крыма уже давно решён, и утверждение об обратном положении дел будет расцениваться уже не только как уголовное преступление, но и как нарушение конституционно-правового запрета. Можно предположить, что в будущем законодателем будут приняты новые нормы, посвящённые сохранению и защите границ Российской Федерации. Кроме того, закрепление такого положения в Основном законе Российской Федерации вполне может быть положено в обоснование ужесточения уголовной ответственности по ст. 280.1 УКРФ.

Подводя итог вышесказанному, внесение в Конституцию РФ запрета на осуществление призывов к нарушению территориальной

целостности в большей степени обусловлено постоянно обостряющейся политической обстановкой на мировой арене, дающей простор для деятельности террористических и экстремистских организаций. Несмотря на то, что в России правоохранительными органами активно ведётся деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений, посягающих на государственную безопасность, прогресс и распространение информационных технологий постоянно стимулируют законодателя принимать всё новые и новые меры фактической и правовой защиты своих границ.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) / Собрание законодательства РФ. 2014. 4 августа. № 31. Ст. 4398.
2. Послание Президента Федеральному Собранию. // Президент России [сайт]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 06.05.2020).
3. Законопроект № 885214-7. // Система обеспечения законодательной деятельности [сайт]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 06.05.2020).
4. Закон 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» // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001.
5. Чернявский Д.О., Скулаков Р.М. Публичные призывы к нарушению территориальной целостности: проблемы социально-политической обусловленности уголовно-правового запрета // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1 (31). С.73–79.
6. Хронология событий осени 2013 года — весны 2014 года на Украине. РИА Новости [сайт]. URL: https://ria.ru/20181121/1533077345.html (дата обращения: 06.05.2020).
7. Федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156577/ [режим доступа — общий].
8. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 20 апреля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Кучин О.С. К вопросу о криминалистически значимых признаках преступлений, связанных с публичными призывами к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2018. № 1–2. С. 10–16.

10. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Справочно-правовая система «Гарант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156577/ [режим доступа — общий].
11. Обзоры о деятельности судов. Судебная статистика. // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: [сайт]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=80 (дата обращения: 06.05.2020).

Шмарев А.И.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
уголовного процесса и правоохранительной деятельности,
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,
(shmarev@mail.ru.)

О НЕЯСНОСТИ В ВОПРОСЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ОБВИНЯЕМОМУ ЕГО ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ В СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Shmarev A.I.,
candidate of law, associate Professor
of the Department of criminal procedure and law enforcement,
Udmurt state University
(shmarev@mail.ru.)

ABOUT AMBIGUITY IN THE QUESTION OF EXPLANATION BY THE PROSECUTOR TO THE ACCUSED OF HIS RIGHTS AND DUTIES AT THE STAGE OF PRELIMINARY INVESTIGATION

К одному из принципов уголовного судопроизводства глава 2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [1] (далее — УПК Российской Федерации) относит охрану прав и свобод человека и гражданина.

В части 1 статьи 11 УПК Российской Федерации упоминается о том, что прокурор наряду с судом, следователем и дознавателем обязан разъяснять ряду лиц, среди которых поименован обвиняемый, их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав.

Примерно те же положения встречаются в части 2 статьи 16 УПК Российской Федерации, в соответствии с которыми прокурор разъясняет обвиняемому его права и обеспечивает ему возможность защищаться всеми не запрещёнными УПК Российской Федерации способами и средствами.

Анализ положений УПК Российской Федерации свидетельствует лишь о некоторых случаях, когда прокурор разъясняет обвиняемому его права.

К таковым закон отнёс:

после утверждения обвинительного заключения прокурор направляет уголовное дело в суд и разъясняет обвиняемому право заявить ходатайство о проведении предварительного слушания (часть 1 статьи 221 УПК Российской Федерации);

– после заявления обвиняемым ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве прокурор разъясняет ему, что если он откажется от дачи показаний в суде о своих соучастниках, а также других лицах, которые совершили преступления, то его показания, данные в период предварительного расследования, могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, а также то, что приговор подлежит пересмотру, если после назначения наказания обнаружится, что он (обвиняемый) умышленно солгал или умышленно скрыл существенные сведения, не соблюдал условия и не выполнил обязательства, взятые на себя досудебным соглашением, и то, что после того, как рассмотрят его уголовное дело, его привлекут к участию по уголовному делу в отношении соучастников преступления и других лиц, совершивших преступления (часть 2.1. статьи 317.3 УПК Российской Федерации).

– после принятия процессуальных решений (в виде постановления, вынесенного: по результатам рассмотрения жалобы в порядке статьи 124 УПК Российской Федерации; по результатам проверки законности и обоснованности постановлений о приостановлении предварительного следствия или о прекращении уголовного дела (в случае их отмены) и другие подобные, лишь в том случае, если в уголовном деле имелось лицо со статусом обвиняемого и если постановление прокурора об отмене затрагивало его права) разъясняет обвиняемому право и порядок обжалования принятого решения.

– Иные права обвиняемого, закреплённые в статье 47 УПК Российской Федерации, прокурор, как усматривается из вышеприведённых законоположений, не разъясняет.

Содержание статьи 37 УПК Российской Федерации, где отражены полномочия прокурора, также не свидетельствует о его обязан-

ности разъяснять обвиняемому права, установленные в статье 47 УПК Российской Федерации.

С учётом изложенного представляет интерес позиция Верховного Суда Российской Федерации, выраженная в пункте 3 Постановления Пленума от 30.06.2015 № 29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» [2].

При даче судам рекомендаций Пленум исходил из взаимосвязанных положений части 1 статьи 11 и части 2 статьи 16 УПК Российской Федерации, где говорится о возложении обязанности разъяснить обвиняемому его права и обязанности, а также обеспечить возможность реализации этих прав на лиц, осуществляющих проверку сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном статьёй 144 УПК Российской Федерации, и предварительное расследование по делу: на дознавателя, орган дознания, начальника органа или подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора, а в ходе судебного производства — на суд.

Предусмотренные нормами уголовно-процессуального закона права должны быть разъяснены в объёме, определяемом процессуальным статусом лица, в отношении которого ведётся производство по делу, с учетом стадий и особенностей различных форм судопроизводства, следует из вышеупомянутого Постановления Пленума.

Такая позиция Пленума относительно разъяснения прокурором прав обвиняемому противоречит здравому смыслу, заложенному в УПК Российской Федерации, поскольку прокурор не осуществляет проверку сообщения о преступлении в установленном порядке и не осуществляет предварительное расследование по уголовному делу.

По нашему мнению, требуется корректировка положений статьи 11 и 16 УПК Российской Федерации в части исключения обязанности прокурора разъяснить обвиняемому его права и обязанности. Либо, если законодатель посчитает необходимым обязать прокурора это делать, то как и в вышеприведённых случаях закрепить это в конкретных статьях уголовно-процессуального закона.

Вряд ли законодатель вкладывал такой смысл (обязать прокурора разъяснять обвиняемому права и обязанности) в пункт 16 части 2 статьи 37 УПК Российской Федерации, которым прокурор уполномочен осуществлять иные полномочия, предоставленные ему именно уголовно-процессуальным законом.Если же законодатель всё-таки именно это и предполагал, закрепляя подобное в пункте 16, то тогда, как мы указали выше, нужно отразить это в конкретных статьях того же уголовно-процессуального закона. Такой норматив-

ный подход законодателя устранит неопределённость в вопросе момента, когда прокурор обязан разъяснить обвиняемому его права и обязанности в стадии предварительного расследования.

Список источников

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в редакции от 05.05.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»;
2. Постановление Пленума от 30.06.2015 № 29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

6. COVID-19 И ПРОГНОЗ ЭВОЛЮЦИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ В МИРЕ (ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ)

Колесниченко В.А.,
аспирант первого года обучения
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(mr.kolesnichenko@gmail.com)

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ НЕДОСТОВЕРНОЙ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ГАРАНТИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Kolesnichenko V.A.,
first-year post-graduate student
at the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
(mr.kolesnichenko@gmail.com)

LEGAL ASPECTS OF COUNTERING THE DISSEMINATION OF UNRELIABLE SOCIALLY SIGNIFICANT INFORMATION AS A GUARANTEE OF INFORMATION SECURITY OF INDIVIDUALS, SOCIETY, AND THE STATE

В соответствии с частью первой статьи 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Вместе с тем указанное право в силу части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом, но лишь в той мере, в какой это необходимо в

целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. К примеру, не допускается распространение информации о способах совершения самоубийства, призывов к осуществлению экстремистской деятельности и проч. [1, ст. 15.1–15.6-1]

В целом политика государства в информационной сфере направлена на формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, стабильного социально-экономического развития страны, а также национальной безопасности Российской Федерации [2, п. 9].

В условиях широкого распространения информационных технологий (81% населения Российской Федерации периодически пользуются сетью «Интернет», а практически половина является активными пользователями социальных сетей и иных медиа-сервисов [12]) формирование безопасной среды оборота достоверной информации представляется важной составляющей обеспечения информационной безопасности, поскольку распространение недостоверной информации способно негативно отразиться на стабильном социально-экономическом развитии государства.

В этой связи в конце 2018 г. внесены в Государственную Думу Российской Федерации проекты федеральных законов, направленные на ограничение распространения недостоверной общественно значимой информации.

Безусловно, неверным было бы утверждение о том, что ранее отсутствовали положения, которые ограничивали оборот недостоверной информации.

Так, исходя из положений пункта 2 части первой статьи 49 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ), журналист обязан проверять достоверность сообщаемой им информации. В соответствии с частью первой статьи 51 Закона о СМИ не допускается использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений.

Пунктами 2–4 статьи 10.4 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Федеральный закон № 149-ФЗ) в отношении новостных агрегаторов установлена обязанность проверять достоверность распространяемых общественно значимых све-

дений, а также предусмотрен запрет на распространение недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений.

Наконец, в рамках реализации положений статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации (в том числе во взаимосвязи со статьей 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ) физические и юридические лица на основании судебного акта вправе ограничить распространение не соответствующей действительности информации.

Вместе с тем нормативное регулирование в части ограничения оборота недостоверной информации вплоть до вступления в силу Федерального закона от 18.03.2019 № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федерального закона от 18.03.2019 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Федеральный закон № 27-ФЗ) было недостаточным и неадекватным современной ситуации.

Прежде чем осветить основные положения введенного регулирования, полагаем необходимым обратить внимание на две значительные проблемы, возникшие в связи с принятием федеральных законов.

Во-первых, законодательно не определено, что является общественно значимой информацией, в связи с чем судам на практике самостоятельно приходится давать необходимую дефиницию. Согласно одному из возможных определений общественно значимой информацией признается такая информация, распространение которой способно причинить вред жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, создать угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо функционированию или прекращению функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи [4].

Несмотря на полезность выработки такой дефиниции судами, полагаем целесообразным закрепление на законодательном уровне того, что для государства является общественно значимой информацией.

Во-вторых, в науке неоднократно затрагивалась проблема использования законодателем различных терминов для характеристики информации, не соответствующей действительности.

Так, Е.А. Воробьева обратила внимание на то, что в статье 19.7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонару-

шениях (далее — КоАП РФ) употребляется понятие «заведомо недостоверная информация», в то время как в статье 19.8.1 КоАП РФ указана уже «заведомо ложная информация» [10, с. 88–89].

Особый интерес указанная проблема вызывает при сравнении части десятой.1 статьи 13.15 КоАП РФ и статьи 207.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УКРФ), принятых в условиях широкого распространения недостоверной информации о коронавирусной инфекции.

Несмотря на различия между уголовной и административно-правовой нормами с точки зрения форм распространения информации и привлекаемых к юридической ответственности лиц, непосредственное описание информации, за распространение которой виновное лицо может быть привлечено к ответственности, в обеих диспозициях совпадает дословно.

При этом в части десятой.1 статьи 13.15 КоАП РФ упоминается заведомо недостоверная информация, в то время как в статье 207.1 УК РФ — заведомо ложная.

Н.Г. Шимбарева предлагает считать ложной такую информацию, которая изначально содержит не соответствующие действительности сведения, а недостоверной — информацию, которая может не быть ложной, но при определенных условиях приводить пользователя информации к ошибочным представлениям о фактическом положении вещей [11, с. 100].

Верховный Суд Российской Федерации отметил, что для целей статей 207.1 и 207.2 УКРФ под заведомо ложной информацией следует понимать такую информацию (сведения, сообщения, данные и т.п.), которая изначально не соответствует действительности, о чем достоверно было известно лицу, ее распространявшему [3, вопрос 12].

Вместе с тем позиция органов правосудия по различению недостоверной и ложной информации противоречива. Так, в одном из дел суд отмечает, что «под недостоверной информацией подразумевается изменение содержания достоверных сообщений, искажение их сути. Журналист может создать полностью недостоверную информацию о каком-либо общественно значимом событии (полная фальсификация), а может исказить лишь отдельные элементы информации (частичная фальсификация)» [6]. Очевидно, под категорию «полной фальсификации» как подвида недостоверной информации вполне может быть отнесена ложная информация в понимании Верховного Суда Российской Федерации.

В этой связи полагаем целесообразным присоединиться к мнению тех исследователей, которые настаивают на применении к ха-

рактеристике не соответствующей действительности информации принципа «бритвы Оккама» и, следовательно, на приведении терминологии к единообразию.

Однако, несмотря на вышеназванные проблемы, в целом нормы об ограничении распространения недостоверной общественно значимой информации устанавливают адекватное современным реалиям правовое регулирование.

Основой для пресечения распространения недостоверной общественно значимой информации является статья 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ, в соответствии с которой Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу наступления неблагоприятных последствий (причинение вреда жизни, здоровью граждан, массовое нарушение общественного порядка, помехи функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения и проч.) направляет в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию.

Указанное требование подлежит незамедлительному исполнению Роскомнадзором, операторами связи, провайдерами хостинга и владельцами информационных ресурсов: порядки реагирования по статье 15.3 и по статье 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ существенно различаются (в последнем случае доступ к информационному ресурсу ограничивается лишь при отказе владельца ресурса удалить запрещенную к распространению информацию, в то время как удаление информации, указанной в статье 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ, может служить лишь основанием для восстановления доступа к ранее ограниченному информационному ресурсу).

Полагаем обоснованным указанный порядок как допускающий оперативную реакцию органов государственной власти на недостоверную общественно значимую информацию, а также предусматривающий немедленное ограничение доступа к такой информации в целях воспрепятствования ее дальнейшему распространению.

При этом действующим законодательством предусмотрено два исключения из вышеназванного порядка.

Первое касается деятельности сетевых изданий — информационных ресурсов, зарегистрированных в качестве средств массово

информации. Так, в случае поступления в Роскомнадзор требования Генеральной прокуратуры Роскомнадзор предварительно уведомляет редакцию сетевого издания о необходимости незамедлительного удаления такой информации и лишь в случае отказа от такого удаления принимает меры по ограничению доступа к информационному ресурсу [1, ст. 15.3, ч. 1.1–1.4].

Второе исключение предусмотрено для деятельности новостных агрегаторов. Так, в случае обнаружения уполномоченным государственным органом (их перечень не определен действующим законодательством Российской Федерации) недостоверной общественно значимой информации, указанный орган вправе обратиться в Роскомнадзор с требованием о прекращении распространения такой информации. Если Роскомнадзор найдет требования обоснованными и подтвержденными документально, то он в течение суток направляет требование о незамедлительном прекращении распространения информации владельцу новостного агрегатора [1, ст. 10.4, ч. 8, 9].

В случае отказа от удаления недостоверной информации доступ к новостному агрегатору не ограничивается. Вместо этого к владельцам ресурса применяются санкции административно-правового характера: статьей 19.7.10-1 КоАП РФ установлена административная ответственность за неисполнение владельцем новостного агрегатора предписаний Роскомнадзора о прекращении распространения новостной информации.

Несмотря на достоинства имеющегося в действующем законодательстве Российской Федерации порядка ограничения доступа к недостоверной общественно значимой информации, необходимо отметить два проблемных вопроса.

Во-первых, порядок направлен на решение проблемы распространения недостоверной общественно значимой информации исключительно в информационно-телекоммуникационных сетях (что неудивительно в связи с ярко выраженной ориентацией Федерального закона № 149-ФЗ на регулирование указанной сферы). Вместе с тем в настоящее время все еще значительную роль играют иные способы распространения информации (телевидение, радио, газеты, листовки и проч.), в связи с чем оставление других сред без внимания является необоснованным.

Во-вторых, в существующем порядке в качестве характеристики оперативности реагирования на требования по статье 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ указан термин «незамедлительно». Однако критерии незамедлительности в действующем законодательстве Российской Федерации не приведены. Данный пробел может нега-

тивно отразиться на правах и законных интересах, к примеру, редакций средств массовой информации, поскольку неясно, каков максимальный срок ожидания Роскомнадзором удаления недостоверной общественно значимой информации и, следовательно, через какой промежуток времени Роскомнадзор имеет основания ограничить доступ к сетевому изданию.

Первую проблему в некоторой степени призваны решить нормы, устанавливающие юридическую ответственность за распространение заведомо недостоверной (ложной) информации.

Так, статьями 207.1, 207.2 УКРФ предусмотрена уголовная ответственность за публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной общественно значимой информации. Под публичным распространением понимается сообщение сведений, адресованное группе или неограниченному кругу лиц и выраженное в любой доступной для них форме (в устной, письменной, с использованием технических средств, в том числе через мессенджеры, в виде выступлений на собрании, распространении листовок и т.п.) [3, вопрос 13].

Федеральным законом № 27-ФЗ статья 13.15 КоАП РФ дополнена положениями, устанавливающими административную ответственность за распространение заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, создавших угрозу наступления неблагоприятных последствий (причинение вреда жизни, здоровью граждан, массовое нарушение общественного порядка, помехи функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения и проч.) либо повлекших их наступление.

Впоследствии статья 13.15 КоАП РФ дополнена новыми составами, которые направлены на ограничение распространения заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений в условиях тяжелой эпидемиологической ситуации, природной или техногенной катастрофы и проч.

В настоящее время применяется на практике лишь часть девятая статьи 13.15 КоАП РФ, в связи с чем целесообразно обратить внимание на применение указанной нормы судами.

Так, при квалификации совершенных деяний органы правосудия в первую очередь определяют, является ли информация недостоверной. Для этого они руководствуются различными источниками (к примеру, в деле о якобы отравленной цианидом почве приведены результаты экспертиз, которые свидетельствовали об отсутствии превышения допустимых значений цианида [9]), то есть для квалификации действий по статье 13.15 КоАП РФ необязательно вы-

несение требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Суды при квалификации учитывают, соответствовала ли действительности информация в момент ее распространения: если сведения перестали соответствовать действительности после их распространения, то распространившее лицо не может быть привлечено к юридической ответственности [6].

Вторым квалифицирующим признаком является общественная значимости распространенной информации. Так, в деле о якобы имевшем место избиении человека сотрудниками Федеральной службы безопасности Российской Федерации суд отметил, что часть девятая статьи 13.15 КоАП РФ «не предусматривает административную ответственность за недостоверные сведения, если они не повлекли угрозу наступление последствий, указанных в названной норме» [4]. Суд отметил, что, несмотря на резонансный характер распространенных сведений, административным органам необходимо доказать, создавали ли указанные сведения угрозу наступления негативных последствий.

В ином деле о сексуальном насилии мигранта в отношении несовершеннолетней суд отказался принять доводы административного органа о том, что распространение указанной информации способно разжечь межнациональную рознь [6].

При этом суды учитывают социальную, политическую, экономическую ситуацию в обществе. К примеру, органы правосудия в одном из дел, связанных с протестными акциями в г. Москве в 2019 г., отмечали, что информация о политической ситуации в столице является, исходя из протестных настроений определенной группы населения г. Москвы, общественно значимой [7].

В целом критерий общественной значимости информации является одним из фильтров, который позволяет отсеивать недостоверную информацию, подлежащую ограничению в ином порядке, чем предусмотрено статьей 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ, и ответственность за распространение которой установлена иная, чем статьей 13.15 КоАП РФ и статьями 207.1, 207.2 УКРФ.

Так, органы государственной власти обоснованно отказывали в возбуждении дел об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.15 КоАП РФ, гражданам, обращавшимся с заявлением о распространении порочащих честь, достоинство и деловую репутацию не соответствующих действительности сведений о них [8].

Третьим обстоятельством, который подлежит установлению, является факт заведомости, то есть административные органы обя-

заны доказать то, что лицу, распространившему сведения, достоверно было известно о недействительности сведений.

К сожалению, суды в большинстве случаев признают без каких-либо доводов, что лицо знало о недостоверности распространяемых общественно значимых сведений [5]. Из имеющейся практики лишь в одном случае орган правосудия со ссылкой на то, что лицо не убедилось в достоверности сведений, указанных в распространённых сообщениях, не имело каких-либо доказательств, подтверждающих их достоверность, установил наличие заведомости [9].

Полагаем недопустимым такое невнимание судов к важному критерию квалификации деяний по статье 13.15 КоАП РФ, по крайней мере с точки зрения установленной статьей 1.5 КоАП РФ презумпции невиновности.

На основании вышеизложенного приходим к выводу о том, что вводимое с марта 2019 г. правовое регулирование, направленное на ограничение распространения недостоверной общественно значимой информации имеет отдельные проблемы как законодательного, так и правоприменительного характера. К примеру, в действующем законодательстве Российской Федерации не дана дефиниция общественно значимой информации, не устранено использование различных терминов в отношении одних и тех же явлений (применительно к не соответствующей действительности информации — «недостоверная» и «ложная»), фактически оставлено без внимания распространение недостоверной информации иным способом, чем посредством информационно-телекоммуникационных сетей.

Вместе с тем, несмотря на названные проблемы, в целом правовое регулирование оборота общественно значимой информации является обоснованным и целесообразным, а применяемые меры административного реагирования и административной ответственности — обеспечивающими информационную безопасность личности, общества и государства в условиях широкого распространения информационных технологий.

Список источников:

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения — 29.05.2020).
2. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208191/ (дата обращения — 29.05.2020).

3. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2, утвержденный Президиумом Верховного суда Российской Федерации 30.04.2020 [электронный ресурс]. URL: http://www.supcourt.ru/files/28881/ (дата обращения — 29.05.2020)
4. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 25.11.2019 по делу № 16-172/2019 [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ009&n=932#00472035609258394 4 (дата обращения — 29.05.2020).
5. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 17.01.2020 по делу № 16-55/2020 [электронный ресурс]. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1506033&delo_id=2550001&new=0&text_number=1 (дата обращения — 29.05.2020).
6. Решение Верховного Суда Республики Саха от 21.05.2019 по делу № 7/1–137/2019 [электронный ресурс]. URL: https://sudact.ru/regular/doc/z32notZsi0Nr/ (дата обращения — 29.05.2020).
7. Решение Хорошевского районного суда г. Москвы от 20.01.2020 по делу № 12-0058/2020 [электронный ресурс]. URL: https://mos-gorsud.ru/rs/horoshevskij/services/cases/appeal-admin/details/c27f5669-7197-4b02-b437-7376c3fdb237?participants=%D0%9C%D0%BE%D0%BC%D0%B 5%D0%BD%D1%82+%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D1%8B (дата обращения — 29.05.2020).
8. Решение Промышленного районного суда г. Ставрополя от 16.09.2019 по делу № 2а-3881/19 [электронный ресурс]. URL: https://promyshleny--stv.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=102304854&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения — 29.05.2020).
9. Постановление Селемджинского районного суда Амурской области от 26.04.2020 по делу № 5-9/2020 [электронный ресурс]. URL: https://selemdginskiy--amr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=f94b8c67-bc58-445f-a2e8-bf507597d4df&_deloId=1500001&_caseType=&_new=0&srv_num=1&_hideJudge=0 (дата обращения — 29.05.2020)
10. Воробьева, Е.А. К вопросу соотношения понятий недостоверной и ложной информации в системе тарифного регулирования и контроля // Дельта науки. 2018. № 1. С. 87–89.
11. Шимбарева, Н.Г. Некоторые проблемные вопросы применения новых уголовно-правовых норм об ответственности за мошенничество // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2014. № 2. С. 97–104.
12. Сергеева, Ю.Вся статистика интернета на 2020 год — цифры и тренды в мире и в России [электронный ресурс]. URL: https://www.web-canape.ru/business/internet-2020-globalnaya-statistika-i-trendy/ (дата обращения — 29.05.2020).

Кузнецова И.С.,
студент Тамбовского государственного университета
имени Г.Р. Державина»
(irinakis_is15@mail.ru)

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВИЛ КАК ИНСТРУМЕНТ БОРЬБЫ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ ОПАСНЫХ ИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

Kuznetsova I.S.,
student, G.R. Derzhavin Tambov State University
(irinakis_is15@mail.ru)

CRIMINAL LIABILITY FOR VIOLATION OF SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL RULES AS A TOOL TO COMBAT THE SPREAD OF DANGEROUS INFECTIOUS DISEASES

Право на здоровье — это право каждого человека, которое признается как международным, так и национальным правом. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепляет «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» [1, ст. 12].

«Право на здоровье или здравоохранение признается в 115 конституциях государств мира. В 6 из них говорится об обязанностях государства развивать услуги в области здравоохранения или выделять средства на нужды здравоохранения» [2, с. 67].

В Конституции Российской Федерации право на здоровье регламентировано в статье 41. Данная статья провозглашает, что «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь» [3, ст. 41]. Также обозначим, что в России поощряется, стимулируется деятельность, которая способствует улучшению здоровья человека и, безусловно, санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Санитарно-эпидемиологическими правилами являются подзаконные нормативно-правовые акты с требованиями безопасных для каждого человека факторов среды обитания, и приемлемых и без-

вредных количественных параметров таких факторов с целью укрепления здоровья и сохранения нормальной жизнедеятельности.

Отметим, что такие правила направлены на предупреждение и ликвидацию, в первую очередь, инфекционных заболеваний. Важно подчеркнуть, что за нарушения рассматриваемых санитарных норм предусмотрена не только административная, но и уголовная ответственность.

Для того, чтобы в полной мере раскрыть рассматриваемую тему, следует определить, что является инфекционными заболеваниями. Так, особо опасные инфекции или инфекционные заболевания — это такие болезни, которым свойственна высокая степень заражаемости, инфицированности. Они неожиданно появляются и незамедлительно, массово, с очень быстрой скоростью распространяются. Заметим, что они отличаются достаточно тяжелой клинической картиной и большой степенью летальности.

В 2020 году в мире объявлена пандемия коронавирусной инфекции COVID-19. Отличительной особенностью данной пандемии, значительно затрудняющей борьбу с ней, является длительный инкубационный период. Выделим также такую негативную особенность, как большое количество пациентов, у которых это заболевание протекает бессимптомно, то есть без тяжелых последствий, но при этом человек способен заразить окружающих его людей.

Подчеркнем, что при своевременном диагностировании и лечении COVID-19, а также при соблюдении карантина и самоизоляции, есть большие шансы остановить распространение страшного, уносящего множество жизней, коронавирусного заболевания.

Распространение опасных инфекционных заболеваний в российском уголовном праве расценивается как общественно опасное деяние. Составом преступления, определяющим последствия распределения такого рода заболеваний, является ст. 236 УКРФ, которая закрепляет уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

«Представляется, что уголовно-правовой запрет, предусмотренный ст. 236 УКРФ, ориентирован на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду» [4, с. 130].

Важно отметить, что санитарно-эпидемиологическое благополучие определено сохранением на соответствующем уровне здоровья населения. В данном случае под благополучием подразумевается именно нормальное, стабильное состояние среды обитания, то есть

на организм человека не воздействуют какие-либо посторонние вредные факторы.

«Надлежащее соблюдение санитарных правил и норм — залог жизни и работы человека без угрозы здоровью!» [5, с. 76].

Следовательно, объектом рассматриваемого преступления является здоровье человека. Объективная же сторона обусловлена действием либо бездействием и, в силу Уголовного кодекса Российской Федерации, характеризуется «нарушением санитарно-эпидемиологических правил, повлекшим по неосторожности массовое заболевание или отравление людей либо создавшим угрозу наступления таких последствий» [6, ст. 236], либо смерть человека или двух и более лиц. Отличительные свойства санитарно-эпидемиологических правил регламентированы Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [7].

Выделим, что такое преступление считается оконченным, когда произойдет массовое заболевание либо отравление людей, то есть состав преступления является материальным.

Опасный, серьезный вид рассматриваемого преступления –нарушение санитарно-эпидемиологических правил, которые повлекли смерть человека (ч. 2 ст. 236 УКРФ). Итак, квалифицированный признак преступления очевиден при условии, что скончался хотя бы один заболевший либо отравившийся человек.

Легкомыслие и небрежность могут навредить тем, кто игнорирует требования карантина и предписания Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о соблюдении режима самоизоляции. Установленные правила борьбы с распространением заболеваний относятся ко всем гражданам, но особую, исключительную ответственность несут работники предприятий общественного питания, санитарных эпидемиологических станций и медицинских учреждений.

Субъективная сторона преступления характеризуется наличием неосторожной формой вины в виде легкомыслия или небрежности. Интересно, что неосторожность встречается реже, чем умысел, но по своим последствиям является не менее опасным.

Субъект преступления — общий, то есть вменяемое физическое лицо, достигшее 16 лет и обязанное соблюдать установленные правила, и специальный. Субъектом может быть, как заболевший человек, который стал источником распространения опасной инфекции, так и лицо, на которое в установленном порядке были возложены обязанности обеспечивать и контролировать соблюдение санитарно-эпидемиологических правил. Интересно отметить, что в

согласии на домашнее лечение COVID-19 указывается о предупреждении пациента об ответственности по ст. 236 УКРФ.

Сегодня мы почти приблизились к пику заболеваемости COVID-19, выходим на плато. В таких условиях важным для здоровья и жизни граждан является точное, правильное выполнение каждого требования санитарно-эпидемиологической безопасности. К этому российское население постоянно призывают в публичных обращениях руководители органов власти и управления государства и субъектов Российской Федерации, издают соответствующие законы, указы. На основании принятых актов средства массовой информации регулярно сообщают о необходимости для граждан, которые непосредственно проживают с престарелыми родственниками либо лицами, имеющими определенные хронические заболевания, проявлять повышенную бдительность, внимательность и аккуратность. Столичные работодатели обязаны соблюдать ряд конкретных превентивных мер, в том числе оказывать работникам помощь в обеспечении соблюдения режима самоизоляции.

Как уже отмечалось выше, за нарушение санитарно-эпидемиологических правил наступает уголовная ответственность. Данное положение действует лишь только для физических лиц.

1 апреля 2020 года вступила в силу новая редакция Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой законодатели ужесточили уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил. Так, чтобы человека привлечь к наказанию по ст. 236 УКРФ, необходимо доказать ряд признаков, а именно, что заболевание является массовым или, что возникла угроза заражения опасной инфекцией. В случае с COVID-19 доказать это будет нетрудно, ведь угроза заболевания может возникнуть, если, например, к работе допустили с повышенной температурой. Отметим, что раньше угроза заболевания в этой статье УКРФ не упоминалась.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [8] внесено ряд значительных изменений в ст. 236 УКРФ. Так, например, штраф теперь составляет от 500 тыс. до 700 тыс. руб. (ранее штраф был до 80 тыс. руб.), также установлен самый строгий вид наказания — лишение свободы. Помимо этого, введена ч. 3, где регламентирована ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, если оно повлекло по неосторожности смерть двух и более лиц. Данные действия наказываются принудительными работами (от 4 до 5 лет) или лишением свободы (от 5 до

7 лет). Подчеркнем, что в силу такой суровой санкции, рассматриваемое преступление относится к категории тяжких, что, безусловно, делает его более общественно опасным.

Следовательно, законодатель обоснованно и логично ужесточил уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, ведь сегодня зафиксировано большое количество случаев несоблюдения государственных мер по борьбе с распространением COVID-19. К примеру, следователи Ленинградской области возбудили уголовное дело по ч.1 ст. 236 УКРФ по факту заражения коронавирусом иностранцев в общежитии во Всеволожском районе. Ранее общежитие проверил Роспотребнадзор, который выдал нескольким жильцам заключение о необходимости соблюдения карантина, а субарендатору здания предписал принять меры для предотвращения распространения COVID-19, но меры так и не были приняты.

Очевидно, что введение таких жестких санкций в нынешних условиях необходимо, ведь коронавирус относится к опасному инфекционному заболеванию. Это заболевание человека, которое характеризуется тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения.

На основе вышеизложенного считаем, что сегодня уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, конечно, есть инструмент борьбы с таким инфекционным заболеванием, как COVID-19. Отметим, что изменения, внесенные Федеральным законом от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», направлены на совершенствование механизмов защиты граждан Российской Федерации от угрозы распространения инфекционных заболеваний, а также повышение гражданской ответственности. Прежде положения ст. 236 УКРФ были фактически «мертвыми», крайне редко встречался данный состав преступления, к примеру, в 2019 году по ч.1 было осуждено 6 человек, по ч.2 — 0[9], но в условиях распространения и заражения новой коронавирусной инфекции, он стал достаточно популярным явлением.

Подчеркнем, что в анализируемой статье уголовного закона упоминается понятие «массовое заболевание», но точное количество заболевших людей не указано. Обычно под массовым заболеванием понимается число пациентов больше, чем может принять врач за день или случаев заболевания больше, чем обычно регистрируют. Точная квалификация обычно определяется судом, при это вред здоровью может быть любой тяжести.

Таким образом, опасные инфекционные заболевания — это смертельные инфекции, обладающие высоким уровнем заразности. За кратчайшие сроки они способны поразить большую часть населения, поэтому крайне важно соблюдать все меры предосторожности. За нарушение санитарно-эпидемиологических правил наступает уголовная ответственность по ст. 236 УКРФ. Сегодня такой инфекцией является COVID-19, поэтому каждый должен проявлять социальную ответственность, сознательность, а также придерживаться ограничительных мер, ведь тем самым мы сможем уберечь себя и своих близких от возможного заражения смертельно опасным заболеванием.

Список источников

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР.1976. №17. Ст. 291.
2. Долинская В.В., Долинская Л.М. Право на здоровье: проблемы реализации и защиты // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2016.№3(23). С. 66–72.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Власенко С.С. Уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил как альтернативное средство противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний человека // Общество и право. 2009.№4(26). С. 128–134.
5. Чекрыжова Д.Г. Уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства // Медицинское право: теория и практика. 2019. Т. 5. №2(10). С. 73–77.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
8. Федеральный закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2030.
9. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cdep.ru/ (дата обращения 09.06.2020).

***Лукьянова В.Ю.**,*
зав. лабораторией правового мониторинга и социологии права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат философских наук
(vlada.lukianova@rambler.ru)

РЕЖИМ ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-2019

***Lukyanova V.Yu.**,*
head of the Laboratory of legal monitoring and sociology of law
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Ph.D.
(vlada.lukianova@rambler.ru)

HIGH-ALERT MODE AND CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS: EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION FACING COVID PANDEMIC

Конституция Российской Федерации провозгласила нашу страну социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч. 1 ст. 7); при этом человек, его права и свободы названы высшей ценностью (ст. 2). Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17), а их основой является человеческое достоинство, которое предопределяет недопустимость произвольного вмешательства в сферу автономии личности и создает условия как для демократического устройства общества, так и для всестороннего развития человека [1]. Именно поэтому Конституция (ст. 2) обязывает государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавать условия для их реализации, не допускать незаконного вмешательства или ограничения прав и свобод инди-

вида. Однако в некоторых случаях ограничение отдельных прав и свобод граждан неизбежно.

Одной из таких ситуаций стало распространение новой коронавирусной инфекции COVID-2019.

Как известно, официальная информация о вспышке пневмонии неизвестной этиологии в городе Ухань (Wuhan City), столице провинции Хубэй (Hubei Province of China), КНР, появилась впервые 31 декабря 2019 г. из центра Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Китае (WHO China Country Office) [2]. 11 февраля 2020 г. новая коронавирусная инфекция получила название COVID-2019 (COrona VIrus Disease 2019, коронавирусная болезнь 2019 года), а вызывающий ее вирус был переименован в SARS-CoV-2 (Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2, второй коронавирус тяжелого острого респираторного синдрома) [3]. 11 марта вспышка этой болезни была признана Всемирной организацией здравоохранения пандемией.

Уполномоченные органы Российской Федерации отслеживали ситуацию с распространением этой коронавирусной инфекции с первых дней ее появления. В частности, еще 31 декабря 2019 г. на официальном сайте Роспотребнадзора было размещено предупреждение гражданам Российской Федерации об угрозе заболеть пневмонией при поездке в Китай [4]. 24 января 2020 г. Роспотребнадзор разместил на своем портале постановление Главного государственного санитарного врача России от 24 января 2020 г. № 2 «О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» [5]. 25 января 2020 г. Министерство здравоохранения Российской Федерации опубликовало на своем веб-сайте презентацию «Информация о новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV», а 30 января руководители Минздрава и Роспотребнадзора утвердили первую версию Временных методических рекомендаций «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)». Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 коронавирусная инфекция (2019-nCoV) включена в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» [6]. Принимались меры, направленные на временное пресечение въезда на территорию Российской Федерации граждан государств, в кото-

рых сложилась неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая обстановка[1].

Несмотря на принимаемые меры, случаи инфекции, вызванной коронавирусом 2019-nCoV, стали фиксироваться и в Российской Федерации. Так, 31 января 2020 г. заболевание было выявлено у двух граждан Китая, а с начала марта заразившиеся стали появляться среди граждан Российской Федерации. И если первые случаи были «завозными», то есть граждане Российской Федерации заразились, пребывая за рубежом, то 15 марта появилась информация о том, что в России трое человек заразились коронавирусом внутри страны. С этого момента число заразившихся, заболевших, а с 19 марта, когда скончалась пожилая пациентка с положительным анализом на коронавирус — и число умерших стало стремительно нарастать. Лишь к 15 мая численность зараженных новой коронавирусной инфекцией стабилизировалась на уровне 9 000 ± 300 человек в сутки. По информации Коммуникационного центра Правительства Российской Федерации по состоянию на 9 июня 2020 г. совокупное число заболевших в Российской Федерации превысило 485 тыс. человек, выздоровевших — 242 тысячи, а умерших — 6 тысяч [7].

В этих условиях в целях активизации работы по предотвращению распространения коронавирусной инфекции COVID-19 Указом Президента Российской Федерации от 02 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [8] (далее — Указ № 239) высшим должностным лицам (руководи-

---

[1] Так, распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30 января 2020 г. № 140-р и от 31 января 2020 г. № 154-р было временно ограничено движение через пункты пропуска на отдельных участках государственной границы Российской Федерации с Китайской Народной Республикой; распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 153-р временно приостановлены безвизовые туристические поездки, предусмотренные Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 г.; распоряжениями Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 194-р, 18 февраля 2020 г. № 338-р, от 27 февраля 2020 г. № 446-р, 447-р, 448-р, от 6 марта 2020 г. № 550-р, от 12 марта 2020 г. № 597-р, от 14 марта 2020 г. № 622-р, от 16 марта 2020 г. № 635-р временно приостановлен пропуск через государственную границу Российской Федерации граждан отдельных иностранных государств со сложной эпидемиологической обстановкой, въезжающих для осуществления трудовой деятельности, в частных, учебных и туристических целях, а также о временном ограничении въезда иностранных граждан с территории таких государств в воздушных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

телям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации было предписано, в частности, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в соответствующем субъекте Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, а также определить территории, на которых может быть введен режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации режим повышенной готовности был введен еще до издания этого Указа Президента Российской Федерации[1].

В соответствии с нормами Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Федеральный закон № 68-ФЗ) и нормами конкретизирующих его положения подзаконных нормативных правовых актов режим повышенной готовности представляет собой один чрезвычайных (по классификации В.Б. Рушайло) правовых режимов, т.е. правовых режимов, основанием для установления которых выступают «нестандартные ситуации социального и природно-техногенного характера,.. требующие режимного регулирования» [10, с. 59-61], а целью — поддержание обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в условиях наступления чрезвычайных ситуаций. Он может быть введен на всей территории страны либо на ее части при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации с целью:

---

[1] См., например: распоряжение Правительства Хабаровского края от 13 февраля 2020 г. № 120-рп «О введении режима повышенной готовности»; Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»; Постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области»; Указ Губернатор Ульяновской области от 12 марта 2020 г. № 19 «О введении режима повышенной готовности и установлении обязательных для исполнения гражданами и организациями Правил поведения при введении режима повышенной готовности»; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; постановление Правительства Республики Хакасия от 13 марта 2020 г. № 102 «О введении на территории Республики Хакасия режима повышенной готовности и реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»; постановление Правительства Тюменской области от 17 марта 2020 г. № 120-п «О введении режима повышенной готовности» и др.

— подготовки населения к действиям в условиях складывающейся чрезвычайной ситуации;

— проведения подготовительных мероприятий,

— обеспечения устойчивой работы органов государственного управления.

В случае с распространением новой коронавирусной инфекции режим повышенной готовности вводился еще и для того, чтобы локализовать очаг заражения, снизить скорость распространения инфекции.

Как и иные чрезвычайные режимы, режим повышенной готовности устанавливается «там, где неэффективен обычный порядок реализации юридических средств, где требуется собрать правовой инструментарий в единый комплекс процессуальных форм, контрольно-надзорных функций, мер принуждения, действующих в определенном направлении предупреждения, охраны, защиты» [10, с. 63]. Соответственно, его основными элементами являются:

1) дополнительные запреты и обязывания в сочетании с разрешительным способом не только осуществления хозяйственной и иной деятельности, но и реализации прав и свобод граждан, в том числе некоторых конституционных прав. Указанные запреты, обязывания, иные предписания в совокупности формируют режимные правила;

2) специальные административные меры, направленные на поддержание этих режимных правил,

3) система контроля и надзора за выполнением режимных требований гражданами, организациями и должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) меры ответственности за несоблюдение режимных правил физическими и юридическими лицами.

Так, согласно положениям п. 10 ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ при введении режима повышенной готовности могут вводиться такие меры, как:

а) ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

б) определение порядка разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

в) определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории.

За неисполнение требований, составляющих режимные правила режима повышенной готовности, законодательством Российской Федерации предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

Практика противодействия распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19 потребовала дальнейшего совершенствования правого регулирования режима повышенной готовности.

В частности, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [11] (далее — Федеральный закон № 98-ФЗ) Правительство Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации были наделены полномочиями устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности.

На федеральном уровне такие правила были введены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 (далее — постановление Правительства Российской Федерации № 417) [12]. Они обязывают граждан и организации, в частности, выполнять решения Правительства Российской Федерации и иных уполномоченных органов и их должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, а при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, — соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, выполнять законные требования (указания) руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, представителей экстренных оперативных служб и иных должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению чрезвычайной ситуации. При угрозе возникновения чрезвычайной ситуации гражданам запрещается не только создавать условия, затрудняющие действия уполномоченных должностных лиц и работников общественного транспорта, но и осуществлять действия, создающие угрозу их собственной безопасности, жизни и здоровью, а также угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благо-

получию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации.

Что касается органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то они, как было отмечено выше, наделены правом устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности применительно к условиям соответствующего субъекта Российской Федерации[1]. Кроме того, они могут устанавливать дополнительные по отношению к запретам и обязанностям, определенным постановлением Правительства Российской Федерации № 417, обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности, вырабатываемые с учетом особенностей развития на территории субъекта Федерации угрозы возникновения конкретной чрезвычайной ситуации[2].

Этим же законодательным актом — Федеральным законом № 98-ФЗ — закреплена возможность временного ограничения избирательных прав граждан при установлении режима повышенной готовности[3]: в случае, если чрезвычайные обстоятельства, ко-

---

1 См., например: постановление Правительства ЯНАО от 17 апреля 2020 г. № 452-П «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»; постановление Правительства Ярославской области от 08 мая 2020 г. № 401-п «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима «Повышенная готовность» или «Чрезвычайная ситуация» на территории Ярославской области»; Указ Губернатора Ульяновской области от 28 апреля 2020 г. № 71 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» и др.

2 Так, правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями в условиях введения режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), введены в Еврейской автономной области, Рязанской, Ульяновской, Волгоградской, Мурманской областях, Республике Саха (Якутия) и ряде других субъектов Российской Федерации. Дополнительные по отношению к правилам поведения, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 417, требования содержатся в актах о введении в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 режима повышенной готовности, принятых мэром г. Москвы, губернатором Московской области, Главой Республики Адыгея, Правительством Республики Алтай и т.д.

3 Соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

торыми обусловлено введение этого правового режима, связаны с наличием угрозы жизни и (или) здоровью избирателей, участников референдума, голосование на выборах федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатов указанных органов, а также референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии. В этом случае органы и депутаты исполняют свои полномочия до отмены режима повышенной готовности и (или) чрезвычайной ситуации и избрания нового состава указанных органов или депутатов. Сроки и порядок совершения избирательных действий будут определяться избирательной комиссией, принявшей решение об отложении выборов (референдума), в каждом конкретном случае, исходя из особенностей режима повышенной готовности на соответствующей территории.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [13] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен статьей 20.6.1, устанавливающей административную ответственность граждан, должностных лиц, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации.

Проведенный анализ показывает: при введении режима повышенной готовности одним из ключевых элементов режимных правил является, как правило, комплекс мер и мероприятий, ограничивающих свободу передвижения людей[1]. Об этом свидетельствуют и упомянутые выше нормы Федерального закона № 68-ФЗ, и практика противодействия пандемии COVID-19, которая потребовала ограничения практически всех правовых возможностей, предоставляемых ст. 27 Конституции Российской Федерации.

---

[1] Конституция Российской Федерации (ст. 27) выделяет 5 самостоятельных правовых возможностей: право свободно передвигаться, право выбирать место пребывания и жительства, право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и право (для граждан Российской Федерации) беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Однако нельзя не согласиться с теми исследователями, которые полагают, что, несмотря на самостоятельный характер этих прав, данные права взаимосвязаны и взаимозависимы, и потому могут рассматриваться в системном единстве как сложносоставное субъективное право человека и гражданина. См.: [14]

Как было отмечено выше, в целях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции, начиная с января 2020 года, был ограничен въезд на территорию Российской Федерации граждан отдельных государств, в которых наблюдалась неблагоприятная эпидемиологическая обстановка, а в марте — апреле 2020 года большинство иностранных государств закрыли свои границы и прекратили международное транспортное сообщение, что существенно ограничило свободу передвижения как российских граждан, так и большинства находящихся в России иностранных граждан. Было ограничено и передвижение людей по территории Российской Федерации[1]. Во всех субъектах Российской Федерации были введены ограничительные мероприятия, связанные с запрещением гражданам покидать места проживания (пребывания) (самоизоляция или карантин), и помещением здоровых, но прибывших из эпидемически неблагополучной территории по новой коронавирусной инфекции, людей в специально приспосабливаемые учреждения — обсерваторы — для изоляции и медицинского наблюдения за ними. Тем самым существенно ограничивается свобода граждан выбирать место пребывания.

---

[1] Указом Президента Российской Федерации № 239 высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации предписано установить особый порядок передвижения на соответствующей территории граждан транспортных средств. Однако в ряде субъектов Федерации особый порядок передвижения был введен еще до издания этого Указа. Так, например, Указом Главы Чеченской Республики от 27 марта 2020 г. № 66 на территории Республики с 3 апреля 2020 года на период до особых указаний был введен режим «Стоп движение», предусматривающий запрет на передвижение транспортных средств и пешеходов по территории Республики с 20 часов 00 минут до 8 часов 00 минут. В Краснодарском крае были введены меры, направленные на ограничение перевозок внутрирегиональным авиационным и железнодорожным транспортом, ограничение межмуниципального и внутримуниципального пассажирского транспортного сообщения, запрет на транзитный проезд транспорта по территории населенных пунктов Края, а также запрет на перемещение по территории муниципальных образований на автомобильном транспорте. Последний был адресован лицам, проживающим на территории края. Однако, рассматривая эти меры, следует учитывать, что Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ст. 8) в числе оснований для введения ограничений права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства называет, среди прочих, и введение особых условий и режимов проживания населения и хозяйственной деятельности, обусловленных опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей. В качестве одного из таких режимов можно рассматривать и режим повышенной готовности.

В этой связи необходимо отметить следующее.

1) В настоящее время[1] свобода передвижения трактуется как прирожденное и неотчуждаемое конституционное право человека, которое, однако, не является «абсолютным». Оно может быть ограничено «правами и свободами иных индивидов, а также мерами, применяемыми государством в целях охраны и защиты конституционных ценностей» [15, с. 9; 16, с. 52-53], но эти ограничения, как следует из норм ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, должны иметь под собой прочную законодательную основу. Однако это требование соблюдается не во всех случаях. В частности, ни Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [17], ни Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [18] не рассматривают введение режима повышенной готовности ни как основание для ограничения въезда в Российскую Федерацию или выезда из нее, ни как основание для ограничения свободы выбора места пребывания. Не рассматриваются в качестве такого основания и такие «нестандартные» (в терминологии В.Б. Рушайло) ситуации, как «возникновение чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, иного чрезвычайного происшествия либо обстоятельства непреодолимой силы» [18, статья 23]. Исключение составляет начатая в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, процедура реадмиссии.

В этих условиях в целях устранения пробелов в правовом регулировании положения иностранных граждан в Российской Федерации условиях противодействия дальнейшему распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) Президентом Российской Федерации был принят Указ от 18 апреля 2020 № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [19]. В частности, этим нормативным правовым актом на период с 15 марта по 15 июня 2020 г. было приостановлено течение:

а) сроков временного пребывания, временного или постоянного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Россий-

---

[1] Для советских граждан свобода передвижения являлась достаточно болезненным вопросом, поскольку присущий советской системе контроль за человеком во всех сферах его деятельности требовал жесткой регламентации его передвижения как при перемене места жительства, так и в случае краткосрочных поездок. Переход от построения развитого социализма к «построению капитализма» коренным образом изменил эту ситуацию.

ской Федерации, сроков, на которые иностранные граждане и лица без гражданства поставлены на учет по месту пребывания или зарегистрированы по месту жительства, в случае если такие сроки истекают в указанный период;

б) сроков нахождения за пределами Российской Федерации участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, членов их семей, лиц, получивших разрешение на временное проживание или вид на жительство, в случае если указанные лица не имеют возможности въехать в Российскую Федерацию до истечения 6-месячного срока нахождения за ее пределами, необходимого для принятия решения об аннулировании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, разрешения на временное проживание или вида на жительство;

в) сроков добровольного выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

г) сроков действия визы, разрешения на временное проживание, вида на жительство, удостоверение беженца, и ряда других документов в случае, если срок их действия истекает определенный этим Указом период.

Кроме того, было установлено, что в период с 15 марта по 15 июня 2020 г. в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не принимаются решения о нежелательности их пребывания (проживания), об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, решения о лишении статуса беженца, временного убежища, об аннулировании ранее выданных виз, разрешений на работу, патентов, разрешений на временное проживание, видов на жительство, свидетельств участника Государственной программы.

Необходимо подчеркнуть — этот Указ Президента Российской Федерации носит временный характер; срок действия его норм (с учетом изменений, внесенных Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2020 г. № 392) истекает 15 сентября текущего года. Однако ситуации, когда может потребоваться приостановление сроков временного пребывания, временного или постоянного про-

живания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и т.п., ограничение свободы передвижения людей или отдельных ее составляющих, ситуации, обусловленные не только распространением COVID-19, но и иными «нестандартными» явлениями социального и (или) природно-техногенного характера, могут возникать и в иные периоды. Поэтому вопросы реагирования на возникновение таких «нестандартных ситуаций» должны быть урегулированы, по нашему мнению, на законодательном уровне.

2) Учитывая, что право на свободу передвижения в последние десятилетия рассматривается как прирожденное и неотчуждаемое конституционное право человека, правовой наукой уделяется значительное внимание выявлению и исследованию принципов, на которых должны базироваться правовые инструменты, устанавливающие ограничения этого права. Среди таких принципов особое место занимают принципы целенаправленности и эффективности. Указанные принципы означают, что вводимые ограничительные меры должны обеспечить достижение результата, предусмотренного целеполаганием, с одной стороны, и минимальные побочные последствия — с другой[1]. В то же время недостаточная проработанность нормативной правовой базы, как показала практика реализации мер, направленных противодействие распространению новой коронавирусной инфекции, не только затрудняет оценку эффективности предлагаемых к введению ограничений, но и снижает эффективность принимаемых мер. В частности, как было отмечено выше, в целях снижения скорости распространения инфекции во всех субъектах Российской Федерации были введены ограничительные мероприятия, связанные с запрещением гражданам покидать места проживания (пребывания) (самоизоляция или карантин), и помещением в обсерваторы лиц, прибывших из эпидемически неблагополучной территории. Но при этом действующими законодательными актами не определено, что представляет собой режим самоизоляции, чем он отличается от карантина, и в каких ситуациях должен вводиться. В этих условиях у многих граждан возникали сомнения в целесообразности соблюдения самоизоляции, что по-

---

[1] В частности, из норм ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации следует, что введение ограничений возможно лишь в том случае, если без их установления невозможно обеспечить сохранение жизни и здоровья людей, защиту основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечить оборону страны и безопасность государства. В то же время ограничительные меры не должны способствовать несоблюдению прав и свобод, предусмотренных статьями 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции Российской Федерации.

влекло за собой нарушение некоторыми гражданами режимных требований, установленных органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в целях всемерного снижения рисков распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, и, как следствие, к росту заболеваемости этой инфекцией.

Это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правовых инструментов, устанавливающих ограничения конституционного права граждан на свободу передвижения в условиях введения режима повышенной готовности.

Подводя итог проведенному анализу, отметим:

Правовой режим повышенной готовности представляет собой систему правовых норм преимущественно административно-правового характера, которая направлена на ограничение прав и свобод граждан, прав юридических лиц, а также изменение компетенции исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. Он характеризуется достаточно широким кругом регулируемых правом общественных отношений, ограниченным периодом действия, а также преимущественно императивными методами государственного управления.

В настоящее время в нашей стране имеются основные законодательные акты, призванные регламентировать общественные отношения в условиях введения правового режима повышенной готовности. Однако практика противодействия распространению новой коронавирусной инфекции выявила ряд пробелов в действующем правовом регулировании. Часть выявленных пробелов была оперативно устранена, другие только предстоит устранить. В частности, в более детальной регламентации нуждаются общие подходы к ограничению отдельных конституционных прав граждан в условиях режима повышенной готовности. «Отправными точками» совершенствования действующего законодательства должны стать представления о том, что:

а) предотвращение различных типов чрезвычайных ситуаций требует использования различных «наборов» административно-правовых средств, что может повлечь за собой ограничение различных конституционных прав граждан;

б) введение режима повышенной готовности необходимо рассматривать не как средство, с помощью которого осуществляется ограничение прав и свобод граждан, а как составную часть правового арсенала, призванного обеспечить интересы личности, общества и государства. С помощью этого режима осуществляется огра-

ничение отдельных прав граждан и в то же время гарантируются и охраняются наиболее важные права и свободы личности. Поэтому правовые инструменты, устанавливающие ограничения конституционных прав граждан, должны строиться на принципах целенаправленности и эффективности.

Важнейшим условием эффективной законотворческой деятельности является учет практики реализации законодательных и иных нормативных правовых актов, выявление системных проблем их применения с целью возможного совершенствования законодательства. Поэтому, учитывая, что пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 по оценке ВОЗ является наиболее масштабной за последние 50 лет, подготовке предложений по совершенствованию законодательства о правовом режиме повышенной готовности должно предшествовать детальное изучение российского и зарубежного опыта противодействия распространению этой инфекции. При этом исследоваться должно и правовое регулирование вопросов противодействия распространению этой инфекции, и практика реализации принятых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы.

Список источников

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» // СЗРФ. 2011. № 51. ст. 7552
2. Wuhan Municipal Health Commission briefi ng on the pneumonia epidemic situation. 31 December 2019 (in Mandarin) // http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2019123108989
3. Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it
4. О случаях заболевания пневмонией в Китайской Народной Республике // https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=13425
5. Постановление Главного государственного санитарного врача России от 24 января 2020 г. № 2 «О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» // https://rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/epidemiological-surveillance/?ELEMENT_ID=13554

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗРФ. 2020. № 6. Ст. 674.
7. Отчёт о текущей ситуации по борьбе с коронавирусом COVID-19 // Официальный сайт Правительства Российской Федерации http://static.government.ru/media/covid19/reports/PxBki0yaLqAnj1RTwP5Rkoe7ABIDc1Yw/2020-06-09_coronavirus_government_report.pdf
8. Указ Президента Российской Федерации от 02 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗРФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082
9. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности. М., 2003.
10. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: диссертация ... д-ра юрид. наук. М. 2004.
11. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗРФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2028
12. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗРФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274
13. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗРФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2029
14. Шапиро И.В. Право на территориальное самоопределение как элемент конституционного статуса человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2008
15. Ибрагимова Л.Р. Конституционное право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, выезд и въезд в Российскую Федерацию: вопросы теории и практики. Автореферат ... канд. юрид. наук: Казань. 2020. С. 9.
16. Салихова Б.А. Некоторые аспекты ограничения права на свободу передвижения // Закон и право. 2018. № 7. С. 52-53
17. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗРФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
18. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗРФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
19. Указ от 18 апреля 2020 № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗРФ. 2020. № 16. Ст. 2573.

Смоляров М.В.,
старший преподаватель кафедры
правовых и гуманитарных дисциплин
ЧОУ ВО «Московский университет имени С.Ю. Витте»
(msmolyarov@yandex.ru)

РАБОТА ПАРЛАМЕНТАРИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСА: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ МОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Smolyarov M.V.,
Lecturer of the Department of legal Sciences and Humanities,
Moscow Witte University
(msmolyarov@yandex.ru)

THE WORK OF A PARLIAMENTARIAN IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS: POSSIBLE WAYS OF MODIFYING LEGISLATION AND ENFORCEMENT

Любой депутат любого уровня обязан представлять и защищать интересы граждан Российской Федерации. Это положение проистекает из требований российского законодательства, которое закрепляет правовой статус народного избранника [1].

Анализируя федеральные и региональные акты, можно заключить, что к основным обязанностям парламентариев стоит отнести следующее:

Необходимость поддерживать связь с гражданами. Это предполагает рассмотрение обращений избирателей, проведение личных приемов граждан, встреч с избирателями. Таким образом, являясь институтом, связующим граждан, власти разного уровня и парламент, депутат фактически параллельно отслеживает неблагоприятные изменения социального и экономического положения граждан, экстренно реагирует на них с использованием тех правовых возможностей, которые предоставлены ему законодательством (сюда относится: направление депутатских запросов, инициирование парламентских запросов; разработка законопроектов в целях устранения дисбалансов в управлении).

– Необходимость непосредственно и активно участвовать в деятельности парламента (то есть присутствовать как на пленарных заседаниях, так и на заседаниях комитетов и комиссий).

– Отметим, что список обязанностей градируется в зависимости от нормативного акта и от субъекта Федерации: в некоторых документах (например, созданных в парламенте Рязанской области) указано, что депутат обязан сохранять информацию, составляющую государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую ему известной в связи с исполнением депутатских обязанностей, используя ее исключительно в служебных целях, а также не использовать ставшую ему известной служебную информацию для извлечения личной выгоды; соблюдать требования нормативных правовых актов субъекта федерации [2; 3, 245–248; 4, 15–26]

Соответственно, от исполнения данных обязанностей зависит и качество работы депутата, его восприятие деятельности со стороны населения.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации (статья 2 Конституции). Данное положение расширяется и уточняется в нескольких постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, которые указали, что защита здоровья населения является публично-правовой обязанностью государственных органов [5].

В 2020 году в мире произошла вспышка заболевания, вызванного SARS-CoV-2019. Данный возбудитель, как отмечается в многочисленной медицинской литературе, в тяжелых формах провоцирует возникновение пневмонии, может привести к ОРДС. Так как летальность и контагиозность заболевания крайне высока, то в январе 2020 года Правительство Российской Федерации внесло его в специальный перечень особо опасных инфекций [6]. Это означает, что работа с заболевшими осуществляется при соблюдении санитарно-эпидемиологических требований, установленных Главным санитарным врачом [7].

В апреле 2020 года инфекционное заболевание, вызванное возбудителем SARS-CoV-2019, активно распространялось по территории РФ. В результате в регионах тотально был введен режим повышенной готовности, прекращена работа ряда предприятий (преимущественно закрытие коснулось малого и среднего бизнеса). Вполне очевидно, что распространение заболевания стало способствовать возникновению экономических проблем: как отмечает Росстат, за один месяц количество людей, официально зарегистрированных на бирже труда, выросло, достигнув показателя в 3,7 млн. человек [8].

В этой ситуации, как неоднократно подчеркивалось руководством Государственной думы Российской Федерации, парламентарии должны ответственно выполнять свои обязанности, неукоснительно соблюдая требования российского законодательства [9; 10]. Это предполагает следующее:

– основной акцент делается на принятии экстренных норм, касающихся функционирования органов исполнительной власти: например, в нижней палате парламента большой акцент делается на внеочередных пленарных заседаниях. При этом дифференцировано подходят и к рассматриваемым законопроектам: основной акцент делается на документах, подготовленных для реализации Поручений и предложений Президента РФ [11];

– расширилось применение различных форм парламентского контроля [12; 13];

– народные избранники обязаны улучшать взаимодействие с региональными и муниципальными органами власти, организовать прямой выход на граждан Российской Федерации с целью выяснения причин возникновения возможных критических ситуаций.

К сожалению, в существующих условиях российского парламентаризма некоторые избиратели в субъектах федерации сталкиваются с проблемой своеобразного социального дистанцирования депутатов: так, например, в ряде субъектов Уральского федерального округа граждане не смогли связаться со своими народными избранниками. Депутаты назвали основной причиной отказа от коммуникации с гражданами невозможность очного выезда в связи с введением правил обсервации (прибывшие обязаны отправиться на двухнедельный карантин) [14].

Считаем, что в сложившихся условиях взаимодействие депутата с гражданами, конечно, не может и не должно ограничиваться только выездами и очным общением. Народным избранникам необходимо оперативно (иногда даже без соответствующего нормативного регулирования) перестроить свою работу, ориентируясь на лучший отечественный и зарубежный опыт (Великобритания, Германия, Италия, Испания) [15].

Так, например, взаимодействие с населением можно осуществлять дистанционно:

– в виде онлайн-конференций через социальные сети (режим блиц-интервью). В нескольких субъектах Федерации (Рязанская область [16], Ханты-Мансийский автономный округ) данный формат, используемый, правда, губернаторами, а не депутатами, показал себя крайне позитивно: во-первых, люди, задавшие главе субъекта федерации вопросы, получают тут же ответы на них (то есть, иначе

говоря, проводится информационно-разъяснительная работа деятельности органа власти); во-вторых, во время прямого эфира могут быть даны поручения, а представители СМИ, отслеживающие подобные эфиры, конечно же проконтролируют их ход исполнения. Применительно к народным избранникам формат онлайн-эфиров может быть использован для получения необходимой дополнительной информации: после эфира депутат может направить депутатские запросы для решения возникающих проблем у граждан, а во время следующих подобных мероприятий обнародовать результаты своей работы;

– в виде специальных встреч с избирателями через видео-конференц-связь.

Видеоконференц-связь может быть использована и в более масштабном плане — ее применяют в рамках заседаний парламентов ряда стран: так, например, в Великобритании в зале заседания находится несколько избранников, рассредоточенных с соблюдением требований социального дистанцирования; остальные парламентарии выходят на связь через специальные приложения и платформы [17].

В Российской Федерации видеоконференц-связь используется, например, Государственной думой при коммуникации с представителями органов исполнительной власти. В остальном — работа нижней палаты отечественного парламента строится на основе очного присутствия при соблюдении кворума (единственное дополнительное правило: все заседания проходят в урезанном временном режиме, так как сокращение часов работы связано с необходимостью проведения дезинфекции зала заседания).

На этом фоне субъекты Федерации действуют совершенно разнонаправлено. В Московской области и Москве дистанционная работа парламентариев приветствуется, проводятся онлайн-заседания [18; 19]. В это же время, например, в Рязанской области заседания областной думы проводятся только очно [20].

Считаем, что в существующих условиях требуется мощная модификация работы народных избранников на основе некоторых модельных правил:

– необходимо разработать отечественный программный комплекс, предусматривающий возможность работать в режиме онлайн-конференции. Указанная техническая система должна защищать персональные данные участвующих в мероприятиях.

– важно создать систему голосования по законопроектам в удаленном режиме.

Предлагаемые технические модификации вызывают вполне обоснованный теоретический вопрос: как обеспечить подтвержденность

личности участника онлайн-мероприятия? Не произойдет ли такая ситуация, когда голос уйдет от депутата против его воли?

Думается, что данные проблемы возможно решить с учетом лучших отечественных нормативных разработок: института электронной цифровой подписи (далее — ЭЦП) и норм, регламентирующих получение, обработку и хранение биометрических данных.

Обозначим кратко нормативные требования к каждому из вышеуказанных институтов.

Под ЭЦП понимают специальный реквизит электронного документа, полученный с помощью криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа. Одним из видов ЭЦП считается квалифицированная электронная подпись (соответствующие положения, касающиеся ЭЦП, содержатся в одноименном федеральном законе).

Что касается биометрических данных, то здесь стоит обратить внимание на следующие важные аспекты:

Федеральный закон «О персональных данных» в ст. 11 закрепил, что биометрией считаются сведения, характеризующие физиологические и биологические особенности человека, на основании которых устанавливается личность гражданина [21]. ГОСТ Р ИСО/МЭК 19794 к биометрическим данным относит: изображение, отпечатки пальцев, ДНК [22]. Вполне очевидно, что использовать все вышеупомянутые сведения во время онлайн-голосования парламентария (или его участия в том или ином онлайн-мероприятии) не представляется возможным: для сбора того же ДНК-теста требуется длительное время, работа соответствующих специалистов.

Для упрощения идентификации депутатов разных уровней стоит использовать сокращенный объем биометрических данных: фото, видеозаписи лица, записи голоса. Тем более, что, например, Приказ Минкомсвязи России от 25.06.2018 № 321 «Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических персональных данных в целях идентификации, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации» это позволяет сделать: в пункте 4 установлено, что для идентификации лица достаточно лишь наличие изображения гражданина, его голоса [23]. К слову, большинство кредитных организаций осуществляют сбор биометрических данных именно в такой пропорции [24].

Соответственно, предоставив парламентариям квалифицированную ЭЦП и заполучив с их согласия некоторые биометрические данные (фотография или видеозапись, сделанная в соответствии с вышеуказанным Приказом; записи голоса парламентария), можно говорить о том, чтобы данные субъекты голосовали на заседаниях парламента в онлайн-режиме, используя ресурсы портала «Госуслуги» с обязательной трехфакторной аутентификацией:

– аутентификация первой степени — проверка пароля с отсылкой сообщения на личный телефон депутата (эту аутентификацию можно усложнить, введя императивное требование по запросу QR-кода для установления личности). Аутентификация первой степени успешно осуществляется уже сейчас некоторыми почтовыми сервисами [25];

– аутентификация второй степени — идентификация субъекта, обратившегося к сайту с учетом распознавания его голоса и лица (для этого необходим компьютер с видеокамерой, предусматривающей высокое разрешение);

– аутентификация третьей степени — загрузка полученной ЭЦП с usb-носителя.

– Внедрение такой системы работы существенно модернизирует всю деятельность российского парламента, переориентировав ее на электронное делопроизводство.

Список источников:

1. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». URL:// http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=351255&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4191500052507189#09919201200655621 (дата обращения: 31.05.2020)
2. Закон Рязанской области от 25 июня 2010 г. № 57-ОЗ «О статусе депутата Рязанской областной думы». URL:// http://www.rznoblduma.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=886&Itemid=286 (дата обращения: 31.05.2020)
3. Ютовец О.Г. Классификация обязанностей депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 245–248.
4. Черепанов В.А. Свободный депутатский мандат: за и против // Журнал российского права. 2015. № 6 (222). С. 15–26.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке».

URL:// https://rg.ru/2019/12/06/postanovlenie-vs-dok.html (дата обращения: 31.05.2020)
6. Постановление Правительства России от 31 января 2020 г. № 66 // Собр. законодательства РФ. 10.02.2020. № 6. Ст. 674.
7. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 2 марта 2020 г. № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)». URL:// http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1330232/ (дата обращения: 31.05.2020)
8. Минтруд допустил появление до 6 млн безработных в России после эпидемии. URL://https://www.rbc.ru/society/28/04/2020/5ea87a179a794752f55d0511/ (дата обращения: 31.05.2020)
9. Председатель ГД назвал ключевые задачи депутатов в условиях угрозы коронавирусной инфекции. URL:// http://duma.gov.ru/news/48474/ (дата обращения: 31.05.2020)
10. Вячеслав Володин поручил депутатам взять на контроль ситуацию с реализацией мер поддержки граждан и бизнеса в своих избирательных округах. URL:// http://duma.gov.ru/news/48611/ (дата обращения: 31.05.2020)
11. Какие новые меры поддержки ждут бизнес. URL:// http://duma.gov.ru/news/48573/ (дата обращения: 31.05.2020)
12. Депутаты фракции «Единая Россия» обсудили с Министром здравоохранения РФ актуальные вопросы охраны здоровья. URL:// http://duma.gov.ru/news/48477/(дата обращения: 31.05.2020)
13. Володин заявил о необходимости парламентского контроля за реализацией поручений Путина. URL:// https://tass.ru/obschestvo/8529775 (дата обращения: 31.05.2020)
14. Семь уральских депутатов Госдумы бросили избирателей в разгар эпидемии. URL:// https://ura.news/articles/1036280051 (дата обращения: 31.05.2020)
15. В парламент — ни ногой. URL:// https://rg.ru/2020/05/16/britanskie-deputaty-otkazalis-vernutsia-na-rabotu-v-parlament.html (дата обращения: 31.05.2020)
16. Рязанский губернатор Николай Любимов ответит на вопросы рязанцев онлайн. URL:// https://ryazpressa.ru/gubernator-nikolaj-lyubimov-otvetit-na-voprosy-onlajn/ (дата обращения: 31.05.2020)
17. This week in the Commons: 11 May 2020. URL:// https://www.parliament.uk/business/news/2020/may/this-week-in-the-commons-11-may-2020/ (дата обращения: 31.05.2020)
18. Алексей Шапошников: Мосгордума успешно провела первое в своей истории пленарное заседание в дистанционном формате. URL:// https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/aleksey-shaposhnikov-mosgorduma-uspeshno-provela-pervoe-v-svoey-istorii-plenarnoe-zasedanie-v-distantsionnom-formate (дата обращения: 30.05.2020)
19. Планы Мособлдумы изменились — в связи с пандемией комитеты проведут порядка 20 мероприятий. URL:// https://www.mosoblduma.ru/#a-tab-0-body_ (дата обращения: 30.05.2020)

20. Реализацию регионального проекта «Чистая вода» рассмотрели в областной Думе. URL:// http://www.rznoblduma.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2403 (дата обращения: 31.05.2020)
21. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных»
22. ГОСТ ISO/IEC 19794-1-2015 Информационные технологии (ИТ). Биометрия. Форматы обмена биометрическими данными. Часть 1. Структура. URL:// http://docs.cntd.ru/document/1200129505 (дата обращения: 31.05.2020)
23. Приказ Минкомсвязи России от 25.06.2018 N 321 (ред. от 04.07.2019) «Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических персональных данных в целях идентификации, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.07.2018 N 51532). URL:// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302133/ (дата обращения: 31.05.2020)
24. Подробная информация об условиях и принципах обработки персональных данных в соответствии с GDPR. URL:// https://www.sberbank.ru/ru/personal_policy/gdpr (дата обращения: 31.05.2020)
25. Двухфакторная аутентификация. URL:// https://yandex.ru/support/passport/authorization/twofa.html (дата обращения: 31.05.2020).

7. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Tykwińska-Rutkowska D.,
Adjunct Professor Department of Administrative Law Faculty
of Law and Administration University of Gdansk
ul. J. Bażyńskiego 6, 80-308 Gdańsk, Poland
(dominika.tykwinska@ug.edu.pl)

GENETIC DATA SECURITY AND PRE-IMPLANTATION AND PRENATAL DIAGNOSTICS. SELECTED ASPECTS

Тыквинска-Рутковска Д.,
Адъюнкт-профессор Кафедра административного права,
Юридический и административный факультет,
Гданьский университет
ул. Й. Бажиньскего 6, 80-308 Гданьск, Польша
(dominika.tykwinska@ug.edu.pl)

ЗАЩИТА ГЕНЕТИЧЕСКИХ ДАННЫХ И ПРЕДИМПЛАНТАЦИОННАЯ И ПРЕНАТАЛЬНАЯ ДИАГНОСТИКА. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Genetic research has become an integral part of modern medicine over the last decades. Thanks to them it is possible not only to make a precise diagnosis, but also to adapt the treatment to the diagnosis (personalized therapy), as well as to gain insight into the future state of health subjected to these tests. The above also applies to genetic tests carried out on oocytes and embryos (pre-implantation genetic diagnostics) and fetuses (prenatal diagnostics). It should be noted, however, that the analysis of genetic information makes it possible to identify a person and the result of the test concerns not only the patient himself but also persons related to him

[1, pp. 93–94]. Nevertheless, the results may be of interest not only to the patient and his relatives, but also to scientists, the pharmaceutical industris, insurers and employers. Therefore, a specific legal framework is needed within which genetic testing can be carried out taking into account security standards, including the safe processing of genetic data and the confidentiality of genetic information. The concerns about human rights' violations and access to genetic data of unauthorized persons are legitimate.

Given the lack of provisions of constitutional rank relating directly to the issue of genetic data [2, p. 310] — their status and protection — attention should be paid to the statutory legislation. First of all, it should be noted that there is no comprehensive regulation of genetic testing in Poland [3]. There are in force numerous acts containing fragmentary provisions, such as the Act on Laboratory Diagnostics, the Act on Patient Rights, the Act on Collection, Storage, Transplantation of Cells, Tissues and Organs. Additionally, this catalogue includes the Act on health care services financed from public funds and the Act on Family Planning, Protection of the Human Fetus and Conditions of Permissibility of Termination of Pregnancy (the so-called Anti-abortion Act), from which the right to prenatal tests can be derived, as well as the Act on Infertility Treatment, which allows the use of pre-implantation diagnostics in certain circumstances. Equally comprehensive is the catalogue of executive acts including, among others, the regulation on medical records, the regulation on the requirements of diagnostic laboratories. Since the problem of genetic data protection is considered in relation to the use of specific diagnostic methods — prenatal diagnostics and pre-implantation diagnostics — methods that differ from each other from the medical but also legal point of view — it is necessary to present them briefly. Prenatal diagnostics is connected with the issue of abortion, but also fetal therapy, which is considered a very promising field of medicine, and prenatal surgery is a chance to cure certain development-related defects in fetal life. The right to prenatal genetic tests is based on the provisions of art. 2a of the Anti-abortion Act, which provides for the freedom of access to information and prenatal tests [4], especially when there is an increased risk or suspicion of a fetus genetic or developmental defect or an incurable life-threatening fetus disease. Thus, in fact, the right to prenatal tests is a part of the right to health information, which extends to information about the condition of the fetus [5]. Due to the fact that the examination is performed on a pregnant woman's body, she has the right to decide on the performance of the examination, to agree to it either verbally or in writing depending on the invasive nature of the examination and to receive a result that does not refer to her body but also contains her data, including sensitive data [6, p. 36]. Moreover, it should be stressed that since the information provided to a

pregnant woman is a premise for her conscious decision, the obligation to provide it is a duty of care. The decision whether to renounce the information or to indicate another person authorized to receive it instead belongs to the patient as the subject of the right to information and not to the medical professional.

On the other hand, pre-implantation diagnostics was designed to detect genetic defects in oocytes or embryos, which were created by in vitro fertilization (IVF procedures) before their transfer to the uterus [7, pp. 234–239]. This method allows the conception of a child by a genetically predisposed couple, which is at risk of transmission of hereditary disease or other defects and abnormalities to the offspring [8, p. 13], even when there is no connection with the infertility of the couple. Thanks to pre-implantation diagnostics, it is possible to select defective embryos as well as to choose the sex when the disease is related to the child's sex [9]. Despite numerous legal and ethical doubts, pre-implantation diagnostics is an acceptable medical procedure in the majority of countries around the world, although often within a restrictive legal framework [10, p. 337].

According to the Polish Act on Infertility Treatment, this method is acceptable for medical reasons and needs to be preceded by genetic counselling within the framework of medical counselling, which constitutes the standard of infertility treatment. However, it is not acceptable to use genetic diagnosis as part of a medically assisted procreation procedure to select phenotypic characteristics, including the sex of the child, except to avoid severe incurable hereditary disease. Its use is subject to the consent of spouses or partners, which should be given in writing and include, first, consent for the collection of embryonic cells and, second, consent for diagnostic procedures [11, p. 43]. The consent should be pre-determined by providing relevant information about the essence, aims of the procedure, its benefits and typical risks in relation to it, but also the right to obtain the results of tests, the way of collecting and protecting personal data of donors and recipients of reproductive cells or embryos, and the scope of medical confidentiality (the information obligation in a broad sense) [11, pp. 42–43]. Moreover, PGD users are obliged to undergo genetic counselling after obtaining the results. The provisions of the Act on Infertility Treatment also indicate that this diagnosis may be performed only in a medical diagnostic laboratory operating on the basis of a relevant permit as for medically assisted procreation centers, issued by the Minister of Health. It should be stressed, however, that the entity providing the infertility treatment services may refuse to carry out pre-implantation diagnostics based on the principle of child welfare expressed in the Infertility Treatment Act [10, p. 352], e.g. if parents would aim at conceiving the so-called savior sibling. The aforementioned acts, nevertheless, do not

recognize the notion of genetic data, nor do they explicitly refer to the principles of their protection and processing. Its definition has been introduced in Article 4 point 13 of the Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation; GDPR] [12]. This Act is effective as of 25 May 2018 and, in accordance with Article 91 section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, it shall be applied directly, with priority in case of conflict over the statutes.

Following the proposed definition of genetic data in the GDPR, these are personal data relating to the inherited or acquired genetic characteristics of a natural person which give unique information about the physiology or health of that natural person and which result, in particular, from an analysis of a biological sample from the natural person in question. Specifically, in line with recital 34 of the GDPR, results from chromosome, DNA or RNA analysis or from the analysis of another element enabling equivalent information to be obtained. These data reveal not only information about human physiology and health but are also unique [13]. To be considered as genetic data, it is necessary to meet the definition of personal data, i.e. the information should relate to an identified or identifiable natural person and at the same time meet the definition of (personal) genetic data [14]. It is worth noting that information which results from laboratory tests, including genetic data and biological samples, should be included under Article 4(13) and recital 35 of the GDPR as health data. These are personal data about the state of health of the natural person which relate to and reveal information about his/her past, present or future physical or mental health, including the use of healthcare services.

In the light of Article 9(1) and (2) of the GDPR, genetic data constitute special categories of personal data which are subject to more restrictive regulation of their processing due to their sensitive nature. Their processing should comply with the principles of lawfulness, adequacy, purpose and temporal limitation. Since it is carried out using new technologies, due to its nature, its scope, its context and its purposes, it may entail a high risk of infringing individuals' rights or freedoms. Furthermore, by their nature, specific technical and organizational measures and precautions to prevent adverse effects on the data subject are required. However, as far as the processing of genetic data is concerned, Member States are entitled to maintain or further specify conditions relating to their processing (Article 9(4) GDPR).

This raises the question whether the genetic data obtained from an in vitro fertilized egg cell test or a fetus test are actually data about the health

of the genetic material donors (parents) or a pregnant woman. Or should they be treated as personal data — specifically concerning the health of the unborn child — and be given protection comparable to that of a minor? Unfortunately, due to the limitation of the personal scope of application of the GDPR — as stated in Recital 27 of the GDPR — this act does not apply to deceased persons but also does not provide for the protection of unborn child data — the answer is not easy at all.

In the literature concerning this subject, as well as among practitioners' lawyers, two different viewpoints have been presented regarding the protection of unborn child data on the grounds of GDPR. According to the first one, GDPR is applicable to the genetic data of unborn children. However, in the light of the second, these data do not benefit from the protection guaranteed by the regulation. Several arguments are put forward in the discussion. Among other arguments, it is pointed out that not applying the GDPR to the processing of these data would undermine the effectiveness of data protection of the person at birth. Indeed, there is a risk that the fetus's genetic characteristics will be used to build a personal/genetic profile of the individual before birth and then make it available to third parties in order to offer products corresponding to the profile. Therefore, the protection against profiling set out in Article 22 of the GDPR would be illusory. Furthermore, it is stressed that the exclusion from the protection of unborn child genetic data undermines constitutional standards for the protection of life (if it is assumed that this protection applies to every human being regardless of stage of development).Otherwise, there would be a limitation of a person's constitutional rights to informational autonomy.

As another argument, a potential conflict between the provisions of Articles 7 and 8 of the EU Charter of Fundamental Rights and Polish constitutional standards — the protection of dignity and life — is cited, assuming that these provisions exclude from the scope of GDPR protection the processing of prenatal genetic data. This would lead to the coexistence of two standards for the protection of these data, and would thus imply that the objective of GDPR, as set out in recital 10, of a consistent and uniform application of the rules on the protection of individuals' fundamental rights and freedoms with regard to the processing of personal data in the Union, cannot be achieved. According to the other argument, since the rights provided for in the GDPR may be exercised by a person from the moment of birth, until then the information concerning nasciturus should be treated as the personal data of a mother, father or other persons [15]. After the birth of a child and on condition that the child is born alive, the potential personal data of this child may be considered.

These several arguments lead to the conclusion that in the age of medical development, and in particular of genetics and biotechnology, a

number of problems arise for national legislators. These include problems related to ensuring the protection of genetic data and patient rights. Unfortunately, they are not clearly solved by binding acts of international organizations — GDPR — or by soft law acts highlighting the problem of processing special categories of data like genetic data. Therefore, taking into account the specificity of this category of personal data and the observed and not slowing down technological development allowing for their processing, storage and the resulting risks, it should be concluded that the postulate to adopt a national legal regulation on the protection of genetic data becomes justified. It should take into account the constitutional principles of protection of dignity, equality, life, health, privacy and personal data. It seems extremely difficult to modify the binding provisions of the Constitution in this respect [16]. The introduced legal regulation should create appropriate conditions for the exercise of the rights provided for in the GDPR, which the entity protecting prenatal genetic data is not able to exercise personally due to the lack of legal personality in the sphere of non-pecuniary rights [17]. It should also refer to numerous obligations of controllers and processors related to the processing of genetic data.

List of references

1. Mendnis A., Ochrona danych genetycznych jako danych osobowych, Studia Iruridica, 2018, LXXII, pp. 87–103.
2. The right to privacy in terms of personal data protection is guaranteed by Article 51 of the Constitution of the Republic of Poland. According to Article 51(1) of the Constitution of the Republic of Poland, no one may be obliged, other than under the Act, to disclose information concerning his or her person. According to Article 51(2) of the Constitution of the Republic of Poland, public authorities may not acquire, collect and make available information other than that necessary in a democratic state of law. Pursuant to Article 51(3) of the Constitution of the Republic of Poland, everyone has the right to access official documents and data collections concerning himself/herself. The limitation of this right may be determined by law. At the same time, Article 51(4) of the Constitution of the Republic of Poland states that everyone has the right to demand correction and removal of false, incomplete or collected information contrary to the Act. Moreover, in Article 51(5) of the Constitution of the Republic of Poland, the supplement indicates that the principles and mode of collecting and making data available are specified by the Act. Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, C.H. Beck, 2012, pp. 1176.
3. The above is a significant problem in the context of Poland's failure to ratify the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine of 4 April 1997, developed within the framework of the Council of Europe, the so-called Bioethics Convention or Oviedo Convention.

4. Among the prenatal tests, there are tests of different degrees of invasiveness, e.g. the least invasive screening test is ultrasonography. Proper genetic testing is carried out on blood samples taken from the patient, amniotic fluid, placenta tissue or umbilical cord blood.
5. Compare the view presented in the Supreme Court judgment. The judgment of the Supreme Court of 12 June 2008, case ref. No. III CK 16/08, OSNC 2008, No 3, item 48.
6. Compaer Boratyńska M., Informacja a swobodny dostęp do genetycznych badań prenatalnych a klauzula sumienia i przywilej terapeutyczny, Etyka 2013, No 47, pp. 34–49.
7. In the case of an egg cell, a polar body biopsy is performed. On the other hand, from the created embryos by biopsy about one to two cells are obtained and the structure of their DNA and chromosome system is analysed. See: Domitrz J.A., Goncikowska E., Diagnostyka przedimplantacyjna [in:] Niepłodność i rozród wspomagany, eds. Radwan J., Wołczyński S., Poznań, Termedia, 2011, pp. 233–242.
8. K. Bączyk-Rozwadowska, Aktualne problemy diagnostyki preimplantacyjnej w kontekście dążeń rodziców do realizacji projektu rodzicielskiego, Białostockie Studia Prawnicze 2017, vol. 22, No. 2, pp. 11–33.
9. Compare: Art. 14 Bioethics Convention.
10. K. Bączyk-Rozwadowska, Prokreacja medycznie wspomagana. Studium z dziedziny prawa, Toruń, Wydawnictwo Dom Organizatora, 2018, pp. 807.
11. The provisions of art. 17 point 3 in connection with art. 29 section 1 point 5, art. 30 section 1 point 7, art. 32 section 1 point 5, art. 32 section 2 point 6, art. 36 section 1 point 7 of the Act on Infertility Treatment are essential in this context. Tykwińska-Rutkowska D., Wybrane prawne problemy medycznie wspomaganej prokreacji (Uwagi de lege lata) [in:] Rola i wyzwania nauk medycznych, eds. Maciąg M., Maciąg K., Lublin, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, 2018, pp. 35–50.
12. OJ EU 4.4.2016, L 119/1. It is worth noting that documents such as the UNESCO International Declaration on Human Genetic Data of 16 October 2003 and Recommendation R (97) 5 of the Committee of Ministers to the Member States on the protection of medical data, adopted on 13 February 1997, exist at international level, but these are non-binding acts. Nevertheless, these acts stress the problem of processing these data.
13. Lubasz D., Chomiczewski W., Czerniawski M. Drobek P., Góral U., Kuba M., Makowski P., Witkowska-Nowakowska K., Art. 4 [in:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, eds. Lubasz D., Bielak-Jomaa E., Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2018, https://sip-1lex-1pl-1ze0y2um22786.hansolo.bg.ug.edu.pl/ [access: 2020-06-06]
14. Fajgielski P., Art. 4 [in:] Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), [in:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2018, https://sip-1lex-1pl-1ze0y2um23166.hansolo.bg.ug.edu.pl/ [access: 2020-06-06]

15. Litwiński P., Barta, Kawecki, Art. 4 [in:] Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz, ed. Litwiński P., Warszawa, C.H. Beck, 2018, https://sip-1legalis-1pl-13ysyp6m23197.hansolo.bg.ug.edu.pl/ [access: 2020-06-06]
16. In the period since the enactment of the Constitution of the Republic of Poland on April 2, 1997, this law has been amended only twice.
17. A child conceived not being a natural person is not an addressee of articles 23 and 24 of the Civil Code. See: Kapelańska-Pręgowska J., Prawne i bioetyczne aspekty testów genetycznych, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2011, https://sip-1lex-1pl-1ze0y2um2239e.hansolo.bg.ug.edu.pl/ [access: 2020-06-06]

Sieradzka Aneta,
Ph.D, University of Gdańsk
(asieradzka@protonmail.com)

PRIVACY AND PROTECTION OF MEDICAL DATA IN THE POLISH CONSTITUTION

Сиерадзка Анета,
Ph.D, Гданьский университет
(asieradzka@protonmail.com)

КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ И ЗАЩИТА МЕДИЦИНСКИХ ДАННЫХ В КОНСТИТУЦИИ ПОЛЬШИ

Protection of privacy in Poland.

Privacy is one of the goods most at risk of violation, and therefore the most desirable and valued. The intensive development of new technologies that facilitate work, life, as well as the use of sound and image recording devices carry many threats to the privacy of the individual as a person. Some people give up their own privacy in this area for the sake of popularity and various interactions with other users of the global village, which is the Internet. In the era of the ubiquitous internet or the use of visual monitoring by public and private entities, there are quite often violations of privacy, conscious or unconscious, and new technologies are not only facilitations, but also numerous threats. A. Mednis rightly stated that «modern technologies (which are constantly being developed) have led to

a situation where almost everyone can gather information about us that 40 years ago secret services would not be able to gather even the most totalitarian regimes.» That is why the legal framework is so important, which sets out the limits of interference in privacy in various areas of life, especially those in which processing of specific categories of data occurs, and those in medical facilities occur on a large scale.

Treating man as an autonomous subject who alone as an individual decides completely about himself and his actions, if they do not enter the sphere of freedom of others, is the basis of the liberal concept of freedom. This approach to individual freedom has been at the heart of the isolation of the right to privacy. «Etymologically, the word privacy derives from the Latin word privus translated as own, free from, single. It is from this that the adjective privatus evolves, which is used to designate private property or persons not performing public functions. «The term 'right to privacy' was introduced by S.D. Warren and L.D. Brandeis in 1890 and was de fined as the right to be left alone. On the basis of the European Court of Human Rights, there is no single comprehensive definition of private life, while privacy is understood as the right to «live your own life, arranged according to your own will, limited to any necessary minimum of any external interference», indicated by the Constitutional Tribunal[1] in its judgment of 4.11.2014 (SK 55 / 13, Legalis). This applies, among others to personal life, and therefore also to the health of the individual.

In Poland, the right to privacy was regulated for the first time in the constitution, in the Constitution of the Republic of Poland, and is the starting point for the whole set of constitutional guarantees. The Constitution of the Republic of Poland contains regulations that directly and literally relate to the right to privacy, understood as one of the subjective rights. The constitutional right to privacy sets out extensive guarantees for the protection of individuals against interference with their privacy, including the provision of health services that affect them. Article 47 of the Polish Constitution explicitly guarantees the right to privacy — according to it, everyone has the right to the legal protection of private and family life, honor and good name, and to decide on their personal lives. Considering that it was used by the Polish constitution-maker under article 47 of the Polish Constitution, the phrase «everyone» — and taking into account the nature of the right to privacy contained in this provision — it can be considered that the right to privacy in terms of article 47 of the Polish Constitution applies to all natural persons (and not only Polish citizens). The right to privacy concerns — as should be emphasized at the same time — only natural persons (and not legal persons and other collective

[1] In Poland.

entities), since only they are capable of having private and family life, honor and good name.

The doctrine expresses the view that the protection of privacy is additionally guaranteed — on the basis of the Polish Constitution — by its article 30, stating that the source of all freedoms and rights is inviolable human dignity. Acceptance that article 47 of the Constitution of the Republic of Poland sets a general norm, leads to the conclusion that to the extent that the protection of privacy is not implemented by special regulations, it is possible to refer to general regulations, e.g. to protect information about a person and the ability to decide on the scope and extent of sharing and communicating information about his life to others The doctrine of constitutional law also expressed the view that article 47 of the Constitution of the Republic of Poland is a provision of a general scope, while several subsequent constitutional provisions (Articles 48–51) are, in fact, specific regulations regarding specific aspects of the right to privacy. The right to privacy, as stipulated in article 47 of the Polish Constitution is guaranteed, among others in the aspect of personal data protection provided for in art. 51 of the Polish Constitution (judgment of the Constitutional Tribunal of 19 May 1998, U 5/97, Legalis). In the cited judgment of the Constitutional Tribunal, the disclosure to the workplace (employer) of specific information on the employee's health condition on the sick leave in the form of the statistical number of the disease was considered a violation of the constitutional right to privacy.

At the statutory level, the protection of the right to privacy has been included in the Civil Code. Article 23 of the Civil Code defines the catalog of personal rights, stating that personal rights of a person, in particular health, freedom, honor, freedom of conscience, surname or pseudonym, image, confidentiality of correspondence, inviolability of housing, scientific, artistic, inventive and rationalizing creativity remain under protection of civil law, regardless of the protection provided for in other provisions. The catalog of these goods is not closed, which confirms the use of the term «in particular». The lack of enumerative specification of goods is caused by the fact of constant social development, within which the review of views, moral and moral norms is carried out. Article 23 of the Civil Code provides for non-property subjective rights, which are personal rights, which belong to the category of absolute subjective rights, and this sets out the obligation for every person not to interfere in the sphere of rights falling within the scope of a given law. Claims for unlawful violation of personal rights are divided into property and non-property doctrine. Article 24 § 1 of the Civil Code stipulates that the one whose personal interests are threatened by someone else's actions may demand that the act be discontinued, unless it is not unlawful. In the event of a breach, the person who committed the

breach may be required to complete the steps needed to remove its effects. According to the principles set out in the Civil Code, one may also demand monetary compensation or the transfer of an appropriate sum of money for a given social purpose. If, as a result of a breach of personal property, property damage occurs, the injured party may demand that it be repaired according to general principles.

Dignity in the Polish Constitution.

According to article 30 of the Polish Constitution, the inherent and inalienable human dignity is a source of human and citizen freedom and rights. It is inviolable, and its respect and protection is the responsibility of public authorities. Human dignity is today seen as a central value in constitutional and legal international systems. Human dignity is not recognized as a right, but as a feature of every human being and a reason for which every human being is a subject of rights and freedoms, which results in the prohibition of eliminating these rights and their excessive limitation. The concept of dignity based on Greek and Judeo-Christian philosophy is much older than human rights. Article 30 of the Constitution of the Republic of Poland sets out the basic directions for the interpretation of provisions protecting basic human rights and forms the basis of constitutional principles.

Medical data protection — constitutional guarantees of protection

Guarantees resulting from article 51 of the Constitution of the Republic of Poland only concern natural persons (and not legal persons or other collective entities). Notwithstanding the above, an additional reservation should also be made and it should be noted that Article 51 of the Polish Constitution is not limited to guaranteeing the protection of personal data, but it provides a broader guarantee of privacy protection. Privacy protected under constitutional provisions in article 51 of the Polish Constitution is a broader concept than just personal data protection.

The right to health protection is most often included in the so-called of the second generation, however, is closely related to the fundamental rights of the first generation (personal rights), namely the right to protection of life, freedom from inhuman or degrading treatment or punishment, the right to privacy, as well as freedom of conscience and religion or the right to information. The basics of protecting the value of health should be sought in many provisions of the Polish Constitution, with the primary role being attributed to article 68 of the Polish Constitution. In addition, the following also apply to the obligation to protect health: article 30 (protection of dignity), article 38 (protection of life), article 39 (no experiments allowed without voluntary consent), art. 41 section 1 (corporal immunity), article 40 (prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment) (see CT judgment of 17.01.2004, K 14/03, Legalis).

List of references:

1. Polish Constitusion.
2. Case law of the constitutional court in Poland.
3. Civil Code in Poland.
4. Aneta Sieradzka, Medical data protection, Warsaw, C.H. Beck, 2018.
5. Aneta Sieradzka, GDPR documentation in medical facilities, Warsaw, C.H. Beck, 2019.

Алимов Э.В.,
научный сотрудник отдела конституционного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(emil.alimov@gmail.com)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫХ ОРГАНИЗМОВ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ[1]

Alimov E.V.,
Researcher of the Department of Constitutional Law
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Candidate of Legal Sciences
(emil.alimov@gmail.com)

STATE REGULATION OF GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS IN THE UNITED STATES OF AMERICA[2]

Современные биотехнологии, в частности, генетические, активно используются в медицине, сельском хозяйстве, пищевой про-

[1] Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 18-29-14009 «Теория и практика правового регулирования статуса лиц, участвующих в научных исследованиях генома живых организмов, их прав и обязанностей, пределов юридической ответственности в России и зарубежных государствах».

[2] This work was supported by the RFBR grant № 18-29-14009 «Theory and practice of legal regulation concerning status of subjects, which participate in researching genome of living organisms, subjects' rights, obligations and liability limits in Russia and in foreign states».

мышленности и в ряде иных отраслей, что обуславливает необходимость выработки единой государственной политики относительно законодательного регулирования и развития данной инновационной деятельности. В этой связи актуальным является анализ опыта правового регулирования генетически модифицированных организмов (далее — ГМО) в Соединенных Штатах Америки (далее — США), поскольку данное государство является одним из лидеров по разработке и использованию ГМО, чему во многом поспособствовал национальный законодатель.

Вопрос относительно допустимости использования ГМО в США начал активно обсуждаться на научно-экспертном и государственном уровнях с 70-х. гг. прошлого века [1, pp. 303]. В результате этого в 1986 г. Исполнительным аппаратом главы Управления по разработке научно-технической политики (Office of Science and Technology Policy, OSTP) был опубликован документ под названием «Координированные рамки регулирования биотехнологии» [2]. Этот акт стал результатом усилий межведомственной рабочей группы, созданной в 1984 г., для рассмотрения вопроса о том, подходит ли нормативная база, регулирующая производство и оборот традиционных продуктов, для продуктов, полученных из биотехнологии (т.е. ГМО). Рабочая группа, руководствуясь в том числе предложениями общественности, пришла к ряду выводов, в частности, к тому, что действующие на тот момент законы могут быть признаны приемлемыми для регулирования отмеченных вопросов при условии внесения соответствующих изменений и дополнений.

В США отсутствует специальное федеральное законодательное регулирование, содержащее правила непосредственно о ГМО. Положения о ГМО содержатся в законодательных актах, регулирующих смежные общественные отношения: о здоровье, безопасности и окружающей среде и др. Подход США к правовой регламентации ГМО основан на тезисе, что регулирование должно быть сосредоточено на природе организма и окружающей среды, в которой он произведен, а не на способе производства данного продукта [3].

Можно сделать вывод, что государственное регулирование ГМО в США не является жестким, а напротив, направлено на содействие непрерывного развития различных биологических технологий (по сравнению, например, с Европейским союзом) [4, с. 47–48]. ГМО являются экономически значимым компонентом биотехнологической промышленности, которая в настоящее время играет важную роль в экономике США, поскольку именно США являются ведущим

в мире производителем генетически модифицированных (далее — ГМ) культур [5, с. 105].

Однако, несмотря на промышленный рост использования ГМ культур в течение последних лет, в США сформировалось достаточно противоречивое общественное мнение относительно ГМО ввиду, прежде всего, отсутствия полноценной информированности населения о ГМО [6]. Вместе с тем многие научные организации в США опубликовали ряд работ, касающихся безопасности ГМО, в которых посредством проведенных исследований был сделан вывод, что отсутствуют какие-либо факты, доказывающие реальный вред ГМО по сравнению с продуктами, полученными традиционным путем [7].

Следует отметить, что основными федеральными органами исполнительной власти, участвующих в регулировании ГМО являются: Служба инспекции здоровья животных и растений Министерства сельского хозяйства США (APHIS), Управление по контролю за продуктами и лекарствами (FDA) и Агентство по охране окружающей среды (EPA).

APHIS регулирует вопросы выращивания, импорта и транспортировки ГМ-растений на основе Закона о защите растений 2000 г. (Plant Protection Act (PPA)), в соответствии с которым новое растение должно получать предварительное одобрение APHIS до его введения в оборот [8]. APHIS предоставляет разрешение на использование ГМ растений тремя способами: уведомительный способ, разрешительный способ или определение нерегулируемого статуса.

Процедура уведомления доступна для использования растений, которые не классифицируются как вредные. После направления уведомления заявителем, APHIS отвечает в установленный срок подтверждением или отказом. Если получен отказ, заявитель может обратиться за разрешением.

Процедура получения разрешения требует от заявителя представления информации, касающейся: организма-донора, организма-реципиента, состава регулируемого изделия; выражение измененного генетического материала в регулируемом изделии и молекулярной биологии системы, использованной для изготовления изделия; места, где были созданы донорские и реципиентные организмы и другие подробные сведения об условиях создания и предполагаемого использования данного продукта. Если APHIS предоставляет разрешение, то в отношении данного продукта у APHIS сохраняются контролирующие функции. Невыполнение условий может привести к отзыву разрешения.

ГМ растения, которые были протестированы, и было доказано, что они не представляют опасности, могут иметь право на определение нерегулируемого статуса. Ходатайство об определении нерегулируемого статуса должно включать подробную биологическую информацию о регулируемом изделии и организме-получателе, опубликованные и неопубликованные научные исследования, данные полевых испытаний и другую информацию, предназначенную для оказания APHIS помощи в определении того, является ли растение вредным организмом.

FDA регулирует безопасность всех пищевых продуктов для человека и животных в США (кроме мяса, птицы и яиц), а также лекарств и биологических продуктов. Основным законодательным актом для FDA является Закон о пищевых продуктах, медикаментах и косметике 1937 г. (Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FFDCA, FDCA, FD&C)), который запрещает продажу фальсифицированной или неправильно маркированной пищи [9].

В своем программном заявлении 1992 г. FDA подтвердило, что в большинстве случаев оно будет относиться к продуктам, полученным из ГМО, как к их аналогам, выращенным традиционным способом, то есть как к безопасным, предварительное утверждение которых не требуется [10]. Однако в отношении продукта ГМО, который значительно отличается по структуре, функции или составу от веществ, обнаруженных в настоящее время в пищевых продуктах, потребуется одобрение этого вещества в качестве пищевой добавки [10].

FDA рекомендует разработчикам новых сортов растений, предназначенных для использования в пищевых продуктах, включая ГМО, участвовать в процедуре консультаций с FDA, чтобы «обеспечить решение проблем безопасности пищевых продуктов, а также других проблем (например, маркировки) до их коммерческого распространения» [11]. FDA публикует подробную информацию о проведенных консультациях. К компетенции FDA также относится решение вопросов о безопасности препаратов, используемых в животноводстве (New Animal Drugs — NAD) [12].

FDA наделено полномочиями в отношении регулирования рынка лекарств в целом. Так, компании, заинтересованные во внедрении нового лекарственного препарата на рынок США, в большинстве случаев должны получить одобрение FDA, что предусматривает предоставление подробной информации о безопасности и эффективности лекарственного средства (химический состав препарата, производство, результаты тестирований и др.). Лекарственные препараты, разработанные с помощью генной инженерии,

должны пройти тот же процесс одобрения FDA, что и другие виды лекарств.

FDA также регулирует введение в оборот медицинских продуктов, классифицируемых как «биологические продукты», которые включают вакцины, сыворотки и т.п. в соответствии с положениями Закона о здравоохранении 1944 г. (Public Health Service Act) [13]. Биологические продукты (ГМО или их аналоги, полученные традиционными способами) должны быть лицензированы FDA.

EPA регулирует использование пестицидов и микроорганизмов, созданных с помощью генной инженерии в соответствии с Законом об инсектицидах, фунгицидах и родентицидах 1910 г. (Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA)), согласно которому пестициды: не должны оказывать необоснованного вредного воздействия на окружающую среду; должны быть зарегистрированы в EPA, прежде чем их можно будет распространять на коммерческой основе; должны быть проверены и утверждены как безопасные, а заявка на регистрацию должна включать информацию, касающуюся испытаний, идентификации продукта, маркировки, информации о допустимости остатков и другую информацию, связанную с безопасностью [14].

Закон об экологической политике 1969 г. (National Environmental Policy Act (NEPA)) требует, чтобы федеральные агентства в ряде случаях готовили экологические оценки (EA) различных процедур (например: выдача разрешения, основанного на изучении возможности оказания существенного влияния на окружающую среду) [15]. Если такая процедура может оказать такое влияние, то агентство должно подготовить более детальную оценку, которая называется Заявление о воздействии на окружающую среду (EIS).

Законы штатов США в целом играют небольшую роль в регулировании ГМО, что связано, прежде всего, с тем, что в США сложилась доктрина преимущества федерального законодательства перед законодательством штатов, что непосредственно вытекает из Конституции США 1788 г., согласно которой федеральные законы являются «верховным правом страны» (статья VI, пункт 2). Вместе с тем некоторые муниципалитеты установили запрет выращивания ГМО, например, в Калифорнии (округа Марин и Мендосино) [16]. Однако такая ограничительная практика правового регулирования ГМО носит исключительный характер.

Особую роль в правовом обеспечении биотехнологий в США сыграла судебная практика, прежде всего, Верховного Суда США. Так, например, в своем решении 1980 г. по делу «Diamond v.

Chakrabarty» Верховный Суд США сформулировал правовую позицию, согласно которой генно-инженерные микроорганизмы могут быть запатентованы [17]. Это судебное решение, в котором генно-инженерные микроорганизмы были признаны объектом патентных прав, способствовало бурному развитию биотехнологий, что было выражено в выдаче тысяч патентов, созданию множества новых компаний.

Следует отметить, что в настоящее время руководство США продолжает поиск наиболее оптимальной модели правового регулирования биотехнологий, в том числе и ГМО, направленной, прежде всего, на развитие данной отрасли и сохранение лидерства США на мировом рынке биотехнологий. Так, в сентябре 2016 г. была опубликована Национальная стратегия модернизации системы регулирования биотехнологической продукции [18]. 11 июня 2019 г. Президент США Д. Трамп подписал Исполнительный приказ о модернизации правового регулирования в области сельскохозяйственных биотехнологических продуктов, в котором со ссылкой на указанную выше Национальную стратегию, отметил, что развитие биотехнологий в США должно поддерживаться доверием граждан, способствовать развитию инноваций в области разработок новых биотехнологий, повышать безопасность пищевых продуктов, увеличивать продуктивность американского фермерства, избегать чрезмерного правового и административного регулирования данной деятельности [19]. В отмеченных актах закреплены меры, направленные на реализацию этих задач.

Список источников

1. Berg P. et al. Potential biohazards of recombinant DNA molecules // Science. 1974. Vol. 185, Issue 4148. pp. 303.
2. Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology (June 26, 1986). URL: http://www.aphis.usda.gov/brs/fedregister/coordinated_framework.pdf.
3. Guide to U.S. Regulation of Genetically Modified Food and Agricultural Biotechnology Products. Report. Pew Initiative on Food and Biotechnology. September 3, 2001. URL: https://www.pewtrusts.org/~/media/legacy/uploadedfiles/wwwpewtrustsorg/reports/food_and_biotechnology/hhsbiotech0901pdf.pdf.
4. Промвек Криссада. Различия в политике о ГМО между США и ЕС // Вестник РУДН. Политология. 2011. № 2. С. 46–49.
5. Кузнецова Г.В. Конъюнктура мировых товарных рынков: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2019. 165 с.

6. Public opinion about genetically modified foods and trust in scientists connected with these foods. Pew Research Center. 2016. URL: https://www.pewresearch.org/science/2016/12/01/public-opinion-about-genetically-modified-foods-and-trust-in-scientists-connected-with-these-foods.
7. Safety of Genetically Engineered Foods Approaches to Assessing Unintended Health Effects. Committee on Identifying and Assessing Unintended Effects of Genetically Engineered Foods on Human Health. 2004). URL: http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309092094.
8. Plant Protection Act. URL: https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title7/chapter104&edition=prelim.
9. Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. URL: https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title21-section342&num=0&edition=prelim.
10. Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties. FDA. Volume 57. 1992. URL: https://www.fda.gov/regulatory-information/search-fda-guidance-documents/statement-policy-foods-derived-new-plant-varieties. Там же.
11. Consultation Procedures under FDA's 1992 Statement of Policy for Foods Derived from New Plant Varieties. FDA. URL: https://www.fda.gov/food/ingredients-additives-gras-packaging-guidance-documents-regulatory-information/consultation-procedures-under-fdas-1992-statement-policy-foods-derived-new-plant-varieties.
12. Regulation of Intentionally Altered Genomic DNA in Animals. FDA. URL: https://www.fda.gov/regulatory-information/search-fda-guidance-documents/cvm-gfi-187-regulation-intentionally-altered-genomic-dna-animals.
13. Compilation of Selected Acts Within the Jurisdiction of the Committee on Energy and Commerce. Health Law. As Amended Through December 31, 2004. URL: https://web.archive.org/web/20090823185830/http://energycommerce.house.gov/images/stories/Documents/PDF/publications/109_health.pdf.
14. Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act. URL: https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/80th-congress/session-1/c80s1ch125.pdf.
15. National Environmental Policy Act. URL: https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf.
16. Marin County, Cal. Code ch. 6.92, 2013. URL: http://library.municode.com/index.aspx?clientID=16476; Mendocino County, Cal. Code ch. 10A.15, 2013. URL: http://library.municode.com/index.aspx?clientId=16484.
17. Diamond v. Chakrabarty. 1980. URL: http://laws.findlaw.com/us/447/303.html.
18. National Strategy for Modernizing the Regulatory System for Biotechnology Products. URL: https://www.epa.gov/regulation-biotechnology-under-tsca-and-fifra/national-strategy-modernizing-regulatory-system.
19. Executive Order on Modernizing the Regulatory Framework for Agricultural Biotechnology Products. URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-modernizing-regulatory-framework-agricultural-biotechnology-products.

Колосова Н.М.,
главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук (const@izak.ru)

ГЕНЕТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ[1]

Kolosova N.M.,
Chief Researcher of the Department of Constitutional Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Science (const@izak.ru)

GENETIC INFORMATION AND PERSONAL DATA: GENERAL AND SPECIAL

Понятие персональных данных и их классификация.

В соответствии со статьей 23 Конституции Российской Федерации право на неприкосновенность частной жизни означает защищенность системы сведений о человеке. Очевидно, что это подразумевает персональные данные о человеке, в том числе, геномную информацию. Однако российское законодательство данный вопрос не решает должным образом. Согласно Федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» под персональными данными понимается любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому лицу. При этом геномная информация не является предметом регулирования данного Федерального закона.

Персональные данные дифференцируются по многим критериям. Можно предложить по степени негативных последствий от разглашения сведений выделить две группы: обычный и особо охраняемый вид персональных данных. Например, номер телефона и медицинская карта с точки зрения последствий неравнозначны. Очевидно,

[1] Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 18-29-14009.

что сведения о здоровье и особенно о генетических особенностях пациента должны включаться в группу особо охраняемых сведений.

Понятие геномной информации в ее соотношении с персональными данными.

Анализ законодательного регулирования и российской юридической литературы позволяет сделать вывод о следующих трех точках зрения по вопросу соотношения персональных данных и геномной информации.

1. Персональные данные шире понятия генетической информации. Генетическая информация не совпадает с персональными данными, так как представляет собой биологический факт об организме конкретного человека. Информация, которая получена в результате ДНК-теста, недостаточна для определения текущего состояния здоровья, но может быть использована для прогнозирования развития заболеваний или вместе с другими данными (например, результатами консультации у врача) быть основной для постановки диагноза. Такие сведения несомненно относятся к персональным данным, но не выделяются в особую группу. Однако в случае анализа результата ДНК-теста, генетическую информацию можно рассматривать в качестве особой категории персональных данных.

2. Персональные данные и геномная информация тождественны.

3. Генетическая информация шире понятия персональных данных, так как охватывает еще и сведения о родственниках.

Соотношение персональных данных и права на информацию в контексте обеспечения безопасности.

Информационная безопасность включает право на информацию и ее защиту. В юридической литературе предлагают понимать право на информацию как ее свободу, что фактически ограничивает данное право лишь доступом к информации [1, с. 57–58].

Кроме того, критикуется отождествление права на информацию и доступ к ней, предлагается данные права различать [1, с. 59].

Представляется, что доступ к информации относится к процедуре ее предоставления, а само право на информацию — к достоверности сведений, запрете ее искажения. Также следует выделить третью составляющую права ни информацию — право не получать информацию. Это имеет особое значение применительно к генетической информации.

Наряду с правом на информацию второй составляющей информационной безопасности является защита информации, что означает и охрану персональных данных. Однако на практике возникает ряд проблем в процессе защиты персональных данных.

Так, для реализации своих конституционных прав человек вынужден порой предоставлять свои персональные данные. Например,

в условиях борьбы с коррупцией на денежном переводе об оказании услуг необходимо указать ИНН, паспортные данные. Это требование согласно Федеральному закону от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» направлено на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Таким образом, ряд прав человека и гражданина, включая право на тайну переписки, почтовых телеграфных и иных сообщений, предусмотренные часть 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены, но только в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации (права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства).

Вместе с тем некоторые права и свободы, в том числе право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на основании части 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению.

При этом в данной и аналогичных ситуациях необходимо находить оптимальный баланс между интересами личности и государства. Важно отметить, что в условиях противодействия международному терроризму, угрозы пандемии права человека могут оцениваться по новым критериям, при которых право каждого должны быть сбалансированы с коллективным правом на безопасность.

Геномная информация и безопасность.

Следует обратить внимание на возникновение новых угроз для информационной безопасности личности в связи с развитием современных научных исследований, в частности. геномных. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2019 г. № 97 были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (далее — Основы). Основы являются документом стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, составляющей которой является информационная безопасность личности.

Было признано, что одной из основных задач государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности является создание условий для проведения генетической

паспортизации населения, развития технологий скрининга генофондов человека, животных и растений.

Кроме того, отмечалась важность совершенствования нормативно-правового регулирования в области обмена информацией с иностранными государствами о передовых научно-технических достижениях в сфере биотехнологий, которые могут быть использованы для разработки опасных биологических агентов.

Правовой анализ Основ свидетельствует о необходимости разработки дополнительных мер, направленных на обеспечение информационной безопасности личности в связи с предстоящей геномной паспортизацией всего населения. С одной стороны, нельзя исключить возможность возникновения качественно новых факторов, влияющих на искажение информации, нарушение конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. С другой стороны, паспортизация населения способствует более профессиональному обеспечению качества медицинской помощи, что особенно актуально в условиях пандемии. Генетической паспорт мог бы стать эффективным инструментом в процессе оказания персонализированной медицинской помощи в процессе поиска лекарств от коронавируса.

Персональные данные, генетическая информация и информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет».

Информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» содержит достаточно большой объём сведений, в том числе, и персональные данные. Нельзя исключить искажение информации, так как достоверность фактов в сети «Интернет» трудно контролировать. Кроме того, возрастание информационного потока содержит качественно новые, дополнительные угрозы. Например, можно получить геномную информацию вопреки воле ее обладателя. Однако следует учитывать то персональные данные характеризуют место человека в социуме и его отношению с институтами общества и государства. Другими словами, персональные данные можно признать институтом социализации и степени социальности личности [2, с. 474]. Отсюда необходимо продолжить исследование больших данных как сложного самостоятельного объекта правового регулирования. На недостатки такого регулирования на международном уровне уже обращалось внимание в литературе [4].

Следует отметить наличие информационного неравенства, так как есть граждане с ограниченным доступом к сети «Интернет» и другим ресурсам, что обуславливает необходимость законодательного установления дополнительных гарантий данной группе лиц.

Очевидна целесообразность совершенствования законодательства для обеспечения защиты персональных данных, в частности, реализации, так называемого, права на забвение [3, с. 30–31].

Выводы.

1. Право на информацию, включая генетическую информацию, право не получать информацию и право на ее защиту в совокупности составляют информационную безопасность.

2. Любая информация, включая генетическую, позволяющая идентифицировать личность человека, должна на законодательном уровне признаваться персональными данными.

3. Генетическую информацию необходимо рассматривать как один из самостоятельных видов персональных данных, что следует закрепить в российском законодательстве. Это предполагает установление особого правового режима ее использования.

4. Необходимо совершенствовать нормативно-правовое обеспечение генетической паспортизации населения в целях развития здравоохранения, персонализированной медицины.

Список источников

1. Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов. М.: Высшее образование; Юрайт, 2009. 789 с.
2. Бачило И.Л. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики. М., Юрайт. 2009. 530 с.
3. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42, 30–31.
4. Талимончик В.П. Большие данные как объект международно-правовой охраны // Журнал Сибирского федерального университета: гуманитарные науки. 2019. № 12 (3). С. 455–469.

Кучерук Ю.С.[1],
Российская Академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(bunnyjulia@mail.ru)

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ТЕХНОЛОГИЙ «BIG DATA» («БОЛЬШИЕ ДАННЫЕ»)

[1] Научный руководитель: Попова А.В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Kucheruk Ju.S.,
The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
(bunnyjulia@mail.ru)

INFORMATION SECURITY OF PERSONAL DATA OF CITIZENS IN THE CONDITIONS OF TECHNOLOGY «BIG DATA»

Совершенствование информационных технологий, все большее внедрение их в повседневную жизнь людей, привело к тому, что XXI век с уверенностью можно назвать «информационным». Сегодня практически каждый человек ежедневно посещает сеть Интернет с различными целями, начиная от общения в социальных сетях и заканчивая получением какой-либо необходимой услуги. Однако, практически все действия в сети Интернет связаны с предоставлением пользователем требуемого сайтом объема своих персональных данных. Например, для получения необходимой информации, как правило, требуется регистрация на сайтах в сети Интернет, указание номера телефона, места жительства и др.

Информация, включающая в себя индивидуальные сведения о лице, представляет собой особую ценность. В соответствие со ст. 2 и 17 Конституции Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» [1]. Однако, реализация таких прав гражданами, в условиях стремительно развивающегося информационного общества, несет в себе угрозу нарушения безопасности их персональных данных, а, следовательно, несоблюдение такого конституционного права, содержащегося в ст. 23, как «неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиты своей чести и доброго имени» [1]. Данная проблема и предопределила актуальность выбранной темы исследования.

Конституционное «право на неприкосновенность частной жизни» приобрело высокий уровень ценности в связи с технологическим прорывом в области обработки, хранения и использования персональных данных человека. В результате чего, данные, передаваемые в виртуальное пространство, стали требовать новых способов защиты. Рассмотрим указанную проблему в рамках технологий «Big data» («Большие данные») [3]. Указанный термин не нашел свое четкое определение в законодательстве Российской Федерации. Представ-

ляется наиболее точным следующее определение: «это динамически изменяющийся массив информации, который представляет собой ценность в силу своих больших объемов и возможности эффективной и быстрой обработки автоматизированными средствами, что, в свою очередь, обеспечивает возможность его использования для аналитики, прогнозирования и автоматизации бизнес-процессов» [4, с. 123].

Как правило, «Большие пользовательские данные» находят широкое применение в сети Интернет, при использовании людьми поисковой строки, при оформлении заказов, поиске конкретных товаров или услуг и др. Такие действия личности позволяют проследить ее индивидуальное поведение, получить о ней характерные только для нее, как отдельного индивидуума, сведения. Положения п. 1 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» закрепляют следующее: «согласие на обработку персональных данных должно быть конкретным, информированным и сознательным» [2]. Отметим, что в большинстве случаев, «Большие данные» не запрашивают согласие субъекта на доступ к его информации и последующий ее сбор для проводимого анализа, а делают это в автоматическом режиме.

По нашему мнению, данная проблема требует как правового, так и надлежащего технологического регулирования, так как в связи с огромным количеством пользовательских запросов, совершаемых одновременно, либо в малые промежутки времени, а также учитывая возможность передачи такой информации третьим лицам, оператор не всегда способен проинформировать о том, как именно будет обработана информация, и как в дальнейшем будет осуществляться ее хранение.

Сегодня «Большие пользовательские данные» приобретают все большую ценность для коммерческих организаций, которые используют получаемую информацию с целью экономической выгоды. Например, анализируя поведение пользователей в сети Интернет, становится крайне легко установить, что интересует большинство населения, какой объем средств оно готово тратить на приобретение конкретного товара. Более того, анализ персональных данных человека становится частью его «цифровой личности», поисковые запросы которой позволяют выявить его индивидуальные предпочтения, предлагая необходимое лишь ему.

Однако, и здесь возникает проблема. Завершение обработки персональных данных должно быть прекращено, в соответствие с ч. 2 ст. 5, после выполнения целей, поставленных такой обработкой [2]. Но, как отмечалось раннее, оператор не способен проинформи-

ровать каждого субъекта о целях обработки его персональных данных. Таким образом, обработка персональных данных приобретает бессрочный характер.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что «Большие пользовательские данные» с одной стороны, могут быть использованы коммерческим сектором для развития своего бизнеса, с помощью анализа насущных потребностей пользователей, что позволит выставлять предложения, в которых будут заинтересованы все участники, но, с другой стороны, доступ к анализу персональной информации перечеркивает конституционные гарантии неприкосновенности частной жизни граждан. На наш взгляд, требуется совершенствование правового регулирования в указанной области, с целью снижения рисков и поиска взаимовыгодного положения для обеих сторон.

При использовании технологии «Больших данных» видятся наиболее опасными несколько рисков. Это утечка данных, искаженная обработка персональных данных, имущественная дискриминация. Так, возможность утечки персональных данных опасна тем, что идентифицирующая пользователя информация способна попасть к лицам, неуполномоченным на ее получение и быть использована ими в незаконных целях. Усиленную защиту требуют популярные сервера, что связано с наличием в их базах огромного количества персональных данных «цифровых личностей». Ненадлежащий уровень защиты таких серверов может привести к увеличению рисков взлома и несанкционированного доступа к таким данным.

Искаженная обработка персональных данных может нести в себе опасность, вплоть до летального исхода. Например, ошибочное информирование пользователя о состоянии здоровья на основании его электронных сведений. Как правило, такие приложения или интернет-сайты выводят общий алгоритм, который не индивидуализирует каждого «электронного пациента» в отдельности, что приводит к неверной постановке диагноза и рекомендациям по лечению.

Интересны ситуации, связанные с имущественной дискриминацией. Сбор персональных данных о пользователе, при использовании технологий «Больших данных», предоставляет возможность получить не только сведения об имени лица, месте его проживания и других идентифицирующих характеристиках. Отмечены случаи определения модели устройства, с которого осуществлялся выход в сеть Интернет. Стоимость модели такого устройства и предопределяла ценовую политику на услуги и товары, поиск которых осуществлялся пользователем [5].

Роль информационного пространства в коммерческом секторе также крайне высока. Производители, в своем большинстве, уже

имеют, помимо реальных магазинов, виртуальные. Анализ индивидуальных потребностей потенциальных покупателей, на основе их персональных данных, становится проще. Но, такие персональные данные для коммерческих организаций лишь информационный набор чисел и статистик. Что способствует восприятию людей не как отдельных личностей, а в качестве экономического топлива для бизнеса.

Подводя итоги, отметим, что, в настоящее время, при наличии возрастающей роли сети Интернет в жизни населения, персональные данные гражданина требуют совершенствования механизмов их защиты, как на правовом уровне, так и при помощи внедрения новых технологий. Стремительно увеличивающееся количество пользователей увеличивает количество предоставляемых в сеть Интернет сведений. Связано это с тем, что ни одна услуга или покупка товара, а порой, даже доступ к сайту, не обходится без введения индивидуальных данных, в связи с чем, возрастает число рисков несанкционированного доступа к таким данным

Таким образом, нельзя давать послабление защите персональных данных, ведь ощущение человеком своей уязвимости представляет угрозу для него самого. Надлежащий механизм защиты персональных данных, постоянно совершенствующийся в соответствии с развивающимися технологиями, позволит при использовании технологий «Больших данных» обеспечить соблюдение интересов всех заинтересованных сторон.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) http://www.pravo.gov.ru, 01.08.2014.
2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.
3. Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.
4. Савельев А.И. Направления регулирования Больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. С. 122–144.

5. Allen F. When the Device You Use Determines the Price You Get. [Электронный ресурс] URL: https://www.techlicious.com/blog/price-discrimination-by-operating-system-device/ (дата обращения: 15.05.2020).

Ливадная Ю.А.,
выпускник аспирантуры Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(yulia.liwadnaya@yandex.ru)

НОВЕЛЛЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЗАКОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»

Livadnaya J.A.,
graduate of postgraduate studies,
Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Moscow
(yulia.liwadnaya@yandex.ru)

NOVELTIES OF NORMATIVE REGULATION OF ISSUES OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION OF 14.03.2020 NO. 1-FKZ «ON IMPROVING THE REGULATION OF CERTAIN ISSUES OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC AUTHORITIES»

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон) [1], статья 1 которого

вступит в силу в случае одобрения содержащихся в ней изменений общероссийским голосованием со дня официального опубликования его результатов, тем не менее представляет огромный интерес с точки зрения новелл нормативного регулирования вопросов конституционной ответственности.

Следует отметить, что указанным вопросам в Законе уделено немаловажное место, а именно соответствующие изменения предлагается внести в главы 3, 4, 5, 6, 7 Конституции Российской Федерации. Это свидетельствует о возрастании роли и значения конституционной ответственности органов государственной власти, их должностных лиц, что обусловлено процессами, закономерными для развития правового государства и демократии, а также актуальности исследования данной тематики в теории конституционного права.

Анализ норм Закона позволяет выявить следующие тенденции развития нормативного регулирования вопросов конституционной ответственности:

1. Введение новых оснований наступления конституционной ответственности путем закрепления в конституционно-правовых нормах следующих конституционных деликтов:

– действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям (часть 2.1. статьи 67 Конституции Российской Федерации);

– умаления значения подвига народа при защите Отечества (часть 3 статьи 67.1 Конституции Российской Федерации);

– введения и эмиссии других денег (кроме рубля — *прим. Ю.Л.*) в Российской Федерации (часть 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации).

С точки зрения теории права указанные поправки в Конституцию Российской Федерации представляют собой диспозиции конституционно-правовых норм [10, с. 154]. Санкции этих норм потенциально могут быть закреплены в отраслевых нормах уголовного законодательства. Однако сейчас соответствующие нормы в уголовном законе отсутствуют. Следовательно, в случае вступления в силу Закона потребуется устранение правового пробела.

В настоящее время было бы ошибочным полагать, что, например, в случае нарушения части 2.1. статьи 67 Конституции Российской Федерации эти действия могут быть в полной мере квалифицированы в соответствии с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (статьи 280, 280.1), поскольку они охватывают только

публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности либо действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Если же действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям совершены специальным субъектом (в том числе коллективным), выступающим субъектом конституционно-правовых отношений, то речь идет о конституционной ответственности с применением соответствующих санкций (например, приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации до решения этого вопроса соответствующим судом, освобождение от должности в связи с утратой доверия, лишение неприкосновенности и др.).

Представляется, что аналогичным образом может быть решен вопрос привлечения к конституционной ответственности в случаях совершения введения и эмиссии других денег (кроме рубля — *прим. Ю.Л.*) в Российской Федерации, а также умаления значения подвига народа при защите Отечества, если указанные деяния совершены специальным субъектом (в том числе коллективным), выступающим субъектом конституционно-правовых отношений.

Следует отметить, что совершение названных конституционных деликтов, одновременно нарушающих иные отраслевые запреты (в данном случае потенциально уголовно-правовые), требует комбинированного применения конституционных санкций и санкций иных отраслей права (в данном случае уголовного наказания) в определенной последовательности, которая зависит от характера совершенного правонарушения и правового статуса его субъекта.

2. Определение новых субъектов, порядок и основания наступления конституционной ответственности которых будут установлены Конституцией Российской Федерации, а именно:

Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий.

Речь идет о том, что в соответствии с частью 1 статьи 93 Закона помимо Президента Российской Федерации, который может быть отрешен от должности в установленном Конституцией Российской Федерации порядке, Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так

и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации, председатели, заместители председателей и судьи кассационных и апелляционных судов.

Ранее основания и порядок наступления юридической ответственности указанных субъектов определялись на уровне федерального конституционного закона. В предложенной Законом редакции пункта е.3) статьи 83 Конституции Российской Федерации эти основания и порядок устанавливаются на уровне норм Конституции Российской Федерации. Так, Президент Российской Федерации вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Сенаторы Российской Федерации.

В данном случае речь идет о переименовании в Конституции Российской Федерации членов Совета Федерации в сенаторов Российской Федерации. Так, часть 1 статьи 98 Конституции Российской Федерации изложена в Законе в следующей редакции: «Сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей». Очевидно, что подобное конституционное переименование

потребует дальнейшей ревизии законодательства в целях приведения его в соответствие с конституционно-правовыми нормами.

3. Установление конституционного запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации для широкого круга специальных субъектов, в их числе:

– Президент Российской Федерации (часть 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации);

– Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, иные руководители федеральных органов исполнительной власти (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);

– руководитель федерального государственного органа (часть 5 статьи 78 Конституции Российской Федерации);

– сенаторы Российской Федерации (часть 4 статьи 95 Конституции Российской Федерации);

– депутаты Государственной Думы (часть 1 статьи 97 Конституции Российской Федерации);

– судьи судов Российской Федерации (часть 1 статьи 119 Конституции Российской Федерации);

– прокуроры (часть 2 статьи 129 Конституции Российской Федерации);

– Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (пункт «е» часть 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации);

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (часть 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Несмотря на четкость и детальность регулирования конституционных правоотношений рассматриваемыми нормами, сохраняется ряд проблемных вопросов.

Во-первых, перечень субъектов, на которые распространяется заперт открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, включены как индивидуально поименованные субъекты (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, сенатор, судья и другие), так и обобщенное понятие «руководитель федерального государственного органа».

В соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [4] государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

– Российской Федерации;

– федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее — федеральные государственные органы);

– субъектов Российской Федерации;

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы субъектов Российской Федерации);

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Поскольку речь идет о конституционной ответственности, представляется, что во избежание произвольного толкования конституционно-правовых норм и манипулирования субъектным составом, необходимо четкое определение перечня федеральных государственных органов, руководители которых могут быть привлечены к конституционной ответственности в соответствии с частью 5 статьи 78 Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, устанавливается в порядке, установленном федеральным законом.

В данном случае проблема состоит в том, что указанный запрет содержится в целом ряде федеральных законов. Например, в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы — в части 1 статьи 4 Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [2]; в отношении высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — пункт «г» части 1 статьи 19 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3]. Кроме того, запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации установлен Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [5], и наконец, в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [6].

Представляется, что в конституционно-правовых нормах речь идет именно о последнем из названных нормативных правовых актов. Именно Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», являясь по своей правовой природе специальным законом, определяет в статье 10 перечень конституционно-правовых санкций, которые могут быт применены к субъекту в зависимости от его статуса за несоблюдение указанного запрета (досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия).

Учитывая, что правовой статус названных в нормах Закона субъектов определяется не только федеральными законами, но и федеральными конституционными законами (например, Председателя Правительства Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации) либо определен исключительно конституционно-правовыми нормами (Президент Российской Федерации), то целесообразно в дальнейшем осуществить доработку законодательства, регулирующего запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в целях выстраивания четкой единой системы, исключив излишнее дублирование правовых норм в актах разной юридической силы.

Таким образом, новеллы нормативного регулирования вопросов конституционной ответственности в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не только расширяют перечень конституционных деликтов, их субъектный состав, но и устанавливают на уровне Конституции Российской Федерации защиту значимых, по мысли законодателя, объектов.

Анализ конституций и актов конституционного значения зарубежных стран показывает, что те или иные тенденции определения объектов конституционной защиты характерны для государств с учетом конкретного исторический момента принятия конституционно-правовых норм. Так, в ряде стран установлены конституционные запреты посягательства на следующие объекты:

Во-первых, неприкосновенность государственной власти в целом и порядок функционирования отдельных ее ветвей. Так, в разделе 3 статьи III Конституции США дано определение государственной измены Соединенным Штатам, под которой понимается только ведение войны против них или присоединение к их врагам и оказание им помощи и содействия [7, с. 818]. Узурпация, захват власти либо вооруженный мятеж также находятся под государственным запретом в конституционных нормах стран мира (например, в Кыргызстане, ряде стран Латинской Америки и других).

Во-вторых, общественный порядок и общественная безопасность. Например, в соответствии со статьей 28 Конституции Китайской Народной Республики государство охраняет общественный порядок, подавляет предательскую и прочую контрреволюционную деятельность, карает за нарушение общественной безопасности, дезорганизацию социалистической экономики и другие преступные действия, наказывает и перевоспитывает преступные элементы [8, с. 233.].

В-третьих, права и свободы личности. Так, статья 17 Конституции Индии посвящена отмене неприкасаемости, в частности применение каких-либо правоограничений на основании неприкасаемости является преступлением, наказуемым по закону.

В-четвертых, защита историко-культурного наследия. Наиболее ярким примером является статья 46 Конституции Испании, которая гласит: «Органы власти гарантируют сохранение и обогащение исторического, культурного и художественного наследия народов Испании, а также ценностей, его составляющих, независимо от их юридического статуса и имущественного положения владельцев таких ценностей. Уголовный закон устанавливает наказание за посягательства на это наследие» [9, с. 59–60]

Таким образом, новеллы нормативного регулирования вопросов конституционной ответственности в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» преследуют единую цель — конституционная защита государственного суверенитета Российской Федерации как главного условия существования российского народа, являющегося его носителем, единственным источником власти и хранителем уникальной исторической памяти.

Список источников

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации: 1994. № 2. Ст. 74; 2001. № 32. Ст. 3317; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2008. № 44. Ст. 4996; 2009. № 20. Ст. 2391; 2010. № 31.- Ст. 4181; 2016. № 19. Ст. 2670; 2017. № 24. Ст. 3476; Российская газета. № 93. 29.04.2020.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 5049; Российская газета. № 93. 29.04.2020.
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации: 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.
5. Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации: 2012. № 19. Ст. 2274; 2013. № 19. Ст. 2329; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359. Российская газета. № 93. 29.04.2020.
6. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»// Собрание законодательства Российской Федерации: 2013. № 19. Ст. 2306; 2019. № 18. Ст. 2197.
7. Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 1 / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. 832 с.

8. Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3 / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. 1040 с.
9. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. / под ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательство НОРМА, 2001. 840 с.
10. Радько Т.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2019. 496 с.

Маринова И.Н.,
студент 1 курса РУДН
(ioanna.marinova@yandex.ru)

СОМАТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВОПРОСЫ БИОБЕЗОПАСНОСТИ В КОНСТИТУЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИЯ

Marinova I.N.,
a first-year student at Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
(ioanna.marinova@yandex.ru)

SOMATIC HUMAN RIGHTS AND BIOSAFETY ISSUES IN THE CONSTITUTION AND LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

В статье будут рассмотрены вопросы биобезопасности, регулирования оборота ГМО (генномодифицированных организмов) и биопрепаратов, трансплантации тканей и органов, некоторых соматических прав человека, сбора биометрических данных, основываясь на Конституции и законодательстве Болгарии, преимущественно уголовном.

В связи с пандемией COVID-19 во многих странах были предприняты строгие меры, среди которые закрытие границ и самоизоляция для определенных категорий населения. Как и Российская Федерация, Республика Болгария не стала исключением.

Разумеется, что такое положение дел не могло не вызвать протесты. Некоторые заявляли, что ограничение передвижения незаконно и в корне противоречит Конституции Республики Болгария, согласно которой каждый может свободно перемещаться. Следует учесть, что в Болгарии признается её верховенство. Однако в этом акте,

главе второй «Основные права и обязанности граждан», статье 35 также присутствуют строки со следующим содержанием: каждый может свободно перемещаться и это право допустимо ограничивать только законом, защитой национальной безопасности, правами и свободами других граждан и защитой народного здоровья. Последнее словосочетание ключевое для рассматриваемой темы.

Данная формулировка является инструментом биополитики и биобезопасности государства, которому нашлось место в основополагающем акте этой страны.

В некотором смысле похожей является статья 55 Конституции Российской Федерации, где ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом оправдано, если на кону защита нравственности и здоровья других лиц. Статья 74 Конституции Российской Федерации допускает ограничение перемещения товаров и услуг федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

В Конституции Республики Болгария народное здоровье упоминается также в контексте, что против него не может быть направлена свобода совести и вероисповедания (статья 37) и того, что поиск, получение и распространение информации не должны вредить ему (статья 41).

Однако биобезопасность включает не только предотвращение эпидемий среди населения, в том числе и путем ограничения передвижения. Биологическая безопасность направлена на сохранение живыми организмами своей биологической сущности, биологических качеств, системообразующих характеристик и связей. Меры в этом случае направлены на предотвращение широкомасштабных потерь биологической целостности.

Нарушить целостность может многое: внедрение чужеродных форм жизни в устоявшуюся экосистему, проникновение чужеродных вирусных или трансгенных генов или прионов, загрязнение пищи бактериями, воздействие генной терапии или инженерии либо вирусов на органы и ткани, в том числе и человека, загрязнение природных ресурсов. Не исключается возможность попадания чужеродных микроорганизмов из космоса.

Очевидно, что одной из основных угроз в таком случае является биологические агенты и токсины, которые в некоторых случаях в состоянии послужить основой для биологического оружия. Что говорит о них Уголовный кодекс Республики Болгария?

Они фигурируют в статьях 336, 337, 339 и 353. В зависимости от преступления наказания варьируют от одного года и штрафа в 5000 лев

(перенос через границу в нарушение международного договора) или двух лет лишения свободы (отсутствие разрешения на получение, хранения или передачу иной персоне) вплоть до пожизненного заключения (допущение утечки на территории континентального шельфа, повлекшее смерть одного или более человека). Для сравнения — средняя зарплата в стране составляет около 1300 лев до вычета налогов [1].

Эти составы расположены в главе одиннадцатой “Общеопасные преступления”.

Кроме того, в рамках контроля потенциальных угроз в основном законе Болгарии указали, что государство контролирует все учреждения здравоохранения, а также производство лекарств, медицинской техники, биопрепаратов и торговлю ими. Исторически под биопрепаратами понимают медицинские продукты биологического происхождения, среди которых вакцины, анатоксины, препараты крови, клетки, ткани, аллергены, рекомбинантные белки, гормоны. Ключевыми биопрепаратами в сфере лекарственного обеспечения являются инсулин, вакцины и факторы свертываемости крови.

“Закон о генетически модифицированных организмах” жестко регулирует оборот генномодифицированных организмов. Перед регистрацией и допуском на территорию страны заявителем обязательно проводится оценка рисков для здоровья людей и природы (глава 4), а Министерство окружающей среды и вод вправе потребовать разъяснений не только при этих процедурах, но и в будущем при возникновении подозрений.

В детское питание добавлять ГМО категорически запрещено. Импортированная из Германии детская смесь с содержанием ГМО была уничтожена [2].

В иных категориях продуктов допускается наличие не более чем 0,9% ГМО и это обязательно нужно указать на этикетке. В противном случае следует максимальный штраф 1 000 лев для продавца — именно таков был приговор для распространявшего сою из Украины с 5% ГМО [2, 3].

На данный момент создано четыре регистра: площадей, где высвобождают ГМО, помещений для работы с ГМО в контролируемых условиях, изданных разрешений на высвобождение ГМО, а также разрешений на работу с ними. Они обновляются в рамках семи дней после издания разрешений. Три из них пустуют на момент 23 мая 2020 года [4].

В регистре помещений присутствуют только 5 наименований и все они принадлежат образовательным или научным учреждениям в столице: агробиституту, институту молекулярной биологии,

институту по физиологии растений и генетике, институту по микробиологии и биологическому факультету Софийского университета. Всем перечисленным дозволено работать с микроорганизмами класса 1, а три учреждения имеют право культивировать растения класса А. О позвоночных животных и тем более редактировании генома человека речи не велось.

Запрещается выращивание и высвобождение в окружающую среду ГМО на территориях, которые будут перечислены далее. Во-первых, в границах защищенных по «Закону о защищенных территориях» и в границах защищенных зон Национальной экологической сети по смыслу «Закона о биологическом разнообразии». Во-вторых, на расстоянии менее 30 километров от границ этих территорий. В-третьих, на расстоянии менее 10 километров от стационарных пасек, зарегистрированных по «Закону о пчеловодстве». В-четвертых, на расстоянии менее 7 километров от мест производства биопродуктов в рамках сельского хозяйства. При традиционном способе производства ГМО должны находиться на расстояниях, определенных для каждой культуры в приложении 2. Они составляют от 100 (арахис) до 3000 (конопля и подсолнечник) километров.

Таким образом, по факту выращивание и высвобождение в окружающую среду ГМО запрещено на всей территории Болгарии. Министерство окружающей среды и вод открыто признает это [4].

Санкция за нарушение запрета — штраф от 500 000 до 1 000 000 лев.

Раздел III главы «Общеопасные преступления» называется «Преступления против народного здоровья и окружающей среды». Она интересна в контексте соматических прав человека и нарушений, с ними связанных.

Соматические права человека — права самостоятельно распоряжаться своим телом. С ними тесно связаны вопросы трансплантации органов, искусственного репродуцирования, абортов. Перечисленное разрешено в определенных пределах в отличие от эвтаназии.

Необходимо получить ясно выраженное согласие на донорство тканей и органов.

По статье 349а нарушение установленных правил изъятия и предоставления человеческих органов и тканей для трансплантации наказывается лишением свободы от года до трех лет, а при наличии корыстного мотива — от трех до пяти лет.

Может создаться впечатление, что Болгария крайне консервативная страна, однако по статье 13 Конституции вероисповедания свободны, пусть традиционной религией и признается православие, а она в свою очередь отделена от государства.

К тому же Республика Болгария на законодательном уровне не имеет ничего против биометрии.

Все граждане старше 14 лет [5] должны получить документ «лична карта» — аналог обычного паспорта в РФ, позволяющий путешествовать по стране, Европейскому союзу и некоторым другим государствам без предъявления загранпаспорта. Кроме привычных россиянам данных и фотографии, в личной карте указывают цвет глаз и рост.

После вступления в ЕС и даты 29 марта 2010 г. каждый загранпаспорт снабжен не только фотографией, но и чипом с биометрическими данными (отпечатки пальцев). Образцы голоса и скан сетчатки в них не входят [6].

Генетические анализы при болезнях или установлении отцовства допускаются [7].

Список источников

1. Данные национального статистического института Болгарии // URL: (дата обращения: 20.05.2020).
2. Лаборатории в Болгарии чаще всего тестируют на ГМО сою и соевые продукты // URL: https://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/laboratoriite-v-bylgariia-testvat-nai-chesto-za-gmo-soiata-i-soevite-produkti-228732/ (дата обращения: 20.05.2020).
3. Штраф для фирмы из Камено, торговавшей опасной соей из Украины // URL: https://dariknews.bg/regioni/burgas/globa-za-firma-ot-kameno-tyrguvala-s-opasna-soq-ot-ukrajna-1597431 (дата обращения: 20.05.2020).
4. Сайт Министерства окружающей среды и вод// URL: https://www.moew.government.bg/bg/priroda/gmo/obsta-informaciya-za-gmo/ (дата обращения: 24.05.2020).
5. Сайт Министерства внутренних дел Республики Болгария // URL: https://www.mvr.bg/dbds/%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8/lichna_karta (дата обращения: 20.05.2020).
6. Сайт министерства внутренних дел // URL: https://www.mvr.bg/dbds/%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8/pasport (дата обращения: 18.05.2020).
7. Сайт одной из фирм, предлагающих генетические тесты // URL: https://medpedia.framar.bg/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%B0%D1%89%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE (дата обращения: 25.05.2020).

Нанба С.Б.,
ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(foreign2@izak.ru)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЛИЧНЫХ (СОМАТИЧЕСКИХ) ПРАВ[1]

Nanba S.B.,
Leading researcher of the Institute of legislation
and comparative law under the Government
of the Russian Federation, Ph.D.
(foreign2@izak.ru)

THE CONSTITUTIONAL DIMENSION OF PERSONAL (SOMATIC) RIGHTS

Рост научно-технического прогресса, слияние информационных и биотехнологий обусловливают развитие четвертого поколения прав человека, в частности, признание соматических прав человека (право распоряжаться своим телом, трактуемое как право на жизнь и смерть, право на использование репродуктивных технологий, генетические права, право смены пола и т. д.) [1, 2, 3].

Данные обстоятельства послужили толчком ревизии, и как следствие, развития конституционного законодательства во многих государствах. Ретроспективный анализ свидетельствует, что на протяжении длительного развития юридической мысли, законодательства и правоприменительной практики имело место регулирование отдельных аспектов соматических прав.

Попытка определить генезис соматических прав сопряжена с их сходством с личными правами человека, духовной свободой человека. Философское наследие П.А. Кропоткина [4], С.Л. Франка [5] демонстрирует интегральный подход к правам человека, сочетающий

[1] В рамках научного проекта РФФИ № 18-29-14009 «Теория и практика правового регулирования статуса лиц, участвующих в научных исследованиях генома живых организмов, их прав и обязанностей, пределов юридической ответственности в России и зарубежных государствах».

основы нравственности и права. Современный философ Ф. Фукуяма в работе «Наше постчеловеческое будущее. Последствия биотехнологической революции» исследуя проблему прав человека указывает, что «последние лет тридцать индустрия прав росла быстрее, чем сеть Интернет в конце девяностых годов двадцатого века» [6]. Ученый выделяет права животных, женщин и детей, права людей с дефектами и ограничениями, врождённые права людей, право на жизнь, право на смерть, права обвиняемых и права жертв.

На сегодняшний день правовая мысль развилась до понятий «правовая соматология», «правовая танатология», «правовая трансплантология» [7], а также разработки классификации соматических прав: право на достойную смерть, право на искусственное репродуктирование, право на перемену пола; право на трансплантацию органов, право на клонирование, как всего организма, так и отдельных, право на аборт и др. [8, 9] В.И. Крусс отмечает, что в XXI веке фундаментальной является мировоззренческая уверенность в праве человека самостоятельно распоряжаться своим телом: осуществлять его модернизацию, реставрацию, и даже фундаментальную реконструкцию, изменять функциональные возможности организма [8, с. 43]. Относительно места в системе прав человека согласимся с позицией, согласно которой соматические права отнесены к личным правам (право на жизнь и достоинство личности, право на свободу и личную неприкосновенность, свобода совести) [10, с. 427].

Традиционно в законодательстве государств Древнего мира, в частности, в законах Билаламы, Хаммурапи, Ману значительное место занимали правонарушения, причиняющие ущерб личности, влекущие за собой наказания в форме возмещения этого ущерба. Положения Салической правды [11, с. 239], а затем и актов Нового времени Англии и Франции определяли цену за тело и органы человека [12].

На современном этапе сложилась широкая международная база документов, направленных на защиту достоинства человека и гарантирование каждому без исключения соблюдения целостности личности и других прав и основных свобод в связи с применением достижений биологии и медицины. В частности, в числе международных документов — Конвенция о защите прав и достоинств человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине 1997 года, Всеобщая Декларация о биоэтике и правах человека 2005 года и др.

В современном обществе конституции не ограничиваются вопросами организации власти и традиционными правами человека, своевременно закрепляя социальный запрос. В конституциях установлены запреты на смену пола; евгенической практики, нацелен-

ной на отбор лиц, делая человеческое тело и его части источником прибыли, а также репродуктивное клонирование людей.

Положения о репродуктивных правах закреплены в конституциях Швейцарии, ФРГ. В частности, Конституция Швейцарии определяет основы репродуктивной медицины и генной инженерии человека, а также вне человека, трансплантационной медицины. Так, устанавливается, что человек подлежит защите от злоупотреблений репродуктивной медициной и генной инженерией; все виды клонирования и вмешательств в наследственный материал человеческих гамет и эмбрионов недопустимы; пожертвование эмбрионов и все виды суррогатного материнства недопустимы; наследственный материал лица может исследоваться, регистрироваться или раскрываться только с согласия лица или по предписанию закона; каждое лицо имеет доступ к данным о своем происхождении (ст. 119) [13]. Основной Закон ФРГ относит к совместной компетенции Федерации и земель искусственное оплодотворение человека, исследования и искусственное изменение наследственной информации, а также регулирование трансплантации органов и тканей (п. 26 ст. 74).

Конституция Российской Федерации 1993 года непосредственно не содержит положений о соматических правах или их гарантиях, однако сопряженные и непосредственно связанные с ними права устанавливает. Прежде всего, это конституционные положения о том, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17), праве на жизнь (ст. 20), *достоинстве личности* (ст. 21), *праве каждого на свободу и личную неприкосновенность* (ст. 22) и др. Важное значение в этой связи имеет часть 1 статьи 55 Конституции РФ, отражающая антропоцентричный характер Конституции. Каталог конституционных прав является открытым, что гарантирует невозможность отрицания или умаления других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Защита достоинства личности является первоочередной задачей государства и проявлением истинно демократических начал в правовом государстве. Его закрепление характерно для конституций большинства современных государств: физическая и моральная целостность человека неприкосновенна (Македония) [14], человеческое достоинство неприкосновенно (Венгрия) [15], сохранение личного достоинства и генетической индивидуальности человека (Португалия) [16], физическая целостность личности не должна быть нарушена, кроме как в связи с медицинской необходимостью и в случаях, установленных законом (Турция) [17]. На защиту достоинства человека и гарантирование каждому без исключения соблюдения целостности личности и других прав и основных свобод в связи

с применением достижений биологии и медицины направлены и положения Конвенции о правах человека и биомедицине.

Конституция РФ устанавливает положение, согласно которому достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления (часть1 статьи 21). Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (часть 2 статья 21). Следует обратить внимание на то, что Конституция различает достоинство личности и человеческое достоинство. Достоинство личности имеет субъективно-правовую и объективно-правовую сторону. Государству, с одной стороны, запрещено самовольно посягать на автономию индивида, с другой стороны, оно должно создать правопорядок, исключающий посягательства на достоинство личности как со стороны государства, так и с частных лиц [18].

Достоинство личности подлежит охране со стороны государства как при жизни человека, так и после его смерти. Конституционный Суд РФ подтверждает право человека на достойное отношение к его телу после смерти [19]. Охраняя достоинство личности, государство должно гарантировать достойное отношение к памяти человека, т.е. обеспечивать человеку возможность рассчитывать на то, что и после смерти его личные права будут охраняться, а государственные органы, официальные и частные лица — воздерживаться от посягательства на них. Кроме того, Конституционный Суд РФ признает в связи с непрерывной защитой достоинства личности, что близкие родственники подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления даже после его смерти вправе инициировать рассмотрение возбужденного в отношении него уголовного дела в целях защиты чести и достоинства умершего и доброй память о нем [20].

Достоинство личности обеспечивается также и правом на неприкосновенность частной жизни, признание которого на конституционном уровне предполагает, что отношения, возникающие в сфере частной жизни, не могут быть подвергнуты интенсивному правовому регулированию и необоснованному вмешательству любых субъектов, которым сам гражданин доступ к указанной сфере не предоставил. Право на неприкосновенность частной жизни означает и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. Частная жизнь — это область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер [21].

Конституционный Суд РФ также обосновывает действие части 1 статьи 21 Конституции в отношениях между третьими лицами, возлагая на законодателя обязанность обеспечить уважительное отношение со стороны любых третьих лиц к волеизъявлению лица по вопросам, касающимся его личной жизни, гарантируя его учет в том числе после смерти данного лица. Физическая неприкосновенность охватывает не только прижизненный период существования человеческого организма, она также служит необходимой предпосылкой для создания правовых гарантий охраны не только тела умершего человека, но и памяти о нем, достойного отношения к умершему, выражающегося, в частности, в обрядовых действиях по погребению [18].

К сожалению, практика реализации конституционно установленных положения весьма противоречива. Так, в докладе о проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края указывается, что Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов обращает внимание на затруднения в связи с захоронением умерших. В частности, отмечается, что данная проблема связана со сложностью реализации государственной услуги по проведению судебно-медицинской экспертизы ввиду труднодоступности территории; отсутствием медицинских документов, свидетельствующих о смерти и др. [22].

Особое значение в числе соматических прав приобретает защита прав человека и основных свобод при сборе, обработке, использовании и хранении генетических данных человека. Генетические данные представляют собой информацию о наследуемых характеристиках отдельных лиц, полученную путем анализа нуклеиновых кислот или путем иного научного анализа [23].

Положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод защищают интересы человека в том, что касается получения им информации о его детстве, необходимой ему для того, чтобы иметь знание и представление о своем детстве и раннем периоде становления его личности. Европейский Суд по правам человека отмечает, что понятие «каждый» в формулировке Статьи 8 Конвенции относится и к ребенку, и к матери. Право знать свое происхождение проистекает из широкого толкования понятия о частной жизни. Жизненные интересы ребенка, влияющие на развитие его личности, были также широко признаны в общей структуре Конвенции. С другой стороны, должны признаваться интересы женщины в том, что касается соблюдения анонимности при родах в надлежащих медицинских условиях с целью охраны ее здоровья» [24]. Проблема в данном случае усугубляется в связи с необходимостью охраны также интересов и третьих лиц, например, приемных родителей, отца ре-

бенка или других биологических родственников, каждый из которых также имеет право на уважение частной и семейной жизни.

В деле «Одьевр (Odievre) против Франции» заявительница утверждала, что неспособность установить личность своей матери повлекла ограничения, связанные с возможным владением, пользованием и распоряжением имущества. Суд пришел к выводам, о том, что в целом заявительница не пострадала от дискриминации в вопросе об установлении личности ее матери и других родственников: во-первых, она имела семейные отношения со своими приемными родителями и право на участие во владении их собственностью и имуществом в будущем; во-вторых, Одьевр не могла утверждать, что ее положение по отношению к биологической матери могло быть сравнимо с положением детей, которые имеют устоявшиеся семейные связи со своей биологической матерью[24].

В России же Верховный Суд признал незаконным отказ нижестоящих судов представить информацию о биологической матери. Обстоятельства таковы, что при рождении мать назвала заявительницу Светланой Платоновой, позже приемные родители сменили имя. Про удочерение заявительница узнала в школе, а биологических родителей начала искать в связи с диагностируемым наследственным заболеванием. Приемные родители согласились раскрыть тайну усыновления, но орган записи актов гражданского состояния города Златоуста отказался представить сведения о биологической матери, ссылаясь на то, что биологические родители могут быть живы и не желают раскрывать тайну усыновления [25][1].

Семейный кодекс РФ устанавливает, что судьи, вынесшие решение об усыновлении ребенка, или должностные лица, осуществившие государственную регистрацию усыновления, а также лица, иным образом осведомленные об усыновлении, обязаны сохранять тайну усыновления ребенка (ст. 139). Правовой режим тайны усыновления, установленный действующим правовым регулированием, направлен в том числе на создание полноценных семейных, подлинно родственных отношений между усыновителем и усыновленным, а также обеспечение стабильности усыновления.

Вместе с тем, разглашение тайны усыновления при отсутствии высказанной усыновителями при жизни воли представляется крайне необходимым в определенных условиях. Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях отразил дифференцированный подход при разрешении подобных вопросов. В частности, Конституционный Суд РФ отмечает, что в ситуациях усыновления сведения о происхождении ребенка, хотя они и имеют конфиденциальный

---

[1] Право на родителей. Газета «Коммерсантъ». №152 от 24.08.2018. Стр. 1.

характер, могут оказаться незаменимыми для раскрытия генетической истории семьи и выявления биологических связей, составляющих важную часть идентичности каждого человека, включая тайну имени, места рождения и иных обстоятельств усыновления, в частности при необходимости выявления (диагностики) наследственных заболеваний, предотвращения браков с близкими кровными родственниками и т.д. В таких случаях речь идет об удовлетворении лицом определенного информационного интереса, который состоит в том, чтобы знать о происхождении своих родителей, о своих предках [26].

Защита прав человека при сборе, обработке, использовании и хранении генетических данных действует и после его смерти. Доступ к медицинской информации умершего может потребоваться членам его семьи в связи с реализацией ими своего права на охрану здоровья и медицинскую помощь, в частности при необходимости диагностирования и лечения генетических, инфекционных и иных заболеваний. Конституционный Суд РФ возлагает на государство разработку эффективного механизма реализации данного конституционного права, предполагающего возможность надлежащего и своевременного информирования граждан медицинскими организациями о представляющих угрозу для их жизни и здоровья заболеваниях умерших членов их семей [27].

Проведенный анализ демонстрирует формирующийся законодательный подход, который позволяет определить правовые пределы регулирования личностных (соматических) прав человека, обеспечить уважительное отношение к человеку как индивидууму и гарантировать его человеческое достоинство.

Список источников

1. Абашидзе А. А., Солнцев А.М. Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права. 2009. № 1. С. 69–82.
2. Сокольчик В.Н. Биоэтика: статус, сущность, проблемы. Проблема соотношения естественного и социального в обществе и человеке: материалы IX Всерос. с между- нар. участием науч. конф. / Забайкал. гос. ун-т. Чита: ЗабГУ, 2018.
3. Харари Ю.Н. 21 урок для XXI века. М: Синбад, 2019.
4. Кропоткин П.А. Этика. М.: Юрайт, 2016.
5. Франк С.Л. Духовные основы общества. Введение в социальную философию. Париж, 1930.
6. Фукуяма Ф., Левин М. Наше постчеловеческое будущее. Последствия биотехнологической революции. М., Люкс, АСТ, 2004.
7. Старовойтова О.Э. Юридический механизм реализации и защиты соматических прав человека и гражданина в Российской Федерации: историко-правовой и теоретический анализ. Дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург, 2006.

8. Крусс В.И. Личностные («Соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10.
9. Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект). Автореферат на соискание ученой степени к.ю.н., Омск, 2006.
10. Ковлер А.И. Антропология права. М.: Норма, 2002.
11. Хрестоматия по всеобщей теории государства и права. Том 1. М.: Юристъ. 2004.
12. Хрестоматия по всеобщей теории государства и права. Том 2. М.: Юристъ. 1996.
13. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 27 September 2009)// http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=179791.
14. Constitution of the Republic of Macedonia, 1991 // http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=10558.
15. The Fundamental law of Hungary, 2011 // http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=325825.
16. Constitution of the Portuguese Republic. Seventh revision (2005) // http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=179405.
17. The Constitution of the Republic of Turkey // http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=7287.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // СПС «КонсультантПлюс».
19. Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2016 № 224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бирюковой Татьяны Михайловны, Саблиной Елены Владимировны и Саблиной Нэлли Степановны на нарушение их конституционных прав статьей 8 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко» // СПС «КонсультантПлюс.
21. Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Доклад о проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2017 году // https://www.ombudsmankk.ru/media/doc/Doklad_UPKMN_2017.pdf.

23. Международная декларация о генетических данных человека, принятая резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 октября 2003 года.
24. Информация о постановлении ЕСПЧ от 13.02.2003 по делу «Одьевр (Odievre) против Франции» (жалоба № 42326/98) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2003. № 7.
25. Право на родителей. Газета «Коммерсантъ». №152 от 24.08.2018. С. 1.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2015 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гущиной» // Российская газета. № 140. 30.06.2015.
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.01.2020 № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой» // СПС «КонсультантПлюс».

Самойлова А.А., Сибагатуллина К.Л.,
студенты Юридического института
Российского университета дружбы народов
(samoilova-2001@mail.ru; karina-sib2001@mail.ru)

Научный руководитель: ***Трикоз Е.Н.,***
к.ю.н., доцент Юридического института
Российского университета дружбы народов

БИОЭТИКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СОМАТИЧЕСКИХ ПРАВ В СТРАНАХ АРАБСКОГО МИРА

Samoilova A.A., Sibagatullina K.L.,
Students of the Law Institute
of the Peoples' Friendship University of Russia

Scientific adviser: ***Trikoz E.N.,***
Ph. D., associate Professor of Law Institute
of the Peoples' Friendship University of Russia

BIOETHICS AND THE IMPLEMENTATION OF SOMATIC RIGHTS IN THE COUNTRIES IN THE ARAB WORLD

В условиях пандемии мировая политика и правовая стратегия находятся в условиях обретения нового, более качественного пути развития. Наиболее остро это происходит в «закрытых» или тради-

ционалистских странах, и регион арабских стран тому пример, где постепенно традиционный уклад размеренной жизни, в котором представления о мироздании, принципы и установки исходят от религии, корректируется по лекалам западной модели. Начиная с 1970-х гг. во многих арабских государствах позиции исламского права усилились, что было в значительной степени связано с конституционным признанием ислама государственной религией, а шариата — главным или даже единственным источником законодательства. Подобный статус шариата и его место в современных правовых системах мусульманских стран в последнее время привлекают внимание в связи с обсуждением проблем исламского государства и перспектив возрождения халифата. Связь между исламским и международным правом стала предметом значительных споров, в которых отправная точка видится в том, чтобы коррелировать одну систему по стандартам другой, отвечая на ключевой вопрос: совместимы ли конституции исламских стран с международными стандартами в области прав человека. Активная интеграция арабских стран в международное сообщество, влияние западных тенденций развития науки, философии этики привели к тому, что необходимость исследований в области биомедицины и генетики резко возросла в этом регионе [1, с. 565–585]. Как следствие, обособились новые виды и способы реализации защиты права человека в сфере генной инженерии, биомедицины и геномики, в том числе с позиций изучения западного опыта и европейской судебной практики [2, с. 36–40]. Они затрагивают проблему реализации права на эвтаназию, аборт, ЭКО, генетическое тестирование, исследование генома человека, его клонирование и др., все те соматические права человека(от греч. *soma*– тело), которые предполагают возможность распоряжаться своим телом, изменять свою телесную субстанцию и имеющие сугубо личностный характер, определяются как соматические [3, с. 122–131]. На данный момент во многих развитых и развивающихся странах реализация соматических прав является нормой. «Особенной» считается ситуация в странах арабского мира, где передовые технологии, достижения науки плавно переплетаются с огромным влиянием ислама на правовую систему и механизм правореализации. Краеугольным камнем становится проблема конституционного признания подобных прав, ведь они напрямую связаны с реализацией не только предписаний Шариата, но основных международно-правовых актов, ратифицированных во многих арабских государствах. Так, например, в 5 статье Конституции Йеменской Республики, указано, что государство подтверждает свою приверженность Уставу ООН, Всеобщей Декларации прав человека

и Уставу Лиги арабских государств, что является фактической ратификацией данных международных актов на территории Йемена.

Рассматривая данный аспект в рамках конституционного права отмечается, что права человека на распоряжение своим телом традиционно относят к разряду конституционно- правовых проблем и во многих правовых системах, в том числе и в Шариате, их связывают с реализацией прав на жизнь, достоинство, личную неприкосновенность, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Реализация соматических прав проходит в арабских странах своеобразную религиозную «обработку» сквозь призму ортодоксальных толкований, что значительно корректирует и даже видоизменяет рассматриваемые права и свободы.

Без внимания, конечно, не остается и биоэтика исследований с учетом особенностей региона. В январе 1981 года на конференции по исламской медицине в Кувейте был принят своеобразный «Исламский кодекс медицинской этики», в котором содержатся пояснения Корана о таких аспектах, как определение медицинской профессии, указываются качества, которыми должен обладать врач. В Коране предписывается, что «...если кто-нибудь убивает человеческую душу ...это равносильно тому, что он убивает всё человечество. Если он спасает человеческую жизнь, значит он спасает всё человечество» (перевод с араб. яз. — *С.А., С.К.*). В указанном этическом кодексе регламентируются отношения в модели врач-пациент, устанавливается строгий запрет на лечение своих родственников и на взаимоотношения с пациентами, пока те находятся на территории лечебных заведений. В «кодексе» прописывается, что пациент является хозяином, а врач, независимо от статуса и степени тяжести болезни, является служащим пациенту. Стоит особо отметить, что данный акт предоставляет право наследования еще не родившемуся ребенку — плоду даже тогда, когда законная мать находится под наблюдением «Комитета по поощрению добродетели и удержанию от порока» или даже приговорена к смертной казни. В подобных случаях казнь откладывается до рождения ребенка, независимо от того законнорожденный он или нет.

Рассматривать соматические права и их реализацию целесообразно на примере Королевства Саудовская Аравия (*далее* — КСА), так как отсюда исходят сегодня главным образом все принципиальные нормы правотворчества, которые распространяются затем на весь мусульманский мир [4, с. 81–94]. КСА, как абсолютная теократическая монархия, где Шариат ставится превыше всего, является неожиданным для мусульманской культуры примером «терпимой генетической политики». Но при этом в государстве активно под-

держивается реализация исследовательских проектов в сфере биоэтики и генетики. Так, разрабатывается «Каталог генетики трансмиссии у арабов», целью которого является создание наиболее полной базы данных по разновидностям генетических нарушений человека [5, с. 108–123].

Саудовскую Аравию не просто так считают «колыбелью ислама». Именно на территории КСА в г. Джидда было принято решение о создании здесь в 1971 г.высшего научного учреждения — «Маджма аль-Фикх аль-Ислами» (араб. مجمع الفقه الإسلامي — Международная исламская академия фикха; МИАФ). Здесь объединились ведущие теологи, юристы, ученые различных областей и дисциплин из более чем 50 государств мира, и целью такого сообщества стало правотворчество (*иджтихад*) для принятия решений на основе исламских первоисточников и исламской правовой мысли. Основные положения в решениях Совета МИАФ затрагивают и прямо регламентируют отдельные религиозно-правовые аспекты биомедицины и генетических исследований, которые применяются затем во всех странах арабского мира. Одним из таких значимых актов МИАФ выделим постановление № 16 (4\3) Маджма аль-Фикх аль-Ислами «О детях из пробирки» (араб. مجمع الفقه الإسلامي بشأن أطفال الأنابيب), в соответствие с которым было установлено пять строго запрещённых по Шариату методов репродуктивной деятельности. Например, когда они приводят к смешиванию родословной (линии происхождения), к незнанию истинной матери ребенка или к другим последствиям, противоречащим Шариату. Также было установлено, что суррогатное материнство — это харам (араб. грех). Наконец, в данном постановлении были выделены два разрешенных метода искусственного оплодотворения как последнее оставшееся средство в случае объективной необходимости их применения и когда установлено, что все надлежащие меры предосторожности уже были исчерпаны.

Рассматривая такое соматическое право, как право на эвтаназию, отметим, что в КСА она недопустима в соответствии с принципами Шариата. «Исламский комитет по медицинской этике» принял разъяснение, что в самых безнадежных случаях заболеваний, которые не были начаты с надлежащего лечения, родители в конечном счете решают, начинать ли в принципе лечение или нет. В то же время подчеркивается, что право снятия пациента с устройства для поддержания жизни возможно использовать только после длительных консультаций с врачами, членами семьи и юридическими структурами. Необходимо, чтобы как минимум два консультанта одной и той же специальности установили, что это состояние пациента безнадежно. Тогда семье предлагается два способа отключения

поддерживающего устройства: сострадательный и гуманный, который предусматривает «смерть с устройством», то есть за смертью следят, дают лекарства, которые облегчают боль и страдания пациента.

Рассматривая постановление «Маджма аль-Фикх аль-Ислами», связанное с правом на трансплантацию органов, считается, что смерть мозга — это конец человеческой жизни, и поэтому допустимо пожертвовать его жизненно важные органы (сердце, печень и почки) и отдать их другому пациенту, прежде чем отключать его от устройства для поддержания жизни.

Второе постановление о праве на трансплантацию было утверждено резолюцией № 1414 АН وزارة الصحة Министерства здравоохранения КСА, в которой определяется критерий смерти мозга, а именно «смерть ствола мозга». Резолюция обязывает все больницы в КСА создавать внутренние комитеты, «которые отвечают за случаи смерти головного мозга, а затем и трансплантацию органов другим пациентам после согласия опекуна мертвого мозга и до отключения от устройства» (перевод с араб. яз. — *С.А., С.К.*).

В феврале 1988 г. на четвертом заседании «Международной Исламской организации фикха» в г.Джидда был принят ряд важных постановлений:

1. При условии, если польза очевидна и неоспорима, разрешается совершать обмен (тканями) в организме человека. (Например, пересадка кожи с ноги на лицо или другую часть тела, или, вместо поврежденной артерии в сердце использовать другую, к примеру, из ноги и т.д.). При этом действие должно совершаться с целью восстановления нарушенных функций, или же для того, чтобы нейтрализовать психологические или физиологические нарушения в организме.

2. Разрешается использовать ткани или части организма, имеющие функцию самовосстановления. Кроме того, человек, идущий на эту процедуру, должен быть в ясном уме, то есть дееспособным.

3. Разрешается использовать часть органа, который был удален по медицинским показаниям. Например, использовать роговую оболочку глаза, удаленного по медицинским показаниям, но сохранившего целостность роговицы, и т.д.

4. Использовать для трансплантации жизненно важный, функционирующий орган человека, создавая опасность для его жизни — харам (араб.حرام). К примеру, ни в коем случае нельзя использовать для донорства сердце, забрав его у здорового, живого человека.

5. Также является харамом использование для трансплантации один из основных, функционирующих органов, даже если их ис-

пользование не создает риск для жизни. Например, нельзя завещать или передать роговые оболочки глаз живого человека (Потому что отсутствие зрения пусть и не лишает человека жизни, но существенно снижает её качество, создает серьезные неудобства).

6. В случае, если трансплантация органа (органов) позволит сохранить жизнь реципиенту, поможет вести ему в дальнейшем вполне полноценную жизнь, то совершать трансплантацию пригодных для трансплантации органов покойного разрешается. (запрещено трансплантировать половые органы). При этом для использования органов необходимо согласие покойного-донора, данное им перед смертью или согласие его родных. Если же родных по разным причинам найти не удается, то разрешение выдает компетентный государственный орган (араб. أمر المسلمين وفقهاء ولي).

7. Необходимо отметить, что все вышеизложенные правила относительно донорства не должны быть средством для торговли или торга, иных финансовых сделок. Потому что в любом случае, торговать, выставлять на торг человеческие органы запрещено. Однако если страдающий недугом человек может заполучить нужный для исцеления орган только посредством купли-продажи, на нем не будет греха (этот вопрос открыт для обсуждения (وظن وفير حاجة).

Что касается права на аборт, то данная процедура является активной формой эвтаназии. В соответствии с «Исламским кодексом медицинской этики» 1981 г. «священность человеческой жизни всесильна на всех ее стадиях, начиная от эмбриона и плода. Жизнь не родившегося ребенка должна быть спасена, кроме случаев абсолютной медицинской необходимости, признаваемых Законом ислама» (перевод с араб. яз. — *С.А., С.К.*).

Современная тенденция на легализацию аборта исламом не поддерживается. Сами мусульманские правоведы допускают аборт исключительно в целях сохранения здоровья женщины.

Так, в Исламский совет правоведов г. Мекка большинством голосов принял решение издать особую фетву в 1990 г., допускающую аборты при наличии заключения троих врачей.

Интересным фактом является, что среди других исламских государств Саудовская Аравия первой начала политику противодействия клонированию человека, которое недопустимо по нормам Шариата, так как подрывает человеческое достоинство и создаёт порчу на земле. Вопросам определения деталей того, что именно сделали биологи искусственно, чтобы получить живое существо, посвящена особая Фетва № 2375. Кроме того, в апреле 2015 г. в Саудовской Аравии был принят закон, согласно которому подобные эксперименты по клонированию влекут за собой до шести месяцев лишения

свободы и штраф в 200 тыс. саудовских риалов (52 тыс. долларов США).

На современном этапе активного сотрудничества стран Лиги арабских государств с Западом мы можем видеть такую картину: в основе политики по геномным исследованиям, осуществлении соматических прав каждого арабского государства лежат, в первую очередь, постановления МАИФ, а также фетвы, которые были реализованы в КСА. Оно диктует нормы, которым должны следовать и остальные арабские государства.

Так, реализация соматических прав и их юридико-этические основы в Арабском мире регулируются на основе религиозных источников права, которые являются основой, во многих странах их прямым отражением в Конституции, а их реализация возможна принципиально при отсутствии явных противоречий исламу.

Таким образом, при решении вопроса о конституционном признании и наличии соматических прав у граждан арабских стран, можно сказать, что в их Конституциях имеются предпосылки к законному закреплению прав на распоряжение своим телом. Так, базовые личностные права, закреплённые в арабских Конституциях: право на жизнь и достоинство человека, свободу совести, личную неприкосновенность — дают основание полагать, что при детальном рассмотрении явно выражена связь соматических прав с социально-экономическими и культурными правами человека.

Список источников

1. Новикова Р.Г. Ислам и генетика: вопросы религии, этики и права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 4. С. 565–585.
2. Трикоз Е.Н., Гуляева Е.Е. Позиции ЕСПЧ по некоторым вопросам биоэтики и генетических данных // AdvancesinLawStudies. ScientificandTheoreticJournal. 2018. Т. 6, № 4. С. 36–40.
3. Поцелуев Е.Л., Данилова Е.С. Понятие и виды личностных (соматических) прав человека // Наука. Общество. Государство. 2015. № 1. С. 122–131.
4. МузыкинаЕ.В. Мусульманская этика и ее составляющие // Исламоведение. 2017. № 4. С. 81–94.
5. El-Hazmi M.A.F., Warsy A.S. Genetic disorders among Arab populations // Saudi Medical Journal. 1996. № 17. P. 108–123.

8. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИОРИТЕТОВ И УГРОЗ ЗДОРОВЬЮ И БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Моцная Ю.Н.,
студентка 2 курса Юридического института,
ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»
(yuliya.mocnaya@icloud.com)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Mocnaya Yu.N.,
2nd year student of law faculty of Sevastopol State University
(yuliya.mocnaya@icloud.com)

LEGAL REGULATION OF GENOMIC RESEARCH IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

В последние годы особо интенсивно развивается генетическая наука, в частности проводятся подробные исследования генома человека, животных и растений. Под геномными исследованиями понимаются испытания какого-либо объекта на установление особенностей его генетической системы. Не вызывает сомнений их значимость практически для всех сфер жизнедеятельности человека. Например, на сегодняшний день они являются одним из видов исследований, способствующих разработке вакцины от COVID-19. Так в апреле 2020 года ученые из Китая и Америки на основе технологии CRISPR разработали два самых быстрых, точных и недорогостоящих способа обнаружения заболевания (Mammoth и Sherlock) [1]. Кроме того, в связи с мутацией вируса, ученым-гене-

тикам необходимо отслеживать процесс изменений, создавая генетические коды новых штамов (как, к примеру, SARS-CoV-2), предотвращая неконтролируемые изменения, которые впоследствии могут привести к появлению новой пандемии. Однако открывающаяся благодаря успехам ученых перспектива таит в себе немало рисков, спрогнозировать и просчитать которые необходимо современному законодателю для разумного регламентирования данной деятельности.

Испытание результатов геномных исследований непосредственно связано с вмешательством, а, следовательно, и изменением человеческой идентичности, что может привести к полному преображению человека будущего и исчезновению нашего рода в принципе. Преамбула Конституции РФ[2] возлагает на нас ответственность за бедующие поколения, следовательно, данная деятельность должна проводиться под строгим контролем и надзором со стороны государства.

В Российской Федерации действующее законодательство не содержит прямого запрета на исследования по редактированию генома. Согласно второму предложению ч. 2 ст. 21 Конституции РФ: «Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам», что не исключает возможности манипулирования генетическим кодом человека с согласия пациента.

Системообразующими нормативными правовыми актами в этой сфере являются Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[3], Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»[4], Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 180 «О биомедицинских клеточных продуктах»[5]. Также, в связи с тем, что одним из направлений геномных исследований является генная экспертиза, то к данному комплексу правовых актов можно отнести Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»[6], он касается обязательной и добровольной геномной регистрации в целях установления личности [7, с. 94].

В ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» существует норма о «клинической апробации», предполагающая возможность участия пациента в экспериментальном лечении только с его добровольного информированного согласия, заключения этического комитета и экспертного совета уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Закон вводит запрет на участие в клинических испытаниях для трех категорий граждан:

1) детям, женщинам в период беременности, родов, грудного вскармливания — за исключением случаев, если соответствующие

методы предназначены для этих пациентов, при условии принятия всех необходимых мер по исключению риска причинения вреда женщине в период беременности, родов, женщине в период грудного вскармливания, плоду или ребенку;

2) военному персоналу — за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в случае, если соответствующие методы специально разработаны для применения в условиях военных действий, чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов;

3) лицам, страдающим психическими расстройствами, — если только соответствующие методы не предназначены для лечения психических заболеваний.

В ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» установлены основные принципы генно-инженерной деятельности, которые включают в себя безопасность людей и окружающей среды; безопасность клинических испытаний методов генной диагностики и генной терапии; общую доступность информации о безопасности генно-инженерной деятельности; государственную регистрацию генетически модифицированных организмов.

ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» направлен на регулирование отношений, возникающих в связи с разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями биомедицинских клеточных продуктов.

Принципами осуществления деятельности в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов названы:

1) добровольность и безвозмездность донорства биологического материала;

2) соблюдение врачебной тайны и иной охраняемой законом тайны;

3) недопустимость купли-продажи биологического материала;

4) недопустимость создания эмбриона человека в целях производства биомедицинских клеточных продуктов;

5) недопустимость использования для разработки, производства и применения биомедицинских клеточных продуктов биологического материала, полученного путем прерывания процесса развития эмбриона или плода человека или нарушения такого процесса;

6) соблюдение требований биологической безопасности в целях защиты здоровья доноров биологического материала, работников, занятых на производстве биомедицинских клеточных продуктов, медицинских работников, пациентов и окружающей среды.

Таким образом, законодательство РФ по данному вопросу отличается некой «незапретительной практикой» [8, с. 115] и, несмотря на наличие указанных нормативных актов, недостатки правового регулирования генно-инженерной деятельности в РФ хорошо видны при обращении к международным и зарубежным нормативным актам.

С точки зрения современного международного права, главным принципом в части проведения геномных исследований и применения их результатов является приоритет прав и благополучия человека над общественными, государственными или научными интересами, что так же косвенно закреплено в ст. 2 Конституции РФ, определяющей человека, его права и свободы — высшей ценностью и возлагающей на государство обязанность их сохранять.

Однако рассматривая отношение мирового сообщества к данному вопросу, можно так же выявить относительно неоднозначный подход. К примеру, Советом Европы были разработаны стандарты проведения геномных исследований в Конвенции о правах человека и биомедицине в апреле 1997 в Овьедо [9], однако она не была подписана всеми государствами-членами. В ней не участвуют 17 стран и Российская Федерация, к сожалению, находится в их числе. Это свидетельствует об отсутствии единых правил проведения исследований, такое положение вещей может быть связано с отставанием научного прогресса стран, или же наоборот страха ограничений уже существующих испытаний. Следует отметить, что Россия на данный момент занимает позицию наблюдателя и воздерживается от участия в международных договорах в области проведения геномных исследований и применения их результатов. С одной стороны российский законодатель, строго следуя целям международного установления, умело имплементирует принципы и нормы международного права в национальную правовую систему, с другой — такое положение вещей может привести к росту правовых пробелов и коллизий.

Национальные законодательства стран по разному относятся к правовому регулированию геномных исследований. С одной стороны, они гарантируют охрану и защиту прав и интересов человека и его последующих поколений, но, с другой стороны, могут иметь чрезмерный характер и в некоторой степени ограничивать развитие науки в допустимых рамках. Так в решении Европейского суда по правам человека от 27.08.2015 по делу «Parrillo v. Italy»[11] констатируются разногласия государств-членов по вопросу исследований генома человека: «Три страны (Бельгия, Швеция и Великобритания) разрешают научные исследования эмбрионов человека. В Италии,

Словакии, Германии и Австрии в значительной степени запрещают научные исследования эмбрионов и разрешают это в очень ограниченных случаях. В четырех странах (Андорра, Латвия, Хорватия и Мальта) закон прямо запрещает любые исследования эмбриональных стволовых клеток. В шестнадцати странах (Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Ирландия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Республика Молдова, Монако, Польша, Румыния, Россия, Сан-Марино, Турция и Украина) этот вопрос не урегулирован. Некоторые из этих государств применяют довольно ограничительный подход к этой практике (например, Турция и Украина), в то время как другие скорее незапретительную практику (например, Россия)».

Проведя более детальный анализ законодательств стран-членов Европейского союза, можно сделать вывод о том, что в большинстве стран регламентируются геномные исследования именно зародышевой линии. Правовое регулирование внезародышевой линии можно проследить лишь в Венгрии и Эстонии.

Венгерский закон «О защите генетических данных человека, генетическом тестировании и исследовании и эксплуатации биобанков»[12] направлен в первую очередь на защиту генетической информации людей. Он регламентирует обработку генетических данных, а так же разрешает использование их для проведения геномных исследований с согласия доноров. Законом предусмотрено создание на базе Совета по науке и здоровью человека специального контролирующего органа — Комитета по репродукции человека (ст. 12.2.).

В Эстонии Закон «Об исследовании генома человека» [13] устанавливает правила исследования образцов ДНК, права доноров, конфиденциальность генетической информации. Так, раздел 6 закона предусматривает, что исследование генов разрешено с целью изучения и описания взаимосвязи между ними, окружающей средой и образом жизни людей, а также способов профилактики или лечения заболеваний. Законом предусмотрена добровольность представления образцов ДНК. Он содержит обширные положения, определяющие права доноров знать свою генетическую информацию и распоряжаться ей, а также обязанности лиц, обрабатывающих информацию, обращаться с ней с уважением и в соответствии с пожеланиями донора. Закон также уточняет, каким образом ДНК должна кодироваться и деидентифицироваться для исследовательских целей, и запрещает любую дискриминацию в результате или на основе генетической информации человека. Глава 6 предусматривает создание специального контролирующего органа, а так же

комитета по этике. Орган по надзору за защитой данных контролирует сбор описаний состояния здоровья и данных генеалогического дерева, образцов тканей, профилей ДНК. Комитет по этике занимается оценкой деятельности генетических банков.

Исследуя зарубежные законодательства можно выделить проблему взаимодействия патентного закона и генетических исследований, обусловленную невозможностью патентования многих результатов исследований генома [14, с. 75], что может послужить барьером для дальнейшего развития данной научной области. Безусловно, право патента на генетический материал позволит исследовать геном без учета конкуренции, тем самым повысив эффективность научных разработок. С другой стороны, такие изменения патентного закона могут породить нарушения прав человека, так как технологии генной инженерии несут в себе не только пользу, но и ряд существенных опасностей, таких как получение возможности искусственного отбора следующего поколения (евгеника) и возможности дискриминации по генетическому признаку [15, с. 100], в связи с чем необходима детальная работа законодателя для соблюдения разумного баланса этих двух областей.

В силу ст. 1349 Гражданского кодекса Российской Федерации [16] объектами патентных прав не могут быть: способы клонирования человека и его клон; способы модификации генетической целостности клеток зародышевой линии человека; использование человеческих эмбрионов в промышленных и коммерческих целях. Это исключает применение режима патентно-правовой охраны к таким объектам. Однако, в соответствии с п. 2.2.2 указаний Роспатента [17] способы клонирования человека (равно как и продукты, полученные такими способами) не могут быть объектами патентных прав, но патентоспособными могут быть способы клонирования клеток и тканей человека, а также продукты, полученные такими способами. В свою очередь, данного правового регулирования недостаточно, так как российский законодатель никак непосредственно не регламентирует возможность патентования самого гена человека (а, следовательно, и результатов его изучения).

Л.А. Новоселова в своих работах указывает на то, что текущая система объектов интеллектуальных прав в Российском праве отражает только отдельные свойства гена, однако не обеспечивает режим охраны и использования гена как самостоятельного объекта интеллектуальных прав [15, с. 104]. В связи, с чем представляется примечательным обратиться к опыту зарубежных стран.

Знаковым делом по этому вопросу считается ASSOCIATION FOR MOLECULAR PATHOLOGY ET AL. v. MYRIAD GENETIC.

от 13 июня 2013 г.[18]. В своем решении Верховный Суд США установил, что ДНК человека в ее естественной форме не может быть запатентована, так как является природным объектом. В свою очередь, синтетические молекулы ДНК, содержащие только части гена, могут быть патентоспособными.

Другим примером может послужить решение по делу Верховного Суда Австралии 2015 года [19] в котором судьи постановили, что ген представляет собой физическую структуру, хранящую в себе информацию, которая не может являться изобретением по смыслу австралийского патентного законодательства.

Исходя из вышеперечисленных примеров, можно сделать вывод, что судебные учреждения англо-саксонской правой системы имеют радикально разные точки зрения относительно этой проблемы. Остается надеяться на гармонизацию нормативного подхода к решению вопроса о патентоспособности гена, что позволит в дальнейшем заимствовать их положительный опыт [20].

Таким образом, можно сделать вывод, что для наиболее полного правого регулирования геномных исследований в Российской Федерации отечественному законодателю необходимо обратить внимание не только на регламентирование процедуры их проведения, но и на:

1. Разработку непосредственно закона «О геномных исследованиях», а так же предусмотреть в нем права доноров и обеспечение их конфиденциальности, основываясь на опыте Венгрии и Эстонии.

2. Создание не только контролирующего органа, но и органа по надзору за конфиденциальностью данных, как в Эстонии. В Российской Федерации это могут быть ведомства Министерства здравоохранения.

3. Вопрос интеллектуальных прав на гены человека и результаты их исследований. Мы считаем, что необходимо уточнить имеющиеся указания Роспатента, дополнив объекты патентных прав синтетически-созданными генами человека, как это предусмотрено в США.

Список источников:

1. A protocol for detection of COVID-19 using CRISPR diagnostics URL: https://www.broadinstitute.org/files/publications/special/COVID-19%20detection%20(updated).pdf
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 2014. 4 августа. № 31.
3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. 28 ноября. № 48.

4. Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. 5 июля.
5. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 180 «О биомедицинских клеточных продуктах» // Собрание законодательства РФ.2016. 27 июня. № 26.
6. Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2008. 7 июля. № 27.
7. Г.Б. Романовский Правовое регулирование генетических исследований в России и за рубежом // Lex Russica. 2016. С. 93–102.
8. Калиниченко П.А., Косилкин С.В. Геномные исследования: стандарты Совета Европы и правовое регулирование в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. С. 108–118.
9. Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине, Овьедо, 4 апреля 1997 года URL:http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/l 64.htm.
10. Э.В. Алимов, Р.Г. Новикова Международно-правовое регулирование геномных исследований: общий анализ современного состояния // Вестник МГПУ. 2019. С. 27–32.
11. Application no. 46470/11, Parrillo v. Italy, ECHR Judgment of 27.08.2015.
12. XXI Law on the Protection of Human Genetic Data, on the Rules of Human Genetic Testing and Research and Operation of Biobanks (2008) URL:https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800021.tv
13. The Human Gene Research Law (2000) URL:https://www.riigiteataja.ee/akt/72581
14. Angers A., Bohacova A., Kaye J. Overview of EU National Legislation on Genomics // Publications Office of the European Union—2018.—C.83.
15. Новоселова Л. А., Петросян Г. Г Геном как объект интеллектуальных прав в российском праве // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. Ч. 3. Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 97–104.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая: Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52.
17. Приказ Роспатента от 27 декабря 2018 г. № 236 «Об утверждении Руководства по осуществлению административных процедур и действий в рамках предоставления государственной услуги по государственной регистрации изобретения и выдаче патента на изобретение, его дубликата» // СПС «Консультант Плюс».
18. Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics, Inc., 569 U.S. 576 (2013).
19. CVA v Myriad Genetics Inc (2013) FCA 65.
20. Пономарева Д.В. Актуальные проблемы патентования человеческих генов в зарубежной судебной практике // Право и современные технологии в медицине. 2019. С. 160–164.

Ольховик Н.В.,
доцент кафедры уголовного права, к.ю.н., доцент,
Национальный исследовательский Томский
государственный Университет
(lawtsu@rambler.ru)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ, ЛИЧНУЮ И СЕМЕЙНУЮ ТАЙНУ ПРИ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ГЕНОМНОЙ РЕГИСТРАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ[1]

Olkhovik N.V.,
associate professor, department of criminal law,
PHD of Law, associate professor,
National Research Tomsk State University
(lawtsu@rambler.ru)

ENSURING THE OBSERVANCE OF THE HUMAN RIGHT TO PRIVACY, PERSONAL AND FAMILY SECRETS WITH THE COMPULSORY GENOMIC REGISTRATION OF CONVICTS

В Российской Федерации обязательная геномная регистрация впервые была предусмотрена в 2008 году Федеральным законом № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» (далее — закон; закон о геномной регистрации) [1]. В соответствии со статьей 7 этого федерального закона обязательной государственной геномной регистрации подлежат лица, осужденные и отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности. Обязательная государственная геномная регистрация указанных категорий осужденных проводится учреждениями, исполняющими уголовные наказания в виде лишения свободы, совместно с экспертно-криминалистическими подразделениями территориальных органов Министерства внутренних дел

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, грант № 18-29-14071.

Российской Федерации, уполномоченными на осуществление обязательной государственной геномной регистрации. Порядок проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, определен Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2011 г. N 828 «Об утверждении Положения о порядке проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы» (далее — постановление Правительства Российской Федерации) [2].

Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет сформулировать ряд проблем с точки зрения обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, которые могут возникнуть на практике при получении, учете, хранении, использовании, передаче и уничтожении биологического материала и обработке геномной информации.

Прежде всего, возникает вопрос о соблюдении права человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1 статьи 23 Конституции Российской Федерации). Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации допускает возможность ограничения федеральным законом прав человека и гражданина в качестве средства защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такие ограничения, в частности, могут быть связаны с возложением на определенные категории осужденных обязанности пройти геномную регистрацию. Однако такое ограничение данного права должно быть соразмерным. В этой связи возникает вопрос о возможности расширения перечня осужденных, подлежащих обязательной геномной регистрации. Действующее законодательство содержит исчерпывающий перечень категорий и видов преступлений, осуждение за которые к реальному лишению свободы является основанием для обязательной геномной регистрации. В соответствии с ч.1 ст. 7 закона обязательной геномной регистрации подлежат только осужденные, отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности. Тем не менее, некоторые ученые, ссылаясь на зарубежный опыт, предлагают расширить этот перечень и включить в

него всех осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также лиц, подвергнутых административному аресту [3]. На наш взгляд, анализировать зарубежное законодательство относительно категорий лиц, подлежащих обязательной геномной регистрации, нужно в привязке к тем гарантиям соблюдения прав человека, которые существуют и закреплены другими законами рассматриваемых государств. Например, в Великобритании первоначально обязательная геномная регистрация распространялась только на осужденных преступников и подсудимых. За последние 20 лет нормативные правовые акты, касающиеся сбора, использования и хранения генетической информации в Великобритании, изменялись. До 2008 года обязательной геномной регистрации в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии подлежали лица, арестованные за все, кроме самых мелких преступлений. Исключение составляла Шотландия, где отбирались образцы только у лиц, совершивших тяжкие преступления, а образцы лиц, признанных невиновными, уничтожались. В результате национальная база данных ДНК быстро расширилась и теперь содержит информацию о большом количестве не только осужденных, но и иных лиц, в том числе не признанных судом виновными в совершении преступления, а также детей. После принятия в 2008 году Европейским судом по правам человека решения о том, что ДНК невиновных людей не может храниться в базе данных, в 2010 году в Великобритании был принят Закон о преступности и безопасности, который в частности был направлен на решение некоторых этических проблем, связанных с базой данных ДНК [4.]. Кроме того, по мере роста Национальной базы данных ДНК в Великобритании растет обеспокоенность общественности по поводу вопросов конфиденциальности и прав человека [5.]. Для решения этой проблемы в Великобритании ежеквартально публикуется Национальная статистика базы данных ДНК; в 2007 году была создана Национальная группа по этике базы данных ДНК Великобритании; публикуются правительственные доклады Комиссии по генетике человека (HGC) об использовании биоинформации; проводится достаточно много мероприятий с общественностью, группами по правам человека и гражданским свободам. Нельзя не отметить и то, что генетическая информация о человеке в Великобритании является предметом регулирования Закона о защите данных 2018 года, который является реализацией в Великобритании Общего регламента о защите данных (GDPR) [6.]. При этом следует подчеркнуть и то, что в Великобритании существует достаточно серьезная правовая защита для генетической информации,

а также предусмотрены отдельные гарантии для персональных данных лиц, совершивших преступления, и осужденных, в том числе их право на удаление информации из существующих баз данных в случае непризнания их виновными в совершении преступления; право на исправление неправильной информации и т.д. В Российской Федерации, как известно, только в январе 2019 года Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзором) был опубликован на портале общественных обсуждений проект изменений в федеральный закон от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных» и статью 39.1 закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. №2300-I «О защите прав потребителей», в котором предусматриваются особенности обработки персональных данных, полученных из биологического и генетического материала человека и оказания услуг, связанных с использованием и обращением биологического и генетического материала человека. Таким образом, определение конкретных категорий лиц, подлежащих обязательной геномной регистрации, должно учитывать не только экономическую целесообразность, но и основываться на оптимальном сочетании существующей необходимости предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, а также выявления и установления лиц, их совершивших, с охраной личной жизни и соблюдением других прав человека.

В части 2 статьи 13 закона о геномной регистрации определяется, что биологический материал, полученный при проведении государственной геномной регистрации, используется только для получения геномной информации в целях, предусмотренных статьей 14 рассматриваемого закона, и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако в законе ничего не говорится о сроках хранения биологического материала, то есть содержащих геномную информацию тканей и выделений человека. Статья 12 закона регламентирует только сроки хранения геномной информации. Геномная информация, полученная при проведении государственной геномной регистрации граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих или временно пребывающих на территории Российской Федерации, в том числе лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, хранится до установления факта их смерти, а при отсутствии сведений об их смерти — до даты, когда им исполнилось бы 100 лет. Как представляется, био-

логический материал содержит значительно больший объем информации личного характера, чем полученная из него в настоящее время геномная информация. По мере развития науки на основе этих образцов (биологического материала) можно будет обновлять профили ДНК, например, при появлении нового метода распознавания различий ДНК разных людей, извлекать другие признаки ДНК и таким образом получать и другую информацию, в том числе и не относящуюся к этому лицу и совершению им преступлений. Таким образом, можно предположить возможность нарушения прав не только осужденного, чьи образцы хранятся бессрочно, но и его родственников. Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости законодательной регламентации принципов и сроков хранения биологического материала, а также возможности независимой проверки оснований для хранения биологического материала и геномной информации.

Возникает вопрос и о целях использования геномной информации. В соответствии с частью 2 ст. 14 закона геномная информация, полученная в результате проведения государственной геномной регистрации, используется в следующих целях: 1) предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, а также выявление и установление лиц, их совершивших; 2) розыск пропавших без вести граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих или временно пребывающих на территории Российской Федерации; 3) установление личности человека, чей труп не опознан иными способами; 4) установление родственных отношений разыскиваемых (устанавливаемых) лиц. Следует отметить, что цель «предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, а также выявление и установление лиц, их совершивших» сформулирована весьма широко. Например, в целях предупреждения рецидивной преступности генетическая информация, как представляется, может использоваться для индивидуального криминологического прогнозирования поведения осужденных, лиц, находящихся под административным надзором, а также иных лиц, имеющих судимость. Более того, генетическая предрасположенность к антиобщественному поведению также может рассматриваться оправданной мерой по предупреждению преступности, особенно с учетом снижения затрат на наблюдение, так как цифровое массовое наблюдение в настоящее время широко распространено в развитых странах [7.]. На наш взгляд, такая деятельность специальных субъектов предупреждения преступности представляет значительный риск для прав людей и может привести к дискриминации. Исходя из этого, в законе следует конкретизировать цель

использования геномной информации — «предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, а также выявление и установление лиц, их совершивших» посредством определения уполномоченных на это субъектов и установления исчерпывающего перечня мероприятий, осуществляемых ими для достижения данной цели.

В законе не предусмотрено требование автоматического удаления биологического материала и геномной информации лиц, которые оправданы или им не предъявлены обвинения. Как представляется, указанное обстоятельство означает, что если обвинительный приговор отменен и постановлен оправдательный приговор либо дело прекращено по реабилитирующим основаниям, геномная информация в отношении невиновного лица будет по-прежнему храниться в базе данных, что прямо противоречит правовой позиции Европейского суда по правам человека по делу «S. и Marper против Соединенного Королевства» [7.]. На наш взгляд, необходимо предусмотреть в законе требование автоматического удаления биологического материала и геномной информации лиц, в отношении которых обвинительный приговор отменен и постановлен оправдательный приговор либо дело прекращено по реабилитирующим основаниям.

Статья 3 закона предусматривает, что государственная геномная регистрация проводится с соблюдением общепризнанных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с принципами законности, гуманизма, конфиденциальности, сочетания добровольности и обязательности. Проведение государственной геномной регистрации не должно представлять опасность для жизни и здоровья человека, унижать его честь и достоинство. Несмотря на это действующее законодательство (закон и постановление Правительства РФ) не предусматривают вид биологического материала и порядка его изъятия у осужденного, тем самым делает бессмысленным всякое обжалование действий (решений) должностных лиц государственных органов и учреждений, проводящих государственную геномную регистрацию. Все это свидетельствует о необходимости определения в постановлении Правительства РФ вида биологического материала и порядка его изъятия у осужденных.

Таким образом, действующие в настоящее время нормативные правовые акты не решают ряд этических вопросов, относящихся к гарантированному Конституцией Российской Федерации праву на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а в частности, к праву доступа к геномной информации, ее конфиденциальности при хранении, передаче и уничтожении. Как представ-

ляется, несмотря на обязательность геномной регистрации, решение этих вопросов должно опираться на принципы обработки генетической информации. Во-первых, осужденные, обязанные должны иметь право на ознакомление со своей генетической информацией. Во-вторых, осужденные, как и другие лица при добровольной геномной регистрации, должны сохранять свободу выбора на использование своей генетической информацией, если это не связано с предупреждением, раскрытием и расследованием преступлений, а также выявлением и установлением лиц, их совершивших. В-третьих, осужденные не должны лишаться права на конфиденциальность их генетической информации для целей, не связанных с предупреждением, раскрытием и расследованием преступлений, а также выявлением и установлением лиц, их совершивших.

Список источников

1. «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации». Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. N 242-ФЗ // ИПС Консультант Плюс.
2. Об утверждении Положения о порядке проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2011 г. N 828 // ИПС Консультант Плюс.
3. См.: Белов О.А., Белова О.Н. Учет ДНК подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы: вопросы правовой регламентации // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016 (4). С. 44–48.
4. The crime and security act CSA 2010 legislation // https://www.gov.uk/government/publications/domestic-violence-protection-orders/appendix-a-the-crime-and-security-act-csa-2010-legislation (дата обращения: 02.06.2020 г.).
5. См.: Liz Heffernan. The Law Reform Commission's proposed DNA database: issues of scope. // Medico-Legal Journal of Ireland. M.L.J.I. 2006. 12(2). Pp. 56–64.
6. Leslie E. Wolf, Erin Fuse Brown, Ryan Kerr, Genevieve Razick, Gregory Tanner, Brett Duvall, Sakinah Jones, Jack Brackney & Tatiana Posada. The Web of Legal Protections for Participants in Genomic Research. Health Matrix 29. Issue 1. 2019.
7. Rumi, S.K., Deng, K. & Salim, F.D. Crime event prediction with dynamic features. *EPJ Data Sci.* **7,** 43 (2018). https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-018-0171-7 (дата обращения: 02.06.2020 г.).
8. См.: Андреева О.И., Мацепуро Д.М., Ольховик Н.В., Трубникова Т.В. Уголовная юстиция в постгеномную эпоху: новые вызовы и поиск баланса. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 35. С. 14–28.

Помазанский А.Е.,
ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(mr_A@mail.ru)

ПОТЕНЦИАЛ БИОЭТИКИ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЕНОМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ[1]

Pomazanskiy A.E.,
Leading researcher of the constitutional law department
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
candidate of legal sciences
(mr_A@mail.ru)

POTENTIAL OF BIOETHICS FOR MODERNIZATION OF THE LEGAL REGULATION OF GENOMIC RESEARCHES

Характерной чертой регулирования биомедицинских отношений является сочетание общеобязательных правовых норм, содержащихся в законодательных актах, и принципов, а также отдельных норм, относящихся к сфере биоэтики. Такое сочетание социальных регуляторов в рассматриваемой сфере обусловлено рядом факторов.

Во-первых, традиционно сильное влияние этических факторов при осуществлении медицинской деятельности. Истоки медицинской этики берут свое начало с клятвы Гиппократа — первого примера применения правил этического саморегулирования в целях гарантирования и соблюдения прав пациента при оказании медицинской помощи. Она включала в себя хорошо известные принципы «не навреди» (primum non nocere) и «благо больного — высший закон врачей» (salus aegroti suprema lex), которые сохраняют свою

[1] В рамках научно-исследовательского проекта РФФИ № 18-29-14006 «Правовые основы геномных исследований и их использования в Российской Федерации».

актуальность и на сегодняшний день. С развитием медицинских технологий и исследований в данной сфере в фокусе медицинской этики оказались такие вопросы как права человека и принцип автономии личности (т.е. индивидуального информированного согласия), а более поздние медицинские проблемы включают репродукцию человека, трансплантацию органов, распределение медицинских ресурсов, доступ к здравоохранению и самые последние жизненно важные вопросы, касающиеся систем здравоохранения и глобального общественного здравоохранения [1].

Во-вторых, повышение роли и значения биоэтики, переход ее на глобальный уровень, вызвана стремительным развитием медицинских технологий и исследований, наблюдаемым в течение последних десятилетий. В предметном плане законодательное регулирование отношений, связанных с жизнью и здоровьем человека при осуществлении медицинского вмешательства, не может в силу их специфики охватить все возможные аспекты данной деятельности. В современном технологическом обществе право сталкивается с известной проблемой, которая заключается в необходимости одновременного и сбалансированного решения двух отчасти противоположных задач: стимулирование инновационных разработок и предупреждение возможных рисков для человеческой личности, которые с неизбежностью несут в себе любые экспериментальные решения. Как отмечается в юридической литературе, эффективность законодательного регулирования современных технологий, которые непосредственно затрагивают права человека (геномика, нейробиология, искусственный интеллект), объективно затруднена ввиду следующих факторов:

– отсутствие у законодателей полного и ясного понимания всего комплекса правовых проблем, нуждающихся в законодательном регулировании;

– сложность адаптации правовых инструментов к решению технологических вопросов;

– необходимость экспериментального поиска наилучших правовых решений;

– учет выявленных недостатков и необходимость их устранения посредством принятия новых законодательных положений [2].

Указанные обстоятельства предопределяют существование комплексного механизма нормативной регуляции в сфере медицинских исследований и оказания медицинской помощи. В юридических исследованиях это явление именуется «симбиоз права и этики в медицинской деятельности», оно связано с многоаспектностью и многосубъектностью отношений по охране здоровья граждан, не все из которых априори могут иметь правовую форму, быть опосредо-

ваны юридическими нормами [3, с. 45]. Наряду с законодательными нормами в регламентации соответствующих отношений существенная роль принадлежит внутренним правилам и нормам соответствующих организаций, которые должны соответствовать принципу ответственного поведения ученых и медицинских работников при осуществлении своей деятельности. Такие правила и нормы составляют предмет регулирования, прежде всего, биоэтики. Биоэтика — это особый вид социального нормирования, который лишь частично может регулироваться правовыми нормами. Регулирующее предназначение биоэтики заключается в определении подходов и меры возможного искусственного вмешательства в природу человека, без принципиального изменения ее сущности.

Традиционно выделяют три основных подхода к пониманию взаимодействия права и биоэтики.

Первый подход предполагает легализацию этических норм и принципов посредством придания им обязательной силы в нормах закона. Обоснованность использования данного подхода подтверждается Всеобщей декларацией биоэтики и прав человека 2005 г., которая предусматривает в качестве одной из целей ее принятия — обеспечение универсального комплекса принципов и процедур, которыми могут руководствоваться государства при выработке своих законодательных норм, политики или других инструментов в области биоэтики. В научной литературе обоснованность такого понимания механизма взаимодействия права и биоэтики подвергается критике. В частности, указывается на различное предназначение права и этики в системе социального регулирования, предполагающая различные механизмы выработки правовых и этических норм, а также различная сила их действия, предусматривающая, что нормы права носят обязательный характер, гарантируемый государством, в то время как этические нормы базируются на добровольности их исполнения [4]. Смешение норм права и этики создает угрозу возникновения правовой неопределенности. В связи с этим необходимо пересмотреть роль этики в вопросах регулирования биомедицины, следует установить четкие границы правового регулирования биотехнологий [5].

Второй подход строится на полном отрицании наличие какой-либо связи между нормативным содержанием биоэтики и права. Действие правовых норм обеспечивается их формальной обоснованностью, а не их соответствием нормам этики и морали. Аксиологический аспект является дополнительным, а не обязательным проявлением права. Право признается неспособным разрешать этические проблемы, и, как следствие, стандарты биоэтики рассматриваются

единственным регулятором в сфере биомедицины. Вмешательство государства в вопросы, связанные с биоэтикой нецелесообразно, поскольку оно вторгается в те сферы, в которых решения должны приниматься специалисты в области медицины на основе свободного самоопределения индивидов. В противном случае могут возникать препятствия для развития исследований и научных разработок. В соответствии с данным подходом государство должно гарантировать максимальную свободу усмотрения для свободного принятия решений и способствовать внедрению механизмов саморегулирования с помощью этических кодексов или кодексов надлежащей практики.

Наконец, существует промежуточная модель, сочетающая основные элементы двух предыдущих. Она исходит из принципа взаимодополняемости права и биоэтики. Право и биоэтика находят точки пересечения в определённых ценностных, материальных и процедурных аспектах, при этом сохраняя свое автономное действие. В материальном плане взаимодействие происходит посредством перевода решения биомедицинских и биоэтических вопросов в юридическую плоскость в процессе законодательной и судебной деятельности. При этом важно понимать, что юридическое оформление получают только те этические нормы и правила, в отношении которых имеется консенсус относительно их социальной приемлемости. Взаимодействие права и биоэтики приводит к появлению новых категорий и прав, лежащих за пределами традиционных правовых институтов. В этом плане биоэтика способна обеспечить юридическое обоснование и решение новых проблем и вызовов, стоящих перед обществом. Вхождение норм биоэтики в юридическое поле обеспечивается, прежде всего, посредством международно-правовых регуляторов. Это объясняется тем, что документы, принимаемые на международном уровне, отражают общий консенсус государств относительно допустимых правил применения биомедицинских технологий. Кроме того, международные обязательства, вытекающие вследствие принятия международного договора, предполагают внесение изменений в национальное законодательство, призванных обеспечить действие международно-правовых норм в национальной правовой системе. Одним из показательных примеров такого взаимодействия является установление в законодательстве многих государств принципа добровольного и информированного согласия на медицинское вмешательство, изначально закрепленного в международных документах.

Этические нормы могут регулировать формирующиеся отношения, допуская вариативность нормирования в зависимости применения. Проблемной стороной такого рода регулирования является

сложность обеспечения обязательности исполнения этических норм. Но в целом биоэтика содействует возникновению социального консенсуса по сложным вопросам регулирования генетических исследований, а также выработке социальных норм. Апробированные этические нормы могут быть трансформированы в правовое регулирование. Этот подход является гибким и может служить источником профессиональных обязательств. Он также легко модифицируется для новых типов регулирования или для вновь возникающих отношений в сфере геномных исследований.

Одним из видов такого рода регулирования является саморегулирование сообщества генетиков и медицинских работников, любой профессиональной организации, которая выработала и придерживается в своей сфере установленных правил (например, проводят определенную политику, издают соответствующие кодексы) для решения в своих областях проблем, которые ставят генетические исследования. В этом проявляется значимое отличие биоэтики от действия иных морально-этических норм. Рассматриваемые субъекты, институализированные в виде профессиональных комиссий и комитетов, контролируют выполнение ее норм в медицинской деятельности. Таким образом, один из основных отличительных признаков этических норм — неформальность санкций — в биомедицинской этике не проявляется [6].

На сегодняшний день основная сложность при использовании этических норм и стандартов при регулировании отношений в области геномных исследований состоит в отсутствии четко сформулированных и общепризнанных документов, содержащих основные подходы, принципы и правила биоэтики применительно к рассматриваемой сфере исследований. Так, основной международный документ в рассматриваемой сфере — Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины 1997 г. (Конвенция о правах человека и биомедицине) устанавливает, что всякое медицинское вмешательство, включая вмешательство с исследовательскими целями, должно осуществляться в соответствии с профессиональными требованиями и стандартами (статья 7).

Ограничиваясь указанием на необходимость разработки и принятия профессиональных требований и стандартов в области проведения геномных исследований без их детальной конкретизации, указанный международный документ возлагает основную роль в этой деятельности на этические комитеты как органы, осуществляющие независимую экспертизу соблюдения этических стандартов и правил при проведении геномных исследований.

В дополнительном протоколе о биомедицинских исследованиях от 26 января 2005 г. к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины закреплены институциональные основы деятельностью указанных органов. В статье 9 указывается, что каждый исследовательский проект представляется в Комитет по этике для проведения независимой экспертизы его этической приемлемости. Такие проекты представляются на независимую экспертизу в каждом государстве, где планируется проведение каких-либо исследований. Целью междисциплинарной экспертизы этической приемлемости исследовательского проекта является защита достоинства, прав, безопасности и благополучия участников исследований. Оценка этической приемлемости проводится на основе привлечения соответствующего опыта и знаний, адекватно отражающих профессиональные и непрофессиональные взгляды.

В целях гарантирования нормального функционирования и деятельности комитетов по этике устанавливается требование об обеспечении независимости их деятельности, исключающей возможность неоправданного внешнего воздействия. Таким образом, в сфере геномных исследований презюмируется помимо нормативного воздействия со стороны государства посредством принятия обязательных норм и требований существование сферы саморегулируемых норм и правил, действие которых обеспечивается со стороны специальных органов и комитетов, не имеющих государственного происхождения. Несмотря на то, что в рамках описанной модели предполагается отчетливое разделение сфер государственного регулирования и саморегулирования, участие государства и, соответственно, возможности для осуществления государственного контроля и надзора не ограничиваются лишь первой из названных сфер. Система саморегулирования в области геномных исследований должна оставаться в фокусе внимания со стороны государства. В противном случае возникает «возможность исследовательским коллективам, их спонсорам, соответствующим частным фирмам и государственным структурам скрыться от социального контроля с помощью таких правовых инструментов, как интеллектуальная собственность, коммерческая тайна, государственная тайна и т.д.» [7].

В этой связи роль государства видится в определении на законодательном уровне критериев и требований к персональному составу этических комиссий. Такое требование обусловлено необходимостью как обеспечения действия принципа прозрачности при формировании при формировании соответствующих комиссий и комитетов с

целью недопущения превращения их в институты, преследующие внутрикорпоративные интересы, так и, учитывая широкий спектр отношений, затрагиваемых в рамках проведения геномных исследований, привлечения экспертов и специалистов из разных областей знаний, не ограничиваясь лишь сферой медицинских технологий. В этой связи заслуживает внимания опыт законодательного регулирования рассматриваемых вопросов в законодательстве зарубежных государств. В качестве можно указать роль государства в осуществлении правового регулирования деятельности этических комитетов в Эстонии. В главе «Государственный надзор и порядок разрешения споров» Закона об исследовании генов человека 2001 г. содержится статья, определяющая порядок формирования и деятельности комитета по этике. Предусматривается, что состав данного комитета формируется как из профильных ученых, так и из специалистов, обладающих необходимой компетенцией в иных областях знаний. При этом каждый член комитета по этике должен быть признанным специалистом в своей области, обладающим необходимыми знаниями для выполнения обязанностей члена комитета по этике и иметь безупречную репутацию.

Решение проблем соотношения права и биоэтики актуализируется следующими обстоятельствами: быстрым развитием биотехнологий, за которым не успевает выработка социальных и правовых оценок последствий такого развития, высокая стоимость и коммерциализация обеспечения современными медицинскими биотехнологиями, высокий социальный риск ошибок и объективные пределы формализации общественных отношений в рассматриваемой сфере. Право как регулятивная форма более консервативна и не всегда чувствительна к общественным переменам в силу своей формальности. Этическая — более гибкая форма, которая может приспосабливаться к быстро меняющимся условиям. Разумный баланс этих двух регуляторов способен дать синергетический эффект для функционирования современной системы регулирования геномных исследований.

Этические нормы могут регулировать формирующиеся отношения, допуская вариативность нормирования. Проблемной стороной такого рода регулирования является сложность обеспечения обязательности исполнения этических норм. Но в целом биоэтика содействует возникновению социального консенсуса по сложным вопросам регулирования геномных исследований, а также выработке социальных норм. Апробированные этические нормы могут быть трансформированы в правовое регулирование.

Список источников

1. Gordon D.S. Bioethics // Internet Encyclopedia of Philosophy. URL: https://www.iep.utm.edu/bioethic/
2. Ranchordás S. Constitutional Sunsets and Experimental Legislation. A Comparative Perspective. Cheltenham, 2014. 237 p.
3. Путило Н.В. Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан: на пороге перемен // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 36–45.
4. Valdés E. Bioderecho, daño genético y derechos humanos de cuarta generación // Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 2015. №58 (144). P. 1197–1228.
5. Spranger T.M. What is wrong about Human Reproductive Cloning? A Legal Perspective // Eubios Journal of Asian and International Bioethics. 2001. Vol. 11. No. 4. P. 101–102.
6. Седова Н.Н. Правовой статус биоэтики в современной России // Медицинское право. 2005. № 1. С. 11–15
7. Лапаева В.В. Международное регулирование отношений в сфере биомедицины: взаимодействие права и морали // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 22–44.

Фомина А.Н.,
Юрист-блоггер «Биотехнологический Дзен»
(andrianafomina@gmail.com)

ЗАЩИТА ГЕНЕТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК НОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

Fomina A.N.,
Lawyer-blogger Biotech.zen
(andrianafomina@gmail.com)

PROTECTION GENETIC INFORMATION AS THE NEW CONTENT OF CONSTITUTIONAL HUMAN RIGHT TO PRIVACY

В эпоху научно-технической революции появляются огромное количество исследований в области генетики и биомедицины, ко-

торые широко открывают возможности не только вылечить тяжелые заболевания или создавать новейшие лекарства, но дешево и ускоренно проводить генетическую диагностику. Невозможно не заметить, что активно развиваются цифровые технологии и Big data. Они позволяют очень быстро получать информацию, в том числе и персональные данные человека.

Геномика — быстроразвивающееся направление в генетике, что необходимо для развития персонализированного оказания медицинской помощи. Генетические лаборатории собирают ежегодно информацию о людях терабайтами [1, с. 111–121]. Следовательно, накапливается огромное количество данных, содержащих ДНК-человека: заболевания, предрасположенности или этническую принадлежность. Совершенствование технологии секвенирования генома человека, развитие персонализированной медицины и создание цифровых медицинских сервисов требуют нивелирования рисков нарушений конституционных прав человека на личную жизнь. Стоит отметить, что и правовые нормы не должны стоять на месте, поскольку защита генетических данных становится одной из важных гарантий прав человека на неприкосновенность частной жизни. Поэтому текущие положения требуют развития в рамках позиций Конституционного суда РФ, поскольку внедрение достижений биомедицины и анализа больших данных требует нового понимания содержания прав человека.

ДНК данные являются уникальными, поскольку по ним можно узнать о пациенте или об его родственниках почти все. В связи с указанными причинами возникают проблемы, связанные с сохранением конфиденциальности генетической информации человека. Например, их утечка и продажа на «черном рынке» или использование в целях несения вреда гражданину и его родственникам. Следовательно, возникает огромная необходимость защитить ее от несанкционированного доступа. Поэтому должны быть обеспечены конституционные гарантии защиты ДНК-информации человека и его родственников.

Также необходимо отметить, что в связи с повышенной популярностью среди населения генетических тестов на определение национальности или выявление наследственных заболеваниях возникает еще одна серьезная опасность. Она выражается в дискриминации [2, с. 111–132] части населения по генетическим признаками, особенно, если информация может стать доступной третьим лицам. Например, людям с подобными отклонениями отказывают в выдаче кредитов или в приеме на работу [3, с. 1439–1482], а также повышают стоимость медицинской страховки (например, лицам с заболеванием Альцгеймера).

Стоит отметить, что компании, которые проводят геномные и биомедицинские исследования, могут совершать действия, которые приводят к нарушению частной жизни своих клиентов [4].

В качестве примера можно привести американскую компанию 23andMe. Она производит недорогие генетические тесты для домашнего использования, проводит геномные исследования на национальную принадлежность или наличие серьезных патологий, а также создает отчеты о состоянии здоровья человека для проведения скрининга и оценки рисков. Взаимодействие с клиентами происходит удаленно: обследуемые лица отсылают в лабораторию образцы биологических материалов и через интернет или почту получают результаты анализов. Компанию 23andMe уличили в продаже ДНК-информации пациентов в целях клинических исследований лекарственных средств [5, с. 33–76]. Для некоторых эта новость оказалась неприятной [6], поскольку существуют повод для опасения сохранности своих ДНК-данных.

Известный ученый-генетик Джордж Чёрчем решил разработать интернет-приложение, с помощью которого можно подобрать пару на основе ДНК-профиля, чтобы исключить наследственные заболевания [7]. Стоит отметить, что многие отнеслись критически к такому приложению для знакомств, поскольку это нарушает права людей, которые имеют генетические заболевания. С другой стороны, подобное приложение может нарушать права на неприкосновенность и конфиденциальность персональных данных пользователей «генетических знакомств». Получается, что информация о наследственных заболеваниях пользователя подобного приложения может использоваться не по назначению. С развитием цифровых технологий возникает угроза передачи ненадлежащим лицам идентифицирующих человека сведений.

Исходя из вышеуказанного, проблема генетической информации человека как особой категории персональных данных становится крайне актуальной.

Некоторые исследователи утверждают [8, с. 34], что генетическая информация не заслуживает большей защиты, чем другая защищенная медицинская информация. Проблема сосредотачивается на том, насколько принципиально отличается ДНК-информация от других видов медицинских сведений. Казалось, можно утверждать, что право на защиту генетических данных можно отнести к праву на неприкосновенность частной жизни, а сбор, хранение, использование и распространение такой информации без его согласия не допускаются (ст. ст. 23–24 Конституции РФ) [9].

С другой стороны, бурно еще развивается искусственный интеллект и анализ больших данных, что позволяет легко и быстро передавать и обрабатывать любую информацию, в частности и генетическую. Именно поэтому государство должно оказать поддержку на конституционно-правовом уровне в рамках толкования Конституционным судом РФ. Однако в России отсутствуют полноценное регулирование положений об обращении генетических данных, поскольку законодательство только начало формироваться. В связи с вышеуказанной причиной Конституционный суд РФ пока не высказывал свою позицию, касающуюся обращения именно генетической информации человека.

ЕСПЧ относит защиту генетических данных человека к праву на уважение частной и семейной жизни (ст. 8 Конвенции) [10]. Например, в Постановлениях ЕСПЧ говорится о праве провести генетическое тестирование плода на предмет хромосомных аномалий [11] или о возможности удаления ДНК-информации и отпечатков пальцев после прекращения уголовного дела [12].

Существуют специальные акты Совета Европы, раскрывающие права человека в связи с применением биомедицинских достижений. Например, «Конвенция Овьедо» [13], где раскрывается право человека на защиту от дискриминации на основании его генетических данных или право на защиту от вмешательства в его геном (кроме медицинских целей). Принят Дополнительный протокол к Конвенции [14], где конкретно рассматриваются вопросы прав человека при проведении генетического тестирования в медицинских целях. В частности генетическая информация защищается как персональные данные.

ДНК-информация входит в понятие «персональные данные» согласно Общему регламенту по защите данных (GDPR) [15]. Она представляют собой информацию наследственных или приобретенных генетических характеристик лица, которая представляет собой уникальные сведения об его здоровье, физиологии и является результатом его биологических анализов. Формулировка имеет общий, но не четко очерченный характер.

Согласно ст. 9 Регламента обработка таких данных запрещена, кроме некоторых случаев. Например, для контроля в сфере социального обеспечения и здравоохранения, для судебной защиты, для обеспечения защиты населения от внешних угроз, для архивных, статистических или научных целей.

В Конституции Швейцарии впервые в мире закреплены положения (ст. 119–120), которые гарантируют защиту человека и окружающей от злоупотреблений генной инженерии [16]. Следовательно,

это позволяет гарантировать на конституционном уровне права человека. В ст. 13 основного закона говорится о защите от злоупотребления его личными данными. Полагается, что это касается и генетических данных в том числе.

В США, несмотря на широкое применение генной терапии, в первую очередь, обратили внимание на проблему, связанную с биомедицинской этикой. В докладе [17, 271–288] Комиссии президента США по изучению биоэтических проблем специалисты разных областей призывают организовать проведение единой политики сохранения конфиденциальности сведений о ДНК-профиле человеке.

Американцам при выявлении склонностей к генетическим заболеваниям часто отказывали в кредитах, повышали стоимость страховки или отказывали в приеме на работу. В 2002 году Окружной суд США решил, что недопустимо использовать результаты ДНК-тестирования сотрудников для профессиональной пригодности [18].

Вследствие этого, были приняты два правовых акта, посвященных регулированию генетической информации человека. Это акт о мобильности и подотчётности медицинского страхования (HIPAA) [19] и закон о защите от дискриминации по генетической информации (GINA) [20]. Эти документы направлены на защиту частной жизни тех от неправомерного доступа и использования сведений о ДНК-человека.

В GINA под генетической информацией подразумевается генетические тесты человека и его родственников (вплоть до четвертого поколения), а также законно проведенные генетические тесты эмбриона беременной женщины; информации о наличии генетических заболеваний человека и его родственников; любые запросы на оказание генетических услуг или участие в клинических исследованиях в области генетики. Информация о поле и возрасте не входит в данное понятие. Такая формулировка объясняет, каким способом получена генетическая информация.

Каждый штат по-своему регулирует обеспечение защиты геномной информации человека. В большинстве из них жестко урегулированы вопросы конфиденциальности, связанные с профилями ДНК и установлением запрета на их использование. Некоторые штаты все еще не установили порядок урегулирования относительно судьбы образца ДНК после тестирования. Законы предписывают, что профиль должен быть получен из базы данных ДНК, но ничего не сказано, что должно быть сделано с фактическим образцом. В других штатах считают, что образцы ДНК должны храниться у государства на неограниченный срок. Стоит сказать, чем дольше

государство сохраняет контроль над образцом ДНК, тем больше риск нарушения права на частную жизнь человека [21, с. 76].

В штате Алабама для выплаты медицинского обслуживания организации не вправе у пациента требовать прохождение генетического теста для определения предрасположенность к раку в качестве страхового случая, или использовать результаты теста для определения стоимости страховки или отказа в ее выплате [22]. В противном случае медицинские страховые компании будут привлечены к штрафным санкциям в случае нарушения закона.

В России генетическая информация человека не входит в категорию персональных данных, так как в ФЗ «Об персональных данных» [23] это понятие отсутствует. В ст. 1 Закона о геномной регистрации [24] указывается понятие «геномная информация», которая предполагает собой персональные данные, включающие себя информацию об определенных фрагментов ДНК физического лица или трупа человека, взятую из биологического материала, без характеризующих физических признаков. Рассматриваемое определение имеет расплывчатый характер, поскольку геном включает в себя хромосомы, содержащие генетическую информацию. Действие закона распространяется на ограниченный круг лиц и обстоятельства [25, с. 8]. Однако и такая информация может бесконтрольно распространяться и использоваться третьими лицами [26, с. 127–132]. Думается, что правовое регулирование требует изменений в соответствии с текущими реалиями.

Недавно внесли на рассмотрение в Государственную Думу законопроект [27], который отнесет генетическую информацию к персональным данным, но без раскрытия ее содержания. Поэтому нужно дать определение генетической информации в отдельной статье, а также издать подзаконные нормативные акты, которые подробнее описывают правила оказания услуг с использованием генетических или биологических материалов.

Исходя из рассмотренного, нужно ввести понятия «генетические данные человека», которые представляют собой совокупность персональных данных, закодированную в последовательность молекул ДНК человека, которые содержат уникальные сведения о его здоровье и физиологии, а также информацию об его наследственных или приобретенных признаках. Это определение позволит полностью раскрыть понятие.

Необходимо сказать, что уже на законодательном уровне закладывается база генетических данных всего населения [28, с. 66]. Полагаем, что должна повышаться ответственность государства и должностных лиц за безопасность подобной информации.

В российский основной закон крайне сложно ввести новую группу прав человека, которые касались защиты генетической информации, так как Конституция РФ жесткая по порядку внесения изменений. Главы, посвященные правам человека, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием [29]. В случае принятия нового основного закона нужно учитывать научно-технические достижения и биоэтические нормы. Конвенция о правах человека и биомедицине 1997 года и Протоколы к нему Россия не подписала и не ратифицировала. Исходя из этого, следует опираться на позиции Конституционного суда РФ и ЕСПЧ как толкование конституционных прав человека на защиту генетической информации человека сквозь призму неприкосновенности частной жизни.

Список источников

1. Буйкин Степан Вячеславович, Брагина Е. Ю., Конева Л. А., Пузырёв В.П. Базы данных коллекций биологического материала: организация сопроводительной информации // Бюллетень сибирской медицины. 2012. № 1. С. 111–121.
2. Mccain L. Informing technology policy decision: The US human genom progect's ethical, legal and social implication programs as a critical case // Technology in society. N.Y., 2002. № 24. P. 111–132.
3. Colin S. Diver and Jane Maslow Cohen Genophobia: What Is Wrong with Genetic Discrimination? // University of Pennsylvania Law Review Vol. 149, N 5 (May, 2001), pp. 1439–1482.
4. Kohlmeier, Gabrielle Z.A., The Risky Business of Lifestyle Genetic Testing: Protecting Against Harmful Disclosure of Genetic Information. // UCLA Journal of Law and Technology, Vol. 2007.
5. Regalado A. 23andMe Sells Data for Drug Search // MIT Technology Review. P. 33–76 № 6. June 2016.
6. DNA Donors Must Demand Stronger Protection For Genetic Privacy // URL: https://scipol.duke.edu/news/dna-donors-must-demand-stronger-protection-genetic-privacy (дата обращения: 25 мая 2020 года).
7. Famous Harvard scientist creates dating app that matches for genetic compatibility // URL: https://www.zmescience.com/medicine/diseases-medicine/famous-harvard-scientist-creates-dating-app-that-matches-for-genetic-compatibility/ (дата обращения: 25 мая 2020 года).
8. Christopher T. Anglim. Privacy Rights in the Digital Age. 2015. P. 436.
9. Конституция Российской Федерации 12 апреля 1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Заключена в г. Рим // СПС Консультант Плюс.
11. Постановление ЕСПЧ от 26 мая 2011 по делу «R.R. (R.R.) против Польши» (жалоба № 27617/04).

12. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 4 декабря 2008 года по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства» (жалобы № 30562/04, 30566/04).
13. Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине от 04 апреля 1997 года. Заключена в г. Овьедо.
14. Дополнительный протокол к Конвенции по правам человека и биомедицине, касающийся генетического тестирования в медицинских целях от 27 ноября 2008 года. Заключен в г. Страсбург.
15. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).
16. Конституция Швейцарской Конфедерации от 19 апреля 1999 года.
17. Анализ нормативно-правовой базы в области прав человека в контексте биомедицинских исследований и выработка рекомендаций по ее усовершенствованию // под ред. Б.Г.Юдина. М., 2007. С. 271–288.
18. EEOC v. Burlington Northern Santa Fe Railway Co., Case No 02-C-0456 // E. D. Wis. 2002.
19. Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996.
20. Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008.
21. Christopher T. Anglim. Privacy Rights in the Digital Age. 2015. P. 436.
22. Code of Alabama of 1975.
23. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».
24. Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации».
25. Перепечина И.О. Правовые проблемы использования геномной информации в правоприменительной деятельности // Использование новых видов криминалистически значимой информации в правоприменительной деятельности. М., 2012. С. 8–17.
26. Дубов Алексей Борисович, Дьяков Владимир Геннадиевич. Безопасность геномной информации: правовые аспекты международного и национального регулирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 4 (56). С. 127–137.
27. Проект Федерального закона N 744029-7 «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О персональных данных» в части обработки биометрических персональных данных» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.07.2019).Конституция Швейцарской Конфедерации от 19 апреля 1999 года.
28. Льянов М.М. Развитие базы данных ДНК в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Научный журнал Байкальского государственного университета. 2018. № 2. С. 66–36.
29. Конституция Российской Федерации 12 апреля 1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

Шульгина В.А.,
Студент Московского государственного института
международных отношений (университет)
Международно-правового факультета
Министерства иностранных дел России
(vika.shulgina@mail.ru)

РОЛЬ ГЕНОМНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ И ГЕНЕТИЧЕСКОГО ТЕСТИРОВАНИЯ В СПОРТИВНОМ АРБИТРАЖЕ

Shulgina V.A.,
Student Moscow State Institute of International Relations
of Ministry of Foreign Affairs of Russia, international law faculty
(vika.shulgina@mail.ru)

THE ROLE OF GENOMIC EXPERTISE AND GENETIC TESTING IN SPORTS ARBITRATION

Конституция РФ предусматривает возможность обращения в международные органы по защите прав и свобод человека в случае исчерпания внутренних средств правовой защиты [1] (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ). Если речь идет о спортсменах, то важнейшим институтом защиты их прав является Спортивный арбитражный суд — the Court of Arbitration for Sport (далее — CAS) — независимый международный арбитражный орган, разрешающий споры, связанные со спортом, посредством процессуальных норм, адаптированных к конкретным потребностям спортивного мира.

Согласно Кодексу международного спортивного арбитража [3], в CAS предусмотрено несколько процедур:

1) процедура рассмотрения дел в порядке обычного производства, как суд первой инстанции, по данной процедуре рассматриваются международные коммерческие дела: споры, связанные со спонсорскими контрактами, лицензированием, медиа-правами и др. Рассматриваются данные дела в Обычной палате Суда (an Ordinary Arbitration Division), выступающей судом первой инстанции;

2) процедура обжалования (апелляции) — в этом случае CAS выступает как апелляционная инстанция по решениям национальных, международных ассоциаций, региональных конфедераций,

спортивных агентств (например, WADA — Всемирного антидопингового агентства) и ассоциаций. Апелляционные жалобы рассматриваются Апелляционной Палатой (an Appeals Arbitration Division);

3) медиация (используется достаточно редко);

4) процедура ad hoc — предусматривает создание особой палаты во время и по месту проведения крупных международных соревнований из арбитров, наделенных полномочиями в экстренном порядке приступить к рассмотрению споров и вынесению по ним решений.

Для обращения в CAS с целью обжалования решения необходимы следующие условия:

1) предусмотрение уставом или правилами органа, чье решение оспаривается спортсменом, возможности апелляции, или заключение сторонами арбитражного соглашения;

2) исчерпание всех внутренних средств правовой защиты, предусмотренных уставом или правилами спортивного органа, который вынес решение.

Все дела, рассматриваемые в CAS, можно разделить на «коммерческие» и «дисциплинарные». Коммерческие споры связаны с исполнением договоров (проведение спортивных мероприятий, продажа телевизионных прав, трансферы игроков, трудовые отношения внутри клубов), а также с правонарушениями гражданско-правового характера. Примерно 30 % споров дисциплинарного характера, поступающих в CAS, касаются нарушения антидопинговых правил [6]. В наши дни это является актуальной проблемой, для которого в структуре CAS была создана Анти-допинговая палата (an Anti-doping Division). Также к дисциплинарным спорам относится нарушение правил, оскорбление арбитра и другие.

Одна из особенностей производства в CAS — так называемая «презумпция виновности» — то есть на спортсмена или иное лицо, предположительно совершившее нарушение антидопинговых правил, возлагается бремя опровержения предъявленных фактов [5], то есть спортсмен, который обращается в CAS, уже обвинен и несет наказание (в виде отстранения от соревнований, аннулирования прошлых результатов). Генетическое исследование является одним из возможных доказательств неиспользования спортсменом допинга. В этой связи можно вспомнить несколько известных случаев. Например, громкое дело биатлониста Евгения Устюгова.

В начале 2020 года Международный союз биатлонистов (IBU) повторно (после попыток 2017 и 2018 годов) инициировал против российского биатлониста Евгения Устюгова расследование, вследствие чего спортсмен был признан виновным в нарушении антидо-

пинговых правил и лишен всех наград и результатов в период с 27 августа 2013 года по конец сезона-2013/14, а также дисквалифицирован на два года.

Евгений Устюгов был обвинен в использовании анаболического стероида оксандролона на основании базы данных Московской антидопинговой лаборатории (LIMS), содержащей информацию о пробах, взятых у биатлониста в 2013 году [14].

Для проведения исследования специалистами антидопингового агентства для исследования были взяты показатели паспорта крови (биологического паспорта) Устюгова. Напомним, что биологический паспорт (Athlete Biological Passport, ABP) — важнейший документ, необходимый для участия спортсмена в официальных соревнованиях, цель которого состоит в отслеживании изменения биологических показателей с течением времени. Это индивидуальная электронная запись, в которой фиксируются параметры (биологические маркеры) спортсмена, по мере изменений которых позднее можно отследить, нарушал он антидопинговые правила или нет [11].

Евгений Устюгов обратился к экспертам для проведения генетического исследования, которое показало наличие у спортсмена и его родственников крайне редкие мутации, определяющие повышенный уровень гемоглобина в организме. Об этом сообщил Директор института молекулярной биологии Российской академии наук Александр Макаров, авторитетный ученый в сфере генных исследований, во время совещания с президентом России Владимиром Путиным 14 мая 2020 года [14].

Для начала нужно понять, в чем заключается медицинская сторона обвинения Устюгова: его обвинили в использовании оксандролона. Оксандролон — эффективный, легкий для организма стероидный препарат, который употребляется для вывода из телосложения скопившейся жидкости, быстрого устранения жировых отложений, повышения показателя силы и степени выносливости, повышения твердости мускулатуры. Один из побочных эффектов оксандролона — увеличение числа эритроцитов, отвечающих за нормальное поступление кислорода, а благодаря этому повышается показатель силы и степень выносливости [13].

С точки зрения медицины, уровень эритроцитов и уровень гемоглобина тесно связаны между собой. Гемоглобинапатия — наследственная болезнь, которая, судя по всему, была выявлена у Евгения Устюгова в результате полногеномного исследования, в одной из своих форм действительно подразумевает увеличение уровня эритроцитов (что и было зафиксировано исследованием), в особенности аномальные показатели могут быть зафиксированы в высокогорье

(в условиях повышенного давления и пониженного уровня кислорода) [12]. В случае биатлониста Устюгова это вариант вполне вероятный. Хочу акцентировать внимание на том, что это наши собственные предположения в виду того, что результаты анализов не размещены в открытом доступе и доступны лишь адвокатам и официальным лицам, но в результате небольшого углубления в сторону вопроса, мы выяснили, что иск в Международный спортивный арбитражный суд Устюгова имеет место быть. Однако спорный вопрос даже не в связи генетических мутаций генов Устюгова, а в результатах биологического паспорта — как было отмечено выше, биологический паспорт фиксирует именно «аномалии» в показателях спортсмена, и если они были выявлены, то это означает, что до этого подобные показатели были в норме, следовательно утверждение о генетический мутациях выглядит спорно (если, конечно, мы не учитываем вероятность фальсификации со стороны Международного союза биатлонистов, что в нынешних условиях выглядит вполне вероятно).

Одна из трудностей, с которыми может столкнуться Устюгов и его адвокаты — правило CAS о недопустимости новых доказательств в апелляционной процедуре. Согласно ч. 3 ст. R57 Кодекса CAS у арбитражного состава Апелляционной палаты есть право отказаться принимать доказательства, если они не были доступны до подачи апелляции на решение спортивной инстанции. Так как нам неизвестно, были ли предоставлены материалы генетического исследования в CAS в момент подачи апелляции, этот вопрос остается открытым [3].

Также необходимо отметить, что ситуация Устюгова не единичный случай: согласно общепринятому правилу, спортсмен, столкнувшийся с подобной проблемой, чтобы принимать участие в соревнованиях, должен предоставить данные генетического исследования и подтверждающие заключения врачей. В таком случае он может получить особый статус (прежде всего, это присутствует в практике Международной федерации лыжного спорта (FIS)), позволяющий ему участвовать в соревнованиях, несмотря на превышающие норму показатели уровня гемоглобина [10].

Ученые в результате многочисленных экспериментов доказали, что некоторые спортсмены имеют врожденное преимущество над другими благодаря генетическим предрасположенностям. Например, шведский профессор Бенгт Салтин исследовал причины успехов легкоатлетов из Кении и выяснил, что энергия в их организме расходуется наиболее рационально из-за максимального насыщения клеток крови кислородом. Происходит это из-за мутации одного из

генов, отвечающего за выработку гормона эритропоэтина, которая наблюдалась у выходцев из некоторых племенных групп [9].

На генетическом уровне у Ээро Мянтюранта (лыжника из Финляндии) была также обнаружена мутация, из-за которой у спортсмена было исключительно высокое содержание в крови эритроцитов. Одним из недавних примеров является история немецкой конькобежки Клаудии Пехштайн, в показателях которой были обнаружены аномальные значения ретикулоцитов — «молодых» эритроцитов, которые спортсменка объясняла наследственными особенностями — сфероцитозом. Спортсменка прошла значительное количество судебных инстанций (CAS, Федеральный суд Швейцарии, Апелляционный суд Мюнхена, Федеральный суд Германии, ЕСПЧ), но в данном случае решения этих судов [4] не являются показательными по нашему вопросу о генетическом тестировании, так как Пехштайн оспаривала свое право на справедливое и публичное судебное разбирательство, согласно ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [2], которое, по ее мнению, было нарушено в CAS. Ее утверждения о наследственном заболевании (как и о принимаемом допинге) в дальнейших анализах не подтвердились.

Важнейшей проблемой в нынешних условиях является так называемый генный допинг — терапия, которая изначально была разработана для лечения заболеваний [7], сейчас используется для повышения физических характеристик спортсмена, при этом в отличие от обычного (медикаментозного) допинга спортсмену вводятся синтетические компоненты, идентичные природным, которые присутствуют только в мышечной ткани [8], не попадая в кровь, а следовательно их нельзя обнаружить с помощью современных антидопинговых анализов.

В использовании генного исследования и генетического тестирования в современном мире спорта и спортивном арбитраже в частности существуют следующие проблемы и спорные моменты:

1) возможность спекуляции на существовании врожденных генетических особенностей спортсменами, что подрывает доверие к генетическому исследованию как виду доказательства;

2) недостаточная распространенность такого вида доказательства, как генетическое исследование, в практике Международного спортивного арбитражного суда, которое снижает его убедительность;

3) ввиду распространения генного допинга, перед международным сообществом стоит задача более четкой регламентации, контроля и установления международно-правовых запретов его применения.

Таким образом, генетические исследования приобретают все более уверенные позиции в международном спортивном праве, как средство доказывания невиновности спортсмена в спортивном арбитраже, хотя их фактическое использование в наши дни и не очень распространено.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ, 04.08.2014 г., N 31, ст. 4398;
2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16. Rome, 4.XI.1950 // URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (дата обращения: 25.05.2020);
3. Code of Sports-related Arbitration (in force as from 1 January 2019). URL: https://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/CAS_Code_2019__EN_.pdf (дата обращения 25.02.2020);
4. Applications no. 40575/10 and 67474/10, Case of Mutu and Pechstein v. Switzerland», Judgement of 2 October 2018. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186828 (дата обращения: 25.05.2020)
5. Васильев И.А., Кислякова Н.Н., Юрлов С.А. Особенности использования доказательств и специфика процесса доказывания в Спортивном арбитражном суде (CAS) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 167–198. URL: https://law-journal.hse.ru/data/2020/01/28/1569475816/Васильев.pdf (дата обращения: 25.05.2020);
6. Коваль Д. Спортивный арбитраж: особенности и преимущества// Юрист-Закон, 2016, № 26. URL: http://agalawyers.org/files/files/D_Koval_U%26Z_280716.pdf (дата обращения: 25.05.2020);
7. Ребриков Д.В. Редактирование генома человека / Д.В. Ребриков // Вестник Российского государственного медицинского университета. 2016. № 3. С. 4–15;
8. Суини Л. Генный допинг // В мире науки. 2004. № 10. С. 29–35;
9. Хаванова И.А. Генный допинг в спорте: международно-правовые запреты и развитие биотехнологий// Спорт, экономика, право, управление, 2019 г., № 2, с. 36–39;
10. «Бенгт Салтин: «Высокий уровень гемоглобина в крови представляет определённую опасность для здоровья спортсмена». URL: https://www.skisport.ru/news/cross-country/2453/ (дата обращения: 25.05.2020);
11. Биологический паспорт спортсмена. URL: https://rusada.ru/doping-control/analysis-of-samples/biological-passport-of-the-sportsman/ (дата обращения: 25.05.2020);
12. Гемоглобинопатия — Большая медицинская энциклопедия. URL: https://бмэ.орг/index.php/ГЕМОГЛОБИНОПАТИИ (дата обращения: 25.05.2020);

13. Оксандролон: свойства, эффективность, дозировки. URL: https://tvoytrener.com/farma/oxandrolon.php (дата обращения: 25.05.2020);
14. «Охота за российскими медалями»: Устюгов обвинил IBU». URL: https://www.gazeta.ru/sport/2020/05/15/a_13083883.shtml?utm_source=yxsport&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fsport (дата обращения: 25.05.2020).

9. РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ

Бондарчук И.В.,
руководитель секретариата Аппарата
Государственного Совета Республики Крым,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин КФ ФГБОУ ВО РГУП,
(295000, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. К. Маркса, 18,
sim.just@mail.ru)

РОЛЬ КРИЗИСА В СМЕНЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦИКЛОВ: КРЫМСКИЙ ОПЫТ

Bondarchuk I.V.,
head of the Secretariat of the State Council Committee
of the Republic of Crimea for Legislation,
PhD (Law), Senior Lecturer of the Department of State Law Disciplines
of the Crimean Filial Office of the Russian State University of Justice
(19, K. Marx street, Simferopol, Crimea, 295000,
sim.just@mail.ru)

THE ROLE OF THE CRISIS IN CHANGING CONSTITUTIONAL CYCLES: CRIMEAN EXPERIENCE

Мысль о том, что любые конституционные кризисы являются мощным политико-правовым фактором, воздействующим на нормотворческую политику в государстве, можно считать общепризнанной. Однако вопрос о природе влияния конституционных кризисов на упорядочение системы права и даже типах стратегии, связанных с воздействием различных элементов конституционного творчества на модернизацию законодательства государства еще далеко не вполне выяснен и требует дальнейшей разработки.

Конституционные кризисы в системе нормотворчества могут иметь как прогрессивный, так и консервативный характер. Процес-

сы формирования и реализации стратегии и тактики нормотворчества Крыма в разных государственно-правовых режимах в его новейшей истории дает подходящую возможность для размышлений над тем, как влияют конституционные кризисы на политическую и правовую системы. То, что выявляется, должно послужить важным и универсальным уроком теории и практики конституционализма.

До сих пор в научной литературе дискуссия велась преимущественно вокруг соотношения таких понятий как «конституционная реформа», «преобразование конституции», «правовая реформа».

Джоди Финкель, например, видит в осуществлении конституционных реформ не что иное, как первый шаг в процессе осуществления значимой правовой реформы. Исходя из анализа проведения правовых реформ 90-х гг. в странах Латинской Америки, автор определяет правовую реформу как двухэтапный процесс: инициирования (осуществление пересмотра конституции) с последующей реализацией (принятия парламентского законодательства) [1].

С другой стороны, существует позиция Т.Я. Хабриевой, которая предлагает несколько иной подход к осмыслению конституционных реформ. По ее мнению, конституционная реформа — это «качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста» [2, с. 9–10].

Некоторые авторы небезосновательно указывают на возможности скрытого действия конституционных реформ, не связанного с изменениями конституционного текста, когда «многие по существу конституционные вопросы решаются без внесения поправок в текст Основного закона» [3, с. 46]. Как отмечал Е.С. Аничкин, современные ученые-юристы приспособили категорию «преобразование Конституции» для обозначения нетекстуальных изменений конституции вообще и текста конкретной конституции в частности [4, с. 3]. «Но конституция — это, прежде всего, юридический документ с вполне конкретными задачами» [5, с. 36], и поэтому важно установить, что осуществление конституционных реформ должно связываться с внесением изменений в текст самой конституции.

Как полагает С.А. Авакьян, есть все основания говорить не просто о «конституционной реформе», т.е. о корректировке текста самой конституции, а о более широком явлении, которое можно охарактеризовать как «конституционно-правовая реформа». По его мнению, этим понятием расширяются грани реформы, когда фактическое изменение текста конституции происходит без затрагивания ее правил, но с реальным их изменением в подконституционном законодательстве [6, с. 143].

Из сказанного важно выделить следующее:

– изменения конституционного текста не всегда указывают на наличие конституционной реформы;

– проведение конституционной реформы означает лишь запуск взаимосогласованного и целостного механизма правовой реформы, первый этап в ходе которого формируется комплекс концептуальных идей, программ, планов, направленных на последующие радикальные изменения в правовой системе;

– жизненный цикл конституционной реформы конституции начинается за пределами ее текста и продолжается в процессе издания дюжины нормативных актов, реализующих конституционные положения законов и кодексов, что выступает в качестве первой фазы ее исполнения.

При этом интересно, что к вопросу о цикличности конституционных преобразований отечественная юридическая мысль пришла, отправляясь от изучения кризисов и государственно-правовых конфликтов, которые время от времени проявлялись в рамках американской конституционной модели. Эти феномены западного конституционализма были слишком ярким явлением государственно-правовой действительности, чтобы не привлечь к себе довольно рано внимание отечественных ученых-государствоведов.

И неудивительно, что конституционные кризисы и государственно-правовые конфликты подверглись столь подробному изучению и описанию в специальных работах постсоветских авторов. И чем дальше шло изучение конституционных кризисов, то и дело возникающих в политических реалиях постсоветского пространства, тем более становилось очевидным, что конституционный кризис сродни экономическому, который представляет собой лишь одну фазу целого цикла. Следовательно, «понять кризис можно лишь в результате изучения всех фаз цикла, который, как правило, слагается из трех основных фаз: подъем — кризис — депрессия» [7, с. 5].

Эту доктрину советского основоположника теории экономических циклов Н.Д. Кондратьева, по-видимому, впоследствии переосмыслил А.Н. Медушевский, который представил череду основных фаз конституционного цикла на базе экономического: кризис (объявление старой конституции утратившей законную силу и признание необходимости разработки новой); депрессию (фактическое прекращение действия старой конституции, раскол в отношении конституционных перспектив); оживление (достижение определенного согласия по вопросу о тех принципах, которые должны быть закреплены в новом основном законе); подъем (введение в действие

новой легитимной конституции и надежды на политическую стабильность) [8, с. 38].

Более того, по его суждению, мировое конституционное развитие в пределах данного теоретического подхода можно представить в виде соотношения двух идеальных типов процесса: линейного и циклического. Первый характерен для стабильных демократий, имеющих устойчивые традиции гражданского общества и правового государства. Второй тип характерен для нестабильных демократий, модернизирующихся государств, где реализация провозглашенных конституционных принципов затруднена острыми социальными противоречиями [8, с. 38].

Однако линейное измерение конституционно-правового развития стабильных демократий по указанному А.Н. Медушевским критерию будет, с нашей точки зрения, неполным. Ведь чем больше мы переходим в плоскость простого и линейного восприятия конституционных реалий, тем сильнее мы ограничиваем возможности не только для уяснения тенденций развития нормотворческой деятельности в условиях нестабильности, но и для установления и уточнения методов изучения динамики конституционных преобразований и нормотворческой политики как взаимосвязанного механизма.

В этой связи возникает три группы вопросов: какую цель преследуют конституционные перемены; каков исполнительный механизм; какие ценности несут нам конституционные перемены?

Исследуя конституционно-правовые преобразования в плоскости указанных трех измерений можно выделить два типа конституционно-правовых режима: кодификационный и трансформативный.

Указанная типология не нова. Она была предложена еще в 1996 году профессором юриспруденции школы права Чикагского университета Лоуренсом Лессигом в научной статье «Читая Конституцию в киберпространстве». В частности, автор различал конституционные режимы по их целям и задачам. Так, целью кодификационного конституционного режима, по мнению автора, является сохранение некоторых ценностей на текущий момент конституционной или правовой культуры — защита их от будущих изменений; целью трансформативного конституционного режима является изменение некоторых ценностей на текущий момент конституционной или правовой культуры — сделать их разными в будущем [9].

Учитывая изложенное, попробуем осмыслить события новейшей истории в Крыму в условиях смены фаз конституционного цикла (1992–1994, 1995–1998 и 2014–2019) в соответствии с данным подходом.

1992–1994 (трансформативная фаза). Конституционный процесс 1992–1994 гг. в Крыму ярко обнаруживает признаки трансформативного режима, который связывается, прежде всего, с борьбой за предоставление новых всеобъемлющих прав региону, включая право предоставления двойного гражданства и создания собственных вооруженных сил. К примеру, в Конституции Крыма 1992 г. оговаривалось, что отношения между Крымом и Киевом будут устанавливаться в соответствии с двухсторонними договорами.

Примечательно, что именно в этот период органы областного самоуправления Крыма были реформированы в органы государственной власти Крымской АССР, определен порядок их работы и принятия законодательных и иных актов, принята Конституция Республики Крым, в которую затем были внесены изменения в целях приведения в соответствие с законом о разграничении полномочий, урегулированы вопросы бюджетных полномочий, разграничены объекты собственности государства, автономной республики и местного самоуправления, определен порядок управления объектами собственности, приняты законы об образовании, о защите памятников истории и культуры, об охране окружающей природной среды, о санитарно-эпидемическом благополучии населения, об аренде, о выборах ВСК и статусе депутата, о Президенте Республики Крым и его выборах и по ряду других основополагающих вопросах.

В анализируемый период Верховный Совет Крым принял 41 закон Республики Крым. Из принятых законов Республики Крым 23 базовых (в том числе о принятии Конституции и о порядке введения ее в действие), 17 — о внесении изменений в действующее законодательство (в том числе 3 о внесении изменений в Конституцию), 1 — о признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Крым, что свидетельствует о создании новой законодательной базы в условиях переходного периода.

Среди главных недостатков нормотворчества Крыма в исследуемый период можно выделить следующее: низкий уровень реализации принимаемых законодательных актов, их декларативность, расхождение юридической и фактической Конституции, свидетельствующее о наличии затяжного конституционного кризиса на всем исследуемом цикле, не приведшим к каким-либо ощутимым изменениям на практике. Так, до 17 марта 1995 года в соответствии с Законом Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» Республика Крым обладала даже собственными полномочиями по законодательному регулированию вопросов местного самоуправления. Хотя на

практике эти возможности не были использованы. Безусловно, указанные проблемы можно связать и с резким изменением конституционно-правового климата в стране, и общей дезорганизацией общества, характерной после распада СССР, отсутствием должного опыта правовой работы в условиях переходного периода.

1995–1998 (кодификационная фаза). Конституционный кризис в рассматриваемый период достиг своего апогея 17 марта 1995 г., когда украинский парламент (Верховная Рада) принял 7 законодательных актов, которыми Конституция Крыма 1992 г. объявлялась недействительной, и в республике упразднялся пост президента, т.е. источник разногласий и одна из сторон конфликта.

В конце сентября 1995 г. новый вариант Конституции Республики Крым был вынесен на первое чтение. Проект основывается на Конституции от 25 сентября 1992 г., но не включает ранних положений о президентстве и не оспаривает статус Крыма как составной части Украины. Тем не менее, он предусматривает крымское гражданство, а также местный контроль над полицией и самостоятельный бюджет — пункты, столь ненавистные центральному руководству в Киеве [10].

Далее отношения между Киевом и уже Автономной Республикой Крым (далее — АРК) развиваются по сценарию форсированного установления кодификационного режима, в соответствии с которым Конституция и законодательство Крыма приводятся в соответствие с новым Основным законом Украины и общенациональной нормативно-правовой базой.

Новая Конституция Украины, принятая в июне 1996 г., по-новому определила место Крыма в системе унитарного государственного устройства Украины.

По сравнению с Конституцией Крыма 1992 г. новая схема разделения полномочий по Конституции Украины 1996 г. существенно ограничила самостоятельность Крыма в осуществлении собственной нормотворческой политики. Так, ч. 2 ст. 135 Конституции Украины 1996 г. устанавливала, что нормативно-правовые акты Верховной Рады АРК и решения Совета министров АРК не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и во их исполнение [11].

Тем не менее, депутаты Верховной Рады АРК приняли ряд законов, противоречащих Конституции Украины, в частности, в таких областях, как правовое регулирование иностранных инвестиций, налогообложение бартерных поставок и плата за землю. В свою очередь поправки к крымской Конституции, предложенные Киевом

с целью приведения последней в соответствие с Основным законом Украины, были отклонены в ходе голосования 18 января 1997 г. Верховной Радой АРК.

С точки зрения теории государственно-правовых конфликтов имело место конституционное противоборство республиканских властей Крыма и центрального руководства в Киеве, обострившееся до состояния полномасштабного конституционного кризиса.

На практике сложился новый правовой порядок в результате постепенного изменения прежнего. Как следствие этого, для правового пространства пост-2014 года было характерно наличие как новых, еще не опробованных, так и прежних, несколько модифицированных институтов, на основе которых и создавалась Конституция Республики Крым 2014 года.

2013–2014 (конституционный кризис в Украине). С конца 2012 и до начала 2014 года в Украине параллельно развиваются два политических процесса, которые не просто отличаются друг от друга — они взаимоисключающие. С одной стороны, в Украине шел активный процесс европейской интеграции. Этот процесс интеграции касался и законодательства, и, как правило, решений Европейского суда по правам человека относительно отдельных положений общенациональных законодательных актов. С другой стороны, на Юго-востоке Украины, идет — причем с не меньшей интенсивностью — обратный процесс.

Аналогичные оценки произошедших событий высказывали российские ученые Тихомиров Ю. А. и Нанба С.Б. Согласно их мнению выбор страной того или иного курса межгосударственной интеграции подчас связан с внутриполитическими преобразованиями, включая стихийные. Так было в Украине в 2012—2015 гг., когда паралич власти и ее последующий разгром были связаны с острыми спорами о ее «прозападной» или «восточной» ориентации [12, с. 25].

Неудивительно, что в Крыму и Севастополе, на территориях бывшего РСФСР, в течение последних пяти лет возобладали тенденции, характерные для ранних стадий периода после распада СССР и обретения его союзными республиками статуса независимых государств. Между тем, усилия «новой Украинской власти», направленные на создание и укрепление своего политического влияния в обществе, включали в себя отмену действия Закона Украины «Об основах языковой политики», который устанавливал определенные гарантии прав и свобод человека для носителей русского и других языков в Украине, а также внесение законопроекта об отмене действия статьи Уголовного Кодекса Украины об ответственности за выражение собственного мнения относительно отри-

цания или оправдания преступлений фашизма [13, с. 10]. Кульминацией этого процесса стало воссоединение Республики Крым с Россией.

Напомним, что кровавые события в Киеве, когда за несколько дней было убито около сотни человек, как со стороны протестующих, так и со стороны правоохранительных органов, тщетные попытки перевести проблемную ситуацию в конституционное русло посредством подписания политического соглашения власти с оппозицией и будущие неконституционные решения законодательного органа государства — Верховной Рады о смене председателя палаты — Спикера, а также постановления о самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий явились серьезным испытанием для правовой системы Украины, сформировавшейся в течение последнего десятилетия. Эти события стали испытанием эффективности кодификационного конституционного режима в Крыму, испытанием, поставившим, если хотите, под вопрос само его существование.

Следуя классическим представлениям о том, что следствия одного конституционного кризиса могут одновременно стать причинами (симптомами) другого, когда смена строя произошла вопреки воле народа [14, с. 222], мы полагаем, что пройдя одну из острейших фаз украинского конституционного кризиса, ознаменованное рядом сомнительных с точки зрения легитимности актов Верховной Рады Украины, Крым оказался перед необходимостью не просто очередного цикла пересмотра конституции, а изменения конституционно-правового режима. Именно поэтому, мы полагаем, формула крымского референдума 2014 года обоснованно предусматривала только две альтернативы: присоединение Крыма к России на правах субъекта федерации либо восстановление Конституции Крыма 1992 года в составе Украины.

Таким образом, несмотря на то, что конституционные кризисы новейшего времени преобладали на постсоветском пространстве в течение последних 20–30 лет, важность конституционно-правовых преобразований в литературе на рубеже веков уменьшилась. Тем не менее, конституционный кризис в Украине 2013–2014 гг. указал на необходимость системных изменений в нормотворческой политике Крыма и, в частности, привел фактически к возврату в конституционном процессе к Конституции Крыма 1992 года.

Конституционные кризисы, как правило, влияют на нормотворческую политику элит, но стабильность в нормотворчестве по-прежнему остается нормой. Другими словами, несмотря на неоднократные конституционные и политические потрясения, «инертность к

стабильности» все еще преобладает. Наш анализ нормотворческой политики Крыма в исторический период 1992–2019 гг. демонстрирует это наглядно. При этом представления о возможных последствиях украинского кризиса для мира и для России существенно различаются в зависимости от глубины понимания природы этого конфликта и требуют дальнейших научных поисков.

Список источников

1. 1. Finkel, Jodi S. Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s. Notre Dame: University of Notre Dame Press, [Online], available at: http://muse.jhu.edu/ (Accessed February 27, 2019).
2. 2. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. Монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.
3. 3. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40–47.
4. 4. Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 2–7.
5. 5. Sunstein, C. R. Against Positive Rights. East European Constitution Review, 1993. Vol. 2, № 1, pp. 35–38.
6. 6. Авакьян С.А. Конституционно-правовые реформы: объективные и субъективные факторы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 142–148.
7. 7. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры. Избранные работы / Н.Д. Кондратьев. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 477 с.
8. 8. Медушевский А. Конституция Российской Федерации 1993 года и большие циклы российского конституционализма // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 4(45). 2003. С. 37–58.
9. 9. Lessig L. Reading The Constitution in Cyberspace. Emory L.J. 1996. [Online], 45(3), pp. 1–44, available at: http://moglen.law.columbia.edu/CPC/archive/ const-theory/lessig-reading.pdf. (Accessed March 6, 2019).
10. 10. Обзор конституционных новостей. Украина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 4(13) 1995/ № 1 (14) 1996. С. 100.
11. 11. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30, ст. 141.
12. 12. Тихомиров Ю. А., Нанба С.Б. Тенденции конституционного развития государств в современном мире // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 21–25.
13. 13. Кремянская Е.А. Украина 2014: Прецедент или новый вектор развития современного государства? // Право и управление. XXI век. 2014. № 1(30). С. 9–12.
14. 14. Жигачев Г.А. Конституционный кризис как особый тип юридического конфликта // Вестник Тульского государственного университета, выпуск 8(88), с. 220– 224.

Казанцев Н.М.,
главный научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., к.э.н., профессор
(nmkazantzev@gmail.com)

ЦЕННОСТИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВА В КОНСТИТУЦИОННОМ РЕФОРМИРОВАНИИ

Kazantsev N.M.,
chief researcher of Department of the foreign Constitutional, Administrative, Criminal legislation and International law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, J.S.D., PhD. of Econ, professor
(nmkazantzev@gmail.com)

VALUES OF THE POWER-ORB HOLDENHOOD RIGHT IN THE CONSTITUTIONAL REFORMING

Державные право и государство в последнее время подвергаются обсуждению, в позитивном [1, с. 18–21, 2, с. 92] или негативном смыслах [3, с. 291, 307]. Уже можно говорить о возникновении потока экономических диссертаций по проблеме т.н. державной экономической политики (например, Державная экономическая политика России как инструмент согласования экономических интересов хозяйствующих субъектов 2011 год, кандидат экономических наук Марина Владимировна Илясова; Императивы государственной экономической политики на современном этапе хозяйствования 2010 год, кандидат экономических наук Владимир Викторович Андросов; Державная экономическая политика национального государства в условиях глобализации 2009 год, доктор экономических наук Галина Васильевна Козлова; Державная экономическая политика постиндустриальной России — базис расширенного воспроизводства человеческого капитала 2010 год, кандидат экономических

наук Светлана Викторовна Никифорова). Понятие ещё не установилось, поэтому его оценки произрастают из тотемистического толкования исторических аллюзий или вероисповеданий. Каждая из приведённых точек зрения на державное государство выработана при попытке специфицировать это понятие, найти критерии, по котором этот тип государства отличается от других. Г.В. Козлова проводит разграничение между державой и империей. Г.В. Захарова, ссылаясь на французские традиции и опросы общественного мнения относит этот тип государства к тем, которые описывались... Как пишет исследователь французского права М.В. Захарова, по опросам французских граждан, «путь назад мирового сообщества, в мир державной государственности Т. Гоббса, И.А. Ильина, Ж. Бодена, невозможен. Рубикон в данном отношении перейден» [3, с.291, 307]. Этот вывод представляется обоснованным.

Возникает вопрос: каким образом можно построить конкурентоспособные экономическую политику, государство в целом, если делать по традициям и образцам прошлых времён. Автор показывал ранее тупиковость такого подхода к формированию демократического правового государства [4, с. 45]. Конечно, исторически традиционно, в России, продолжается действие особой правовой системы, которую автор назвал державным правом, отличая её от стран цивильного права [5, с. 163].

На поверхности явлений лежит классификации государств по форме правления: монархия, республика или типам политического режима: демократия, автократия. Уже для идентификации Великобритании как сочетания наследственной монархии с представительной демократией, возникают проблемы.

Поэтому сущность государства может не исчерпываться его формой, а выражаться в особенностях традиции отечественного права и правоприменения, — *державной традиции* [4, с.45] публичного права, выражающейся в приоритете политической власти и публичного права над законными частными интересами и правами человека. Это свойство российского, а также и права некоторых других стран подчас воспринимается как суть, как природа любого права учёными, выросшими на территории такого права. Чл.-корр. РАН С.С. Алексеев, идеолог демократических правовых реформ Б.Н. Ельцина, писал в своё время: «право, как и государство, представляет собой правовое образование, сводимое в основном к законам государственной власти, оно *легализует государственный произвол*, делает акцент на запретах, повинностях, обязанностях людей (подданных) перед государственной властью, правителями, чиновниками» [6, с. 59] (Курсив наш. — *Н.К.*).

Эта характеристика государства и права С.С.Алексеева очень близка тому, что написал Ю.В.Крупнов про «империю» в его понимании: «За империей же всегда стояло и стоит указание исключительно на принцип власти и служение власти как таковой. Император — это приказывающий и повелевающий, а империя — это действующая по приказам, подчиняющаяся владычеству. Не более того»[7]. Примечательно, что Ю.В.Крупнов эти слова написал про Римскую империю, но не Византию. Ремарка про «не более того» показывает либо то, что Ю.В.Крупнов не слышал про римское право, созданное именно Римской империей, либо пренебрегает говорить о нем в целях политической манипуляции. Понятие о государстве и праве С.С.Алексеева и об «империи» Ю.В.Крупнова легко объединяются между собой в том государстве, которое высвечивается из переписки Курбского с Иваном Грозным.

Курбский в своём первом письме царю Ивану Грозному обвинил его в незаконности его убийств, избиений, изгнаний и других репрессий. *«Царю, не помышляй и не мудрьствуй мысльми, аки уже погибших и избиенных от тебе неповинно и заточенных, и прогнанных без правды.[28]* Как поясняет комментарий *[28]* ...погибших и избиенных от тебе неповинно и заточенных и прогнанных без правды. — Речь вновь идёт о начавшихся после падения «Избранной рады» беззаконных опалах и казнях Ивана Грозного, не опирающихся на судебное разбирательство, основанное на «правде», т. е. законе» [8]. В ответ ему царь И.Грозный пишет ему о своём знаменитом державном праве казнить холопов по своему усмотрению. *«Неужели же это свет — когда поп и лукавые рабы правят, царь же — только по имени и по чести царь, а властью нисколько не лучше раба? И неужели это тьма — когда царь управляет и владеет царством, а рабы выполняют приказания? Зачем же и самодержцем называется, если сам не управляет?<...> Русская земля держится Божьим милосердием, и милостью пречистой Богородицы, и молитвами всех святых, и благословением наших родителей, и, наконец, нами, своими государями, а* ***не судьями и воеводами, а тем более не ипатами и стратигами.*** *Не предавали мы своих воевод различным смертям, а с Божьей помощью мы имеем у себя много воевод и помимо вас, изменников. А жаловать своих холопов мы всегда были вольны, вольны были и казнить.... О вине наших подданных и нашем гневе на них. До сих пор русские властители ни перед кем не отчитывались, но вольны были жаловать и казнить своих подданных, а не судились с ними ни перед кем; но если и подобает поведать о винах их, об этом сказано выше.<...>» (*Выдел. нами — *Н.К.)* [9].

Это действительно держава, но не империя. Империя создаёт писаное право и её власть действует не по свободному и произволь-

ному усмотрению, не самодержавно, а по писаному праву, подчиняя всех граждан писаному праву и закону. Держава, по её суть это вещь в руках царя, шар с крестом, символ властвования над всем миром. Этот символ был в руках ещё императоров древнего Рима, и позже средневековых монархов Европы. Он показывал, что подвластный мир с его подданными — это вещь в руках правителя. Но он не исчерпывал суть империи, которая в Риме выросла из писаного права древнеримской республики как власти или дела народа в прямом смысле калькированного перевода (res publica). Империя — это распространение писаного права республики на другие завоёванные народы и страны. Держава, если она не выросла из республики, а из свободовластия государя, это распространение его произвола на подданных жителей, сервов, царских рабов, ещё вовсе не граждан, поскольку не обладающих непресекаемыми властью гражданскими правами лиц, правами и свободами человека и гражданина. Ценностями державы является её земля, а вовсе не люди, её обрабатывающие, «русская земля», как пишет царь И.Грозный, — она «держится.... *государями, а* ***не судьями и воеводами, а тем более не ипатами и стратигами».*** Понятно, что в державе ни судьи, ни областные власти (воеводы), ни градоначальники, (ипаты, с греч.), ни военноначальники (стратиги, с греч.) не могут быть держателями земли русской, ибо они всего лишь рабы государя.

Напротив, в империи Карла Великого (768—814), возрождавшей традиции древнего Рима, были в ходе судебной реформы упорядочены законом выборы гражданами судебных коллегий (скабины), действовали коммуны как местные общества самоуправления (например, Флоренция) [10].

В следующей за приведённой фразе, как мы знаем из истории, царь выражает другую ценность державы, он говорит ложь — «Не предавали мы своих воевод различным смертям». Это гражданам нельзя лгать, а рабам, сервам, холопам, можно и нужно, ради сохранения земли, территории под юрисдикцией государьства, т.е. державы как волеустановления государя. Державная ложь как традиция права лгать представителя власти подданному её, продолжится даже в период коммунистической партократии, не только как ложь о коммунизме, но и как ложь о ядерной опасности Чернобыля (26 апреля 1986 года), в том числе для граждан на первомайской демонстрации 1986 года в Киеве.

Хотя божится этот царь постоянно, как показывает история, со всей силой клерикального ханжества, но также постоянно нарушает законы и нормы христианской морали того времени. Предостерегает Курбский словами своего письма.*«И если погибают цари и*

властелины, составляющие жестокие законы и неисполнимые предписания, то уж тем более должны погибнуть со всем домом своим те, которые не только составляют невыполнимые законы или уставы, но и опустошают свою землю и губят подданных целыми родами, не щадя и грудных младенцев, а должны были бы властелины каждый за подданных своих кровь свою проливать в борьбе с врагами, а они, говорят, девушек собрав невинных, за собою их поводами возят и безжалостно чистоту их растлевают [98], не удовольствуясь уже своими пятью или шестью женами! Еще же к тому — о чем невозможно и слышать — чистоту их отдавая на злое растление. О беда! О горе! В какую пропасть глубочайшую дьявол, супостат наш, самостоятельность и свободу нашу низвергает и толкает!». Комментарий *[98]* поясняет текст: «...и девиц, глаголют, чистых четы собирающе... чистоту их разтлевающе... — по словам англичанина Джерома Горсея, Иван IV «грешил беспрерывно в течение пятидесяти лет; он сам хвастал тем, что растлил тысячу дев, и тем, что тысячи его детей были лишены им жизни» (Горсей Джером. Записки о Московии. С. 85). О сексуальной распущенности царя Ивана по отношению к знатным женщинам, которых он нередко держал после оговоров у себя несколько недель для удовлетворения своей похоти, писал и такой современник Курбского, как итальянец Александр Гваньини, находившийся на польской королевской службе (см.: Гваньини Александр. Описание Московии / пер. с лат., вводная статья и коммент. Г.Г. Козловой. М., 1997. С. 109)» [11]. И предсказывал последствия этого нехристианского поведения царя, и заклинал его далее в письме Курбский: *«Не губи себя и вместе с собой и дома своего!»* [11]. *Но, с*былось предсказание Князя Курбского о будущем рода царя Ивана Грозного, пресёкся род.

Сопоставление с советской державностью показывает некоторый прогресс, выход властвующего сообщества из державного варварства, — более милостивое чем у царя отношение к наложницам, у, например, Л.П. Берии. Тем более, что ему не удался тот перехват власти, который совершил Борис Годунов, бывший у Грозного в аналогичной должности как Л.П. Берия у Сталина. Но Ю.В. Андропову этот перехват удалось совершить.

Само понятие державы как могущественного государства содержит в себе положительное начало, и оно таково в той степени, в какой держава осуществляет практически своего писаное право, прежде всего конституционное право. Писаное право, начиная с такого фундаментального закона как Соборное уложение 1649 года, принятого по представительной процедуре, соответствующей конституционному процессу, регулировало статусы граждан, в том

числе и права человека (Глава X). Это давало основания говорить, что Уложение было первой русской конституцией. Эту идею высказывал ещё чл.-корр. РАН Г.В.Мальцев. В настоящее время эта идея представлена по сей день на сайте официальной радиостанции «Вести» [12].

Да, правоприменение Уложения не имело систематического характера. Нормы писаного права служили прикрытием для фактического правоприменения по традиции и хтоническим обычаям. В этом смысле Римская империя была существенно более полной формой реализации империума писаного права, нежели Российская империя. Её имперскость имела формальный, поверхностный и незавершённый характер, и поэтому может быть поставлена под сомнение именно как империя права в изначальном латинском смысле. Один из самых высоких уровней безграмотности в Европе среди рекрутов-новобранцев, как это показывает пионер библиопсихологии Н.И.Рубакин (показан % неграмотных по данным в указанные годы: 1) Саксония 0% (1888 — 91). 2) Бавария 0% (1888 — 91). 3) Баден 0% (1888 — 91). 4) Гессен 0,12% (1888 — 91). 5) Швеция 0,2% (1888 — 91). 6) Германская имп. 0,6% (1888 — 89). 7) Пруссия 0,8% (1888 — 91) 8). Швейцария 0,8 (1888 — 91). 9) Голландия 7,3% (1888). 10) Франция 9.4% (1888). 11) Бельгия 16% (1891). 12) Австрия 30,8% (1888). 13) Венгрия 36% (1888 — 91). 14) Италия 42% (1889). 15) Европ. Россия 68,9% (1887)) в своей статье в знаменитом в то время энциклопедическом словаре [13] был причиной и следствием зачаточного характера правоприменения по писаному праву в этом параимперском державном государстве.

Держава и империя — это разные измерения государства. Империя — правовое, держава– личностное. Но держава влечёт определенный тип права — державное право, по которому царь самодержец выше закона. Но в империи — императивность писаного права даже для императора.

Державный строй России позволил царю-освободителю Александру II собрать все золото со всей России, погрузить его на корабли и вывезти в Испанию [14]. Царь-освободитель продал отмену крепостного права российскому народу за это золото. А затем Николай II вложил это золото в Федеральную Резервную систему США [15], причём недавняя перепечатка в газете «Версия» от №18 от 18.05.2020 вносит исправление в объёмы российского золота в публикациях «Аргументов недели» (которые по-видимому по-американски считали запятую после двузначного числа тонн, 50 тонн золота и подчёркивает, что «Исходя из документов, доля в Федеральной резервной системе США в 88,8% принадлежит России» [16].

Астрономические величины этого вклада получают подтверждение ценными бумагами [17]. В названных публикациях также высказываются предположения о возможной связи между смертями И.В. Сталина, Ю.В. Андропова и их обращениями в США о возврате золота. Также пожар в ИНИОН РАН связывается якобы с фактом хранения в библиотеке документов этой сделки. Пол Крейг Робертс, бывший помощник по экономической политике министра финансов США в администрации Рональда Рейгана, заявил: «Никто из стран, хранящих своё золото в Америке, не получит его обратно.» [18] и продолжил: «На мировом рынке драгоценных металлов давно подозревали, что банки по поручению Федеральной резервной службы использовали все имевшиеся резервы, чтобы сбивать цены на золото. А после того, как Штаты истратили своё золото, они начали распродавать и то, что было у них на хранении. На мой взгляд, большая часть золотых запасов была исчерпана где-то в 2011 году» [26]. Так державный строй с державным правом Николая II усмотрительно распоряжаться национальным достоянием, оказался обманут институциональным государством. Можно видеть, насколько ценил монархию Николай II, что доверил российское золото американской демократии, презревшей в своё время британскую корону. Обманутым оказался и Китай, также вложившийся в начале века в ФРС США. В октябре 2009 года министерство финансов США отправило в Китай партию золота, 5600 слитков по 400 унций каждый, которые оказались вольфрамовыми, покрытые золотой амальгамой [18].

Расстрелами, инспирированием голода и введением страны в войну Николай II пытался безуспешно защитить державный строй в течение почти 15 лет [19]. Так, 7 мая 1901 г. — расстрел рабочих Обуховского завода; ноябрь 1902 г. — расстрел рабочих в Ростове. Убито — 6 ранено — 20; 11 марта 1903 г — расстрел рабочих Златоустовского оружейного завода. Убито — 60, пострадало — 200; 14 июля 1903 г. — расстрел бастовавших железнодорожников. Убито — 10, ранено — 18; 23 июля 1903 г. — расстрел демонстрации трудящихся в Киеве. Убито — 4, ранено — 27; 7 августа 1903 г. — расстрел рабочих в Екатеринбурге. Убито — 16, ранено — 48; 13 декабря 1904 г. — расстрел рабочих в Баку. Убито — 5, ранено — 40; 9 января 1905 г. — Кровавое Воскресенье, расстрел мирного шествия рабочих в Петербурге. Убито — 1200, ранено — более 5000; 12 января 1905 г. — расстрел демонстрации рабочих в Риге. Убито — 127, ранено — свыше 200; 18 июня 1905 г. — расстрел демонстрации в Лодзи. Убито — 10, ранено — 40; 5 сентября 1905 г. — окончание

позорной, бессмысленной войны с Японией. Потери России в войне — 400 000 человек; 15 ноября 1905 г. — расстрел крейсера «Очаков» и других восставших судов Черноморского флота. Гибель тысяч матросов — севастопольцев; 4 июля 1906 г. — 28 участников восстания матросов в Свеаборге приговорены к расстрелу; 3 июня 1907 г. — разгон «святым» царем II Думы; 1911 г. — массовый голод, унёсший жизни 300 тысяч человек; 4 апреля 1912 г. — расстрел бастующих рабочих на Ленских приисках. Убито 254 человека; 3 июня 1914 г. — расстрел митинга рабочих Путиловского завода в Петербурге; 10 августа 1915 г. — расстрел демонстрации в Иваново-Вознесенске. Убито — 30 ранено — 53; 1914 г. — начало империалистической войны и участие в ней России в угоду европейским державам. В годы войны погибло 856 000 российских солдат, ранения получили 2,8 млн человек, попало в плен — 3,4 млн солдат и офицеров [19]. Как известно, большевики продолжили эту традицию защиты державного правопорядка.

Современные исследователи державности признают *минимизацию удовлетворения потребностей граждан и другие ценности державности* применительно к экономике. Так пунктом 1 новизны диссертации С.И. Копылова постулируется: «1. Раскрыто содержание державного характера внутренней социально-экономической политики как качественной её характеристики, результатом реализации которой выступает такое состояние национального хозяйства, при котором обеспечивается *добровольная минимизация удовлетворения потребностей в социуме* в пользу обеспечения возможности реализации внешней державной экономической политики (проявление готовности отказаться от личных потребностей в пользу общественных на ментальном уровне) и формирование межпоколенного общественного трансферта (предполагающего накапливание материальных и нематериальных ресурсов в пользу будущих поколений)» (см.: Копылов С.И. Державный характер внутренней социально-экономической политики как фактор развития государства: ретроспективный анализ. Автореферат по ВАК РФ 08.00.01, канд. эконом. наук Сергей Игоревич Копылов, 2012) [20].Оставим в стороне от анализа, повторенную С.И. Копыловым. ложь державной идеологии о добровольности минимизации удовлетворения потребностей. Минимизация потребления — это, согласно открытому Дж.М. Кейнсом мультипликатору (коэффициент роста национального дохода **К**, равный обратной величине предельной склонности к сбережению (ПСС) : **К** = 1/ПСС или обратной величине разницы единицы и предельной склонности к потреблению (ПСП) : **К** = 1/(1 – ПСП)

фактор стагнации экономического роста. Из формулы следует, что чем предельная склонность к потреблению (упрощая, –это доля доходов, идущих на потребление) выше, тем меньше будет знаменатель дроби и выше значение мультипликатора (умножителя) национального дохода. Важно, что доктрина минимизации потребления и максимизации накопления сопровождала советскую историю все время. Она давала рост экономики лишь для периода интенсивных госрасходов на создание экономической инфраструктуры, тяжёлого и среднего машиностроения. Но минимизация доходов граждан сделала невозможным дальнейший рост экономики за счёт потребительских секторов и достижения исторически нормального уровня качества жизни и потребления. Советская держава рухнула. Вслед за этим — банкротство предприятий машиностроения, как непроизводящих продукцию для граждан, живущих с минимальным потреблением.

Обратим внимание на то, что вырождение и распад Римской империи происходил через разложение республиканского строя страны, перехода страны от правопорядка, основанного на писаном праве в авторитарный режим власти императоров и привилегированных военных частей и служб безопасности. То же самое и гибель Российской империи, и Советской. Гибель империи происходит через вырождение её в державу как авторитарную власть, считавшуюся лишь с привилегированной военной знатью и пренебрегающую своим писаным правом.

Традиция неглекции к писаному праву — это то свойство державы, которое её подрывает как государство. В связи с этим вспомним последний период СССР.

«Уважайте Советскую Конституцию!» — лозунг демонстрации на Пушкинской площади в Москве 5 декабря 1965 г., в день Советской Конституции и позже влек репрессии против таких граждан, как, например, членов Хельсингской группы [21], развёртывавших такой плакат на Красной площади. Российская державная императорская традиция неприменяемого конституционного писаного права продолжалась. Но СССР распался [22].

Как показал автор строк, [22] законов, принятых Верховным Советом СССР при абсолютном большинстве в нем членов КПСС в течение 1988–1990 годов, было достаточно для того, чтобы ввести страну в глубокий и необратимый кризис и вызвать бегство суверенных республик из её состава.

Последним принятым законом был Закон СССР от 3 декабря 1991 г. № 124-Н «О реорганизации органов государственной без-

опасности». Этим кратким одностраничным законом был упразднён КГБ СССР как орган единой союзной власти, в котором первичным органом является союзный центральный орган безопасности, формирующий и управляющий подчинёнными ему органами безопасности в республиках. Вместо него был создан межреспубликанский комитет безопасности как орган вторичный, производный от органов, действующих в республиках и подчинённых их правительствам. Закон произвёл ликвидацию Комитета государственной безопасности СССР и переподчинение управлений Комитета государственной безопасности СССР, действующих в республиках, советам министров союзных республик.

При этом закон демократического качества об органах безопасности, значительный по объёму и детальности, уже был принят семью месяцами ранее. Это Закон СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР» [23]. Пункт 3 ст. 2 предусматривал обеспечение высших органов государственной власти и управления Союза ССР и республик, других государственных органов информацией, необходимой для решения задач, связанных с государственной безопасностью, социально-экономическим, оборонным строительством и научно-техническим прогрессом, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельностью. Однако в законе не содержалось положений, предусматривающих защиту правовых институтов государства, в отличие от защиты должностных лиц. Институциональная незащищенность советского строя, в том числе и от действий высших должностных лиц государства, стала одной из основных причин его падения. (Выделено нами. — *Н.К.)*

Статья 4 этого Закона определяла гарантии соблюдения прав и свобод граждан. Устанавливалось, что органы государственной безопасности осуществляют свою деятельность при строгом соблюдении прав и свобод граждан. Причём, использование гражданами прав и свобод может быть ограничено в интересах обеспечения государственной безопасности только в случаях, предусмотренных законами Союза ССР и республик. (Выделено нами. — *Н.К.)*

Партийная подконтрольность органов безопасности СССР этим законом не была пресечена, и она стала одной из причин краха Советского государства. Итак, последним законом СССР, подписанным М.С.Горбачёвым, был Закон СССР от 3 декабря 1991 г. об их реорганизации. Существенно, что промульгация (подписание) этого закона была совершена Президентом СССР М.С.Горбачевым незаконно. Этот закон был принят лишь одной из двух необходимых

для принятия всякого закона СССР палат: Советом Республик под председательством Р.Н. Нишанова. Он не рассматривался и не был принят другой палатой — Советом Союза. Этот закон, а фактически, по процедуре его принятия, постановление лишь одной из палат Верховного Совета ССР, действуя *ultra vires*, т.е. неправомочно, а следовательно, преступно, упразднило орган исполнительной власти — КГБ СССР. Тем самым созданная этим законом Межреспубликанская служба безопасности была лишена системы органов безопасности, действующих в регионах, и система безопасности СССР как государства уничтожена. Знаменательно, что эта ликвидация была сделана посредством следующей формулировки п. 2 названного закона: «В связи с упразднением Комитета государственной безопасности СССР считать органы безопасности республик находящимися в исключительной юрисдикции суверенных республик (государств)». Исключительный характер юрисдикции республик — есть не что иное, как упразднение союзного государства, в которое эти республики уже не входят. Беловежские соглашения 8 декабря 1991 г. были всего лишь политической декларацией этого деяния.

Державное — это характеристика степени свободы государственной власти от писаного права и общества. Эта степень свободы не постоянна, она изменяется сообразно внешнеполитическим обстоятельствам. Республики бывшего СССР во многом соответствуют этой традиции. Поэтому интеграция Евразии столь же закономерна, сколь и ограничена исключительно экономическими целями. Достижение этих целей интеграции может повлечь и реформацию державного права в цивильное право стран континентальной Европы, чему может способствовать Суд Евразийского экономического союза [24].

Признание факта, состоящего в том, что право легализует государственный произвол, и постановка этого факта в основу дефиниции права и его функций в обществе, характеризует, конечно, не всякое право, известное человечеству, а прежде всего то национальное право, о применении которого идёт речь, т.е. российское право. Слова С.С.Алексеева написаны в эпоху нового конституционного права и нового для России демократического правопорядка. Но идея государственного произвола никогда не была совместима ни с какой демократией. Следовательно, перед нами не случайность научного размышления, а историческая правовая квалификация традиции, укоренённой в мышлении не только массового человека, но и профессионального учёного-правоведа.

Обратимся к мнению известного западного учёного и в некоторой степени апологета России для трудных случаев понимания её в западной интеллектуальной парадигме — это Александр Рар. Он отреагировал на тезис проф. А.Штайнингера, который написал (в Ost/Letter Ausgabe (Восточные записки» № 1, 2020»): «Подобно тому, как президент Владимир Путин, манипулируя конституцией, обеспечил себе ещё шестнадцать лет власти во главе государства, и это делает невозможным для немногих оставшихся на Западе учёных, симпатизирующих России, понять политику Кремля».

Проф. А. Рар высказался: «Западные конституционалисты качают головой в неверии: Россия мутировала в банановую республику? Для западных ушей следующая гипотеза может быть невообразимой, но я все равно упомяну об этом. В России конституция никогда не играла роли, Основной закон никогда не имел в России того же значения, что и в просвещённой западной либеральной демократии. Февральская революция 1917 года произошла также потому, что абсолютистский русский царь не хотел конституции. Коммунистические конституции при Сталине и Брежневе не стоили бумаги, на которой они были написаны. В 1993 году Ельцин установил в России новую конституцию, чтобы защитить свою власть от дальнейших попыток переворота. Это имело скорее более косметический, чем практический характер. Конституция или нет, но правящие элиты и население России традиционно следуют другим моделям: абсолютистский правитель (монарх, генеральный секретарь, президент), армия обороны и православная церковь. В их сознании они стоят выше конституции. На Западе они качают головой, не понимая, но не могут изменить факты. Понятие Бога было недавно включено в новую путинскую Конституцию. Поэтому Россия вернулась в средневековье? Вовсе нет. Таким образом, давние национальные поиски идентичности в России подошли к концу; теперь страна определяет себя из своей христианской тысячелетней истории (хотя понятие «Бог» применимо и к другим религиям)».

И отдадим проф. А. Рару должное, он углубившись в текст поправок в Конституцию РФ, предсказывает будущее конституционное развитие: «Важнейшим аспектом конституционной реформы является ещё один. В будущем Россия пропишет себе, что она больше не принадлежит к либеральной Европе. Россия возродит «другую Европу», с другими традициями и ценностями. В конституции установлены барьеры, исключающие избрание чрезмерно прозападного президента. Россия раз и навсегда отказалась от тех политико-правовых зависимостей от Запада, которые она предполагала в эпоху

Ельцина. Путин считает, что духовная вестернизация России означала бы её конец. С помощью этой конституционной поправки Путин приблизился к своей тщательно преследуемой исторической цели — созданию независимого российского полюса в завтрашнем многополярном мироустройстве» [25].

Имеющееся научно-промышленное развитие России не даст возможности при интеграции с западным миром быть сколь-либо самостоятельной экономикой и державой. Но без такой интеграции, она не сможет достичь лидирующего научно-промышленного развития, даже по сравнению с Китаем, Японией, Южной Кореей, не только с Западной Европой. В советское время конкурентноспособное научно-технологическое развитие так и не вышло за границы закрытых заводов и НИИ оборонного назначения. Следует ли ожидать этот успех научно-промышленного развития в современных условиях? Дистанция между писаным правом в Конституции СССР и реальным правоприменением оказалась непреодолимой. Будет ли преодолён этот разрыв между конституцией и реальностью в условиях нынешней России?

В новую конституционную эпоху, необходимо сокращать этот разрыв, устанавливать применимые и применяемые судами конституционные нормы и нормы законов, безусловно взыскивать за их нарушения, вырабатывать вместо идеологического реальный конституционный правопорядок и вместо идеологически выдержанного российско-подданного — правообладающего контролировать исполнение Конституции гражданина.

Список источников

1. *Козлова Г.В.* Держава и империя: две качественно различные формы государственности. //В Журнале Вестник ТГУ. Гуманитарные науки. Вопросы теории и практики державности выпуск 7 (99). 2011. С. 18–21.
2. Илясова М.В. Критерии державной политики национального государства// Социально-экономические явления и процессы. № 8 (030). 2011. С. 92.
3. *Захарова М. В.* «Французская правовая система: проблемы теории» 12.00.01. Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2015. С. 291, 307.
4. Казанцев Н.М. Идеология права государству или идеология государства праву? //Ж-л Российской академии наук: «Общественные науки и современность», М.: Наука. 2010. № 1. С. 42–50. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=135547954 (доступ 19.05.2020).
5. Казанцев Н.М. Глава 7. Модернизация административного законодательства: к публичному праву граждан //В кн.: Модернизация адми-

нистративного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв.ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. С. 163.

6. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1994. С. 59.
7. Крупнов Ю.В. Почему Россия не империя? URL: http://www.pereplet.ru/krupnov/10.html#10 (доступ 19.05.2020).
8. Первое послание Курбского Ивану Грозному. Подготовка текста Ю.Д. Рыкова, перевод О.В. Творогова, комментарии Я.С. Лурье и Ю.Д. Рыкова. URL: http://lib.pushkinskijdom .ru/Default.aspx?tabid=9105 (доступ 19.05.2020).
9. Первое послание Ивана Грозного Курбскому. Подготовка текста Е.И. Ванеевой и Я.С. Лурье, перевод Я.С. Лурье и О.В. Творогова, комментарии Я.С. Лурье. URL: http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=9106 (доступ 19.05.2020)
10. Скабины. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Словник: Сим-Слюзка. Источник: т. XXX (1900): Сим-Слюзка, с. 155—156 (скан) / URL: https://ru.wikisource.org/wiki/ЭСБЕ/Скабины (доступ 19.05.2020).
11. Третье послание Курбского Ивану Грозному. Подготовка текста Ю.Д. Рыкова, перевод О.В. Творогова, комментарии Я.С. Лурье и Ю.Д. Рыкова. URL: http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=9113 (доступ 21.05.2020).
12. В программе Уроки истории, с 05:18, 3 октября 2014 года: https://radiovesti.ru/brand/60935/episode/1365381/# (доступ 20.03.2020), называющемся Соборное Уложение 1649 года — конституция «бунташного века», именуется на нем также «конституционным актом». А также Уложение называется конституцией на правовом сайте: https://www.zakonia.ru/site/117183/2871. (доступ 19.05.2020).
13. Грамотность. Н.И.Рубакин. Энциклопедический словарь Брокгауза и Эвфрона https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%AD%D0%A1%D0%91%D0%95/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C (доступ 19.05.2020).
14. Чуйков А. Сто лет назад российским и китайским капиталами создана ФРС США. Пришла пора платить по долгам. «Аргументы Недели», № 2 (443) от 22 января 2015. https://argumenti.ru/toptheme/n471/386632 (доступ 21.05.2020).
15. Чуйков А. Сто лет назад российским и китайским капиталами создана ФРС США. Пришла пора платить по долгам. «Аргументы Недели», № 2 (443) от 22 января 2015. Антироссийская многоходовка хозяев ФРС. URL: https://argumenti.ru/toptheme/n471/386632; Пришла пора платить по долгам — 3. № 29(470) от 05.08.2015 [«Аргументы Недели», Александр ЧУЙКОВ] URL: http://argumenti.ru/toptheme/n499/410286 (21.05.2020) “«Аргументы недели» уже посвятили два больших матери-

ала российскому царскому золоту, на котором была создана Федеральная резервная система (ФРС) США («Сто лет назад российским и китайским капиталами создана ФРС США. Пришла пора платить по долгам» (№2 от 22 января 2015 г.) и «Грабители страны. Пришла пора платить по долгам — 2» №9 от 12 марта 2015 г.).URL: https://argumenti.ru/toptheme/n478/391568 (21.05.2020)".

16. Мишина И. Газета «Наша версия» №8 от 02.03.2015. Уничтожить документы, подтверждающие права России на долю в ФРС США, — такой могла быть цель поджога библиотеки ИНИОН РАН. Версия // Власть // URL:: https://versia.ru/unichtozhit-dokumentypodtverzhdayushhie-prava-rossii-na-dolyu-v-frs-ssha-takoj-mogla-byt-cel-podzhoga-biblioteki-inion-ran (доступ 21.05.2020).
17. Мой Головинский.RU Как были сформулированы обязательства ФРС перед вкладчиками «золотого пула»? 28.06.2019 20:54. URL: https://moygolovinskiy.ru/news/kak-byli-sformulirovany-obyazatel-stva-frs-pered-vkladchikami-zolotogo-pula (21.05.2020).
18. Золотой кукиш. Удастся ли вернуть из США ценности на 100 миллиардов долларов? Версия // Власть //. №18 от 18.05.2020. 8030. URL: https://versia.ru/udastsya-li-vernut-iz-ssha-cennosti-na-100-milliardov-dollarov (доступ 22.5.2020).
19. Корнеенко С. Преступления «святого» Николая II. Обозник. 17 Июль 2013. URL: http://www.oboznik.ru/?p=26487. (Доступ 21.05.2020):
20. Копылов С.И. Державный характер внутренней социально-экономической политики как фактор развития государства: ретроспективный анализ. Автореферат по ВАК РФ 08.00.01, канд. эконом. наук Копылов, Сергей Игоревич, 2012.
21. Алексеева Л. История инакомыслия в СССР. Вильнюс; М., 1992. С. 203.
22. Казанцев Н.М. Казус СССР: правовые причины распада // в кн.: Экономические казусы законодательства: монография/ под ред. д.ю.н., проф. Н.М.Казанцева. М., Проспект, 2019. С. 25–41.
23. Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 22. Ст. 630–827.
24. Kazantsev N. Das Ende der Tradition des Deržavnoe-Rechts als ein Hindernis für die Eurasische Integration aufgrund der Rechtsprechung des Gerichts der Eurasischen Wirtschaftsunion. Ost/Letter Ausgabe. №1, 2020. URL: https://www.ostinstitut.de/de/ost_publikationen/ost_letter/ost_letter_1_2020/das_ende_der_tradition_des_der_avnoe_rechts_als_ein_hindernis_fuer_die_eurasische_integration_aufgrund_der_rechtsprechung_des_gerichts_der_eawu. (доступ 19.05.2020).
25. Kommentar von A. Rahr zur Verfassungsreform in Russland. 23.04.2020. https://www.ostinstitut.de/de/news/aktuelles/news_ansicht/d/kommentar_von_a_rahr_zur_verfassungsreform_in_russland. (доступ 19.05.2020).
26. Золотой кукиш. Удастся ли вернуть из США ценности на 100 миллиардов долларов? Версия // Власть //. № 18 от 18.05.2020. 8030. URL: https://versia.ru/udastsya-li-vernut-iz-ssha-cennosti-na-100-milliardov-dollarov (доступ 22.5.2020).

Кононов В.С.,
аспирант отдела теории права
и междисциплинарных исследований законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(vs_kononov@rambler.ru)

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ИСТОРИИ СОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЙ И КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Kononov V.S.,
postgraduate student of Department of theory of law
and interdisciplinary studies
of the Institute of legislation and comparative law
under the Government of the Russian Federation
(vs_kononov@rambler.ru)

FEATURES OF REGULATION OF PUBLIC PROPERTY IN THE HISTORY OF SOVIET CONSTITUTIONS AND THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

В отечественной доктрине была высказана идея о преемственности особого рода — преемственности конституционного строя [18, с. 20–29], происходящей независимо от революционных смен форм государства. Основой ее считают сохранение населения и территории, а существо — переход полномочий к новому государственному аппарату. Изменение правового режима государственной собственности не рассматривается в доктрине в связи с таким правопреемством, но постановка такого вопроса обоснована. Для решения его представляет интерес развитие принципов государственной собственности в советских Конституциях и Конституции РФ.

Еще в 70-е годы прошлого столетия появились подходы обосновать преемственность первых Конституций РСФСР и Конституции СССР. Современные ученые стали указывать на длительную исто-

рию развития конституций в России. Н.Б. Пастухова включила в эту историю манифест 1905 г., основные государственные законы Российской империи 1906 г., четыре Конституции РСФСР и три Конституции СССР [17, с. 1389]. В отличие от первых двух правовых актов для советских Конституций было характерно признание частной собственности основой эксплуатации человека, отрицание принципа разделения властей, закрепление руководства страной политической партией. Т.Я. Хабриева отметила преемственность советских Конституций в конституционной модели — тоталитарного социализма, в открытой идеологизированности, в опоре на принципы марксизма-ленинизма [23, с. 47].

Исследователи отмечают [24, с. 117–126], что первые конституции РСФСР были приняты в короткие сроки (1918, 1925, 1937), что, по их мнению, было связано со сменой исторических периодов развития страны, включая переходный период от капитализма к социализму, сопровождавшийся прекращением гражданской войны, уничтожением эксплуататорских классов, период построения общества без эксплуататорских классов, закрепления социалистической собственности на средства труда.

Первая Конституция РСФСР (10.07.1918 г.) является «в высокой степени социальной конституцией», подходы которой были развиты в последующих советских конституциях [22, с. 70]. Применительно к отношениям публичной собственности в тексте Конституции были использованы разные понятия: «общенародное достояние» (в отношении земли) и «собственность» (в отношении финансовых учреждений), наряду с этим вводился «рабочий контроль» над объектами (заводы, рудники, железные дороги). Отсутствие детальных норм, раскрывающих приведенные понятия, вероятно, было связано с намерением осуществлять регламентацию отношений в других законодательных актах. Необходимо отметить, что лаконичность регулирования касалась и иных групп отношений, входящих в предмет Конституции [9, с. 8]. Многочисленные нормативные акты, которые детально регламентировали отношения, раскрывающие указанные выше понятия, были изданы еще до Конституции [14, с. 12]. Принятые вслед за Конституцией нормативные акты показывают, что «национальное достояние» включается в состав государственной собственности. Так, положением ВЦИК о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14.02.1919 г. вся земля в пределах РСФСР была отнесена к единому государственному фонду. С декабря 1917 г. издавались декреты ВЦИК или

СНК РСФСР о национализации (банков, торгового флота, крупнейших зернохранилищ, внешней торговли, художественных галерей, сберегательных касс и банков, аптек), позднее были национализированы предприятия (постановление ВСНХ РСФСР от 29.11.1920 г.).

В ГК РСФСР 1922 г. указывалось на государственную (национализированную и муниципализированную), кооперативную и частную собственность (ст. 52), при этом земля, недра, леса, воды, железные дороги общего пользования и их подвижной состав, основные средства производства находились исключительно в собственности государства (статьи 21–22, 53). А.Г. Гойхбарг отметил установление «троякой собственности»: государственной, кооперативной и частной. Только применительно к государственной собственности не было никаких ограничений [1, с. 10].

Приведенные положения свидетельствуют о закреплении в Конституции принципа регулирования публичной собственности — принадлежность ее государству, передача «заведования» объектами государственным органам.

В первой Конституции СССР (06.07.1923 г., 31.01.1924 г.) был сохранен суверенитет республик, в ней отсутствуют положения, определяющие правовой режим публичной собственности союза, но формулировки статей о компетенции союзных государственных органов были таковы, что Основной закон позволил создать мощное государство, в руках которого были важнейшие рычаги управления, в том числе, собственностью. Нормы о компетенции союзных органов государственной власти частично затрагивают отношения собственности: определение объектов общесоюзного значения, распоряжение природными ресурсами и недрами, определение принадлежности банков. Принцип регулирования отношений публичной собственности, например, можно выделить в отношении земли. В Конституции определено, что общие начала землеустройства и землепользования относятся к компетенции союза. Это предполагает, что детализация регулирования может проводиться силами республик.

Исследователи полагают, что причина отсутствия норм о государственной собственности (например, на природные ресурсы) в том, что Конституция носит характер больше учредительного договора, нежели основного закона [7, с. 34]. Для такой оценки есть основания: для объединения республик в новое союзное государство ни высшее партийное, ни государственное руководство первоначально не предусматривали разработку Конституции.

Во второй Конституции РСФСР (11.05.1925 г.) собственностью государства признаны «вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи» (ст.15), но правовое регулирование этой собственности было отнесено как союзному, так и к республиканскому законодательству, т.е. Конституция закрепила новый принцип — двухуровневое регулирование публичной собственности.

При регламентации отношений собственности в Конституции выделены предметы компетенции органов государства: общее руководство народным хозяйством, его планирование, контроль над государственными доходами и расходами (ст. 17), руководство всей текущей работой (ст. 55, 60). Положения о социализации земли, о рабочем контроле над производством не были включены в Конституцию, т.к. в период 1918 — 1924 гг. утратили свою политическую актуальность [9, с. 15].

Во второй Конституции СССР (05.12.1936 г.) вопросы государственной собственности получили более подробное рассмотрение, чем ранее. Земля, недра, воды, леса, заводы и фабрики, рудники и транспорт, банки и средства связи, крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машино-тракторные станции и т.д.), коммунальные предприятия были отнесены к государственной собственности (ст. 6). Последнее понятие было приравнено к понятию «народное достояние» (ст. 5, 6). Это понятие было производным от использованного В.И. Лениным термина — «общенародное достояние» [11, с. 55–56]. Современная судебная практика рассматривает приведенные нормы как материальные, а не как нормы-принципы [13].

С учетом, что положения, аналогичные приведенным, были включены во вторую Конституцию РСФСР, затруднительно признать решенным вопрос о том, какое государство является собственником перечисленного имущества. Вопрос не проясняется и в нормах о компетенции государственных органов. К ведению СССР в лице высших органов государственной власти отнесено: определение начал землепользования и недр. Конституция установила, что земля закрепляется в бесплатное и бессрочное пользование (ст. 8). Эти нормы позволяют говорить о сохранении принципа двухуровневого регулирования государственной собственностью.

Разработчиками Конституции было введено новое понятие — «социалистическая собственность», к которой относились права на орудия и средства труда (ст.4). Государственная собственность была признана одной из форм социалистической собственности (ст. 5).

Эта собственность была провозглашена основой политического строя (ст. 131). Новым в институте государственной собственности являлось то, что Конституция возложила на граждан обязанность беречь и укреплять эту собственность (ст. 131). Нарушители этой обязанности признавались врагами народа. Эти положения стали новым принципом регламентации публичной собственности.

Значительно позднее принятия Конституции С.М. Корнеев отметил, что ее нормы входят в комплексный институт государственной социалистической собственности [10, с. 72]. «Советское государство» (через органы власти, органы управления, хозяйственные организации) было признано им субъектом отношений публичной собственности. Особенность правового положения государства в том, что Конституция не ограничивает его как собственника в пределах осуществления своих прав, государство само определяет форму и содержание своих правомочий, но с учетом одного требования: государство должно исходить из воли и интересов всего народа. Полагаем, что данное требование (принцип) закреплен нормами Конституции.

По мнению С.М. Корнеева, конституционные нормы позволяют дать определение государственной собственности: «установленное советским государством для себя, в соответствии с волей всего народа, возможность владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, прежде всего средствами производства, своей властью и наиболее всеобъемлющим образом». С.М. Корнеев предложил толкование конституционной формулы государственной собственности: в экономическом смысле народ является субъектом государственной собственности, а государство — в юридическом смысле. Он также отметил взаимосвязь: начиная с первых конституций XVIII в., провозглашавших священность частной собственности, в основных законах не было и речи о собственности государства, но позднее с появлением публичных форм собственности лозунг святости частной собственности потерял свою актуальность.

В связи с приведенными выше конституционными принципами регулирования государственной собственности, необходимо отметить, что еще в XIX в. во французской экономической науке была предложена теория (разработана П.-Ж. Прудоном), согласно которой под публичной собственностью понимались неотчуждаемые и неприкасаемые блага, находящиеся под особой защитой и предназначенные не для получения дохода, а для всеобщего использования.

Недостатком в конституционном регулировании публичной собственности можно считать неопределенность в субъекте государ-

ственной собственности, такой подход обнаруживается и в высказываниях лидеров коммунистической партии: с момента создания нового государства В.И. Ленин писал о принадлежности орудий производства советской республике — общей собственности всех трудящихся [12, с. 101]; в докладе о проекте Конституции СССР на VIII съезде Советов И.В. Сталин говорил о передаче орудий производства государству, а также о том, что ими владеет весь советский народ, все общество [19, с. 470].

Вопрос о собственнике рассматривался и в отечественной доктрине. А.В. Венедиктов писал, что субъектом права государственной собственности является само социалистическое общество в целом: весь народ в лице государства [4, с. 312]. Целью общественного присвоения является удовлетворение интересов всего общества. При этом государственный план определяет конкретное содержание этих интересов. А.Я. Вышинский в 1938 г. отметил, что государственные органы лишь управляют закрепленными за ними частями единого фонда госсобственности [5, с. 43]. Государство мыслилось в качестве представителя всего общества, его признавали субъектом присвоения в отношениях собственности. Но при этом, по мнению А.В. Венедиктова, ни один госорган не относится к объектам собственности как своим и не может использовать их своей властью и в своем интересе. Только при таком подходе государство в целом может быть единственным собственником всего государственного имущества. Специфическим в государственной собственности является неразрывное сочетание государственной власти и правомочий собственника в одном субъекте права — государстве.

В третьей Конституции РСФСР (21.01.1937 г.) нормы о государственной собственности (народном достоянии), о социалистической собственности аналогичны соответствующим нормам Конституции СССР. Отличие состояло лишь в том, что перечень объектов государственной собственности был дополнен основным жилищным фондом в городах и промышленных пунктах. В Конституции не были закреплены новые принципы регулирования государственной собственности, дополнительные к нормам союзной Конституции.

В третьей Конституции СССР (07.10.1977 г.) было введено понятие «общественная собственность» на средства производства (преамбула). Государственная собственность объявлялась формой социалистической собственности, которую никто не вправе использовать в целях личной наживы (ст. 10). Эта форма собственности признана достоянием всего советского народа (ст. 11). На землю,

недра и леса была установлена исключительная собственность государства. Объектный перечень собственности государства был расширен — в него включалось любое имущество, необходимое для решения государственных задач. В 1990 г. в Конституцию внесли изменения и уточнили, что государственная собственность состоит из общесоюзной, собственности автономных республик и округов, краев, областей.

А.А. Иванов писал о господствовавшей в науке того времени точке зрения: только государство, как организация, может охватить все общество в целом, поэтому понятия «государственная собственность» и «общенародное достояние» рассматривались как синонимы [6, с. 35]. Е.А. Суханов отметил, что государственная собственность может быть в форме «достояния» [19, с. 59]. Но, по мнению С.Н. Братуся, эти два понятия не тождественны [15, с. 22]. С.С. Алексеев дал негативную характеристику государственной собственности — как бюрократической, ведомственной собственности [2, с. 27, 29].

Приведенные положения Конституции показывают сохранение принципа регулирования — принадлежности собственности государству при одновременном признании ее достоянием всего народа.

Четвертая Конституция РСФСР (12.04.1978 г.) содержит нормы о государственной собственности аналогичные нормам третьей Конституции СССР.

Согласно Конституции РФ (12.12.1993 г.) признаются и защищаются равным образом государственная и иные формы собственности (ст. 8). Природные ресурсы и земля не находятся в исключительной собственности государства, они не признаны народным достоянием. В ведении федерации находится федеральная собственность и управление ею (ст. 71), а в совместном ведении с субъектами — разграничение государственной собственности (ст. 72). Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью (ст. 114). Приведенные нормы закрепляют принципы публичной собственности. Ученые полагают, что в конституцию должны включаться только общие принципы распределения общественных ценностей, а детализация отношений распределения — это вопрос традиции конкретной страны. Г.А. Гаджиев выделил следующие конституционные принципы собственности, закрепленные в ч. 2 ст. 8 Конституции РФ: неприкосновенность и защита, равенство форм [16, с. 10]. Постсоциалистическая конституция (гибридная модель) хотя и включает принцип равенства форм собственности, но приоритетным остается регулирование государственной собственности. В современном эффективном государстве государственная собственность

является важнейшим рычагом активного воздействия государства на экономику страны.

Е.А. Суханов полагает, что закрепленное Конституцией равенство форм собственности — это следствие вмешательства в сферу правотворчества экономистов и политиков [20, с. 181]. М.В. Баглай отметил, что регулирование основ общественного строя (к ним относится государственная собственность) в Конституции является традицией, заложенной в тоталитарный период, когда государство руководило обществом [3, с. 5]. Иная оценка была высказана Т.Я. Хабриевой: конституция, которая определяет экономические основы общественных отношений, в том числе экономическую систему, является современной [22, с. 74].

Хотя в науке признается, что собственность — это единая правовая конструкция, однако отмечается, что государственная собственность имеет глубинные особенности. В отечественной доктрине был предложен подход к пониманию структуры публичной собственности: национальное достояние, государственная и муниципальная собственность. При этом предлагается считать, что публичная собственность едина [8, с. 25]. Государственная собственность рассматривается как единство федеральной собственности и собственности субъектов [16, с. 8], это единый имущественный комплекс федеративного государства.

Проведенное краткое рассмотрение принципов регулирования государственной (публичной) собственности в советских конституциях и Конституции РФ показывает наличие определенной преемственности в правовом режиме этой формы собственности. Хотя собственность не признается элементом, включаемым в понятие государства, но важность ее для государства и общества позволяет поставить вопрос о преемственности публичной собственности при преемственности конституционного строя.

Список источников

1. IV сессия ВЦИК IX созыва 23–31 октября 1922. Бюллетень № 1-8. 28 с.
2. Алексеев С.С. Собственность — право — социализм. М.: Юрид. лит., 1989. 173 с.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Изд. Норма, 2007. 783 с.
4. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.: Изд. Акад. Наук СССР, 1948. 837 с.
5. Вышинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права [Сокращенная стенограмма доклада на 1 совещании по

вопросам науки советского права и государства 10.07.1938] // Советское государство. 1938. № 4. С. 4–55.
6. Иванов А.А. Общее (народное) достояние и право государственной собственности // Правоведение. 1990. № 5. С. 35–42.
7. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник (3-е издание, переработанное и дополненное). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 347 с.
8. Комягин Д.Л. Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект) // Реформы и право. 2016. № 1. С. 20–26.
9. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937): сб. документов. М., Изд. Ведомостей Верховного Совета, 1940. 299 с.
10. Корнеев С.М. Избранное / Сост. и науч. ред. П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2012. 311 с.
11. Ленин В.И. Сочинения. 2-е изд. Ленинград: Государственное издательство, 1929. Т. 22. 680 с.
12. Ленин В.И. Сочинения. 2-е изд. М., Партийное издательство, 1932. Т. 24. 896 с.
13. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23.01.2015 по делу № 307-ЭС14-241, А56-23366/2013.
14. Первая советская Конституция (Конституция РФСР 1918 года): сборник документов /Под. ред. А.Я. Вышинского. М.: Юридич. изд. НКЮ СССР, 1938. 492 с.
15. Право собственности в СССР / Под ред. Ю.К. Толстого и В.Ф. Яковлева. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
16. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. М.: Статут, 2008. 729 с.
17. Развитие Конституции России и Основного Закона ФРГ (симпозиум юридического факультета Потсдамского университета и Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина) // Lex russica. 2013. № 12. С. 1388–1396.
18. Рудакова Е.В. Правопреемство конституционного (государственного) строя России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 20–29.
19. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. Изд. 11-е. М.: Госполитиздат, 1945. 611 с.
20. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. 240 с.
21. Суханов Е.А. Проблемы права собственности в рыночной экономике // Гражданское право России — частное право. М.: Статут, 2008. 588 с.
22. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2007. 320 с.
23. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.
24. Шуберт Т.Э. Этапы развития советской государственности 1917–1940 гг. и их оценка в трудах советских ученых-государствоведов // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 117–126.

Кулешова П.С.,
магистр кафедры международного права Юридического института
Российского университета дружбы народов
(Polinka.Sergeevna.ya@yandex.ru)

Печегин Д.А.,
старший научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(crim5@izak.ru)

СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКА РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ПРЕДЛОЖЕННЫХ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Kuleshova P.S.,
People's friendship university of Russia (RUDN University)
(Polinka.Sergeevna.ya@yandex.ru)

Pechegin D.A.,
senior researcher of the Institute of legislation and comparative law
under the government of the Russian Federation, PhD
(crim5@izak.ru)

CORRELATION OF INTERNATIONAL LAW AND NATIONAL LEGAL ORDER OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE PROPOSED AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Российской юридической науке известна концепция примата международного права над национальным. Она проистекает из анализа положений статьи 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года [1] и находит свое отражение в статье 15 первой главы Конституции Российской Федерации [2].

Отдельные ученые, например, Н.Н. Меньшенина, утверждают, что высшее положение международного права в иерархии правовых

источников гарантирует нормальное сотрудничество между государствами, и что наиболее важно — обеспечивает права и свободы человека [3, с. 11]. Более того, данное верховенство объясняется тем, что международно-правовые нормы не есть такие нормы, которые принуждают государства следовать чьей-то воле; напротив, их эссенция сопряжена с выражением согласованной воли государств [3, с. 11].

В.М. Шумилов подчёркивает глобальный примат международного права и приходит к выводу, что тенденции развития взаимоотношений государств приведут в конечном итоге к единству во мнении о признании главенства международно-правовых норм [4, с. 117].

Однако стоит учитывать, что главная идея обозначенной концепции — не сопоставить две системы права и определить доминирующую. Очевидно и одновременно справедливо, что у каждого государства имеются собственные национальные интересы, являющиеся зачастую конкурентными. Ввиду этого на первый план выходит задача сделать международное право основой согласования [21] порой разнополярных национальных интересов государств [5, с. 20].

В отечественной доктрине, в то же время, имеют место другие точки зрения, согласно которым не следует придавать столь существенного значения основам международного права [6].

15 января 2020 Президент России Владимир Владимирович Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию [7] и призвал «внести в Основной закон страны некоторые изменения, которые прямо гарантируют приоритет Конституции России в нашем правовом пространстве». В рамках концепции конституционных преобразований это означает, что требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции Российской Федерации [8].

Согласно Конституции «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации» [2, статья 79].

Статья в Конституции Российской Федерации, посвящённая международному праву, причем закрепленная в главе об основах конституционного строя, гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установ-

лены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [2].

Процитированные конституционные положения не раз вызывали критику, недоумение и споры. Приверженцы международного права видят в них доказательство необходимого следования требованиям международного права, их оппоненты парируют необходимостью ратификации международных договоров, а значит, речь уже не о чистых международно-правовых нормах, а о внутринациональном законодательстве.

Это вызвало необходимость толкования приведённых статей высшими судами. Так, в 2003 году было вынесено Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (далее — Постановление № 5) [9].

Постановление № 5 раскрывает смысл части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации и разделяет последнюю на логико-смысловые фрагменты. То, что составляет часть российской правовой системы, рассматривается сначала через общепризнанные принципы и нормы, затем — через международные договоры Российской Федерации.

Примечательно, что Верховный Суд Российской Федерации предпринял попытку раскрыть понятие общепризнанных принципов и норм международного права. К принципам он отнёс «основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо» [9; 22]. Норма международного права описана в традициях теории права — это некое правило поведения, которое признаётся государствами как обязательное для выполнения [9].

Следует признать, что такое толкование в действительности представляет собой компромисс. Это следует, как минимум, из того, что даже в международном праве ещё не сложилось единого понимания того, что считать общепризнанными принципами [10, с. 21]. Ситуация осложняется тем, что с последними также часто используются формулировки «общие принципы» и «основные принципы».

С.Е. Егоров в работе «Права человека в уголовном процессе: международные стандарты и российское законодательство», ссылаясь на первую отечественную монографию, посвященную данному вопросу [11], выделяет следующие критерии общепризнанных норм:

1. Как всякая норма международного права, общепризнанная норма является правилом поведения, содержание которого установ-

лено в результате согласования воль государств и которое принято ими в качестве такового на основе их собственного волеизъявления

2. Общепризнанные нормы — это нормы права, общего для государств различных социально-экономических систем, что предполагает представительное признание норм государствами, принадлежащим к различным социально-экономическим системам

3. Общепризнанные нормы — это элементы той правовой системы, которая охватывает или должна охватывать все государства. Это нормы общего для всех государств международного права, универсально применимые ко всем этим государствам. Универсальная предназначенность и универсальная приемлемость общепризнанных норм обусловлены всеобщей заинтересованностью государств в правовом закреплении общеприемлемого решения постоянно растущего числа проблем, затрагивающих интересы человечества в целом и требующих для своего решения участия максимально широкого круга государств.

Полностью соглашаясь с такими критериями общепризнанных норм, отметим, что в доктрине международного права отмечаются и другие (например, обязательное их практическое воплощение в жизни). Однако, вышеуказанные элементы встречаются, в той или иной форме, у большинства исследователей. Следовательно, хоть и не без определенной доли условности, именно они и составляют основу для определения того, является ли норма общепризнанной или нет.

В доктрине также не утихают споры и относительно того, как должны быть выражены такие нормы. Несмотря на то, что основными формами выражения последних принято считать международный обычай и международный договор, некоторые исследователи, такие как О.И. Тиунов [12] и другие, отмечают, что отыскать международно-правовой обычай — задача проблематичная. Подобные воззрения еще в начале 20 века высказывал и С.И. Викторский: «Обычай в настоящее время, можно сказать, отошел в область истории и применим разве только при разборе дел на далеких окраинах государства...».

Однако это лишь доктринальное видение. Таким образом, как при создании изначального текста Конституции Российской Федерации, так и при принятии Постановления № 5 отсутствовало чёткое юридическое (легальное) представление об общепризнанных принципах и нормах международного права. Попытки Верховного Суда Российской Федерации привести пример принципов (принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств [9]), а также указать, где можно ознакомиться с их содержанием (в документах Организации Объединен-

ных Наций и ее специализированных учреждений [9]) хотя и не в полной мере, но отчасти позволили осветить решение задачи понимания, какие именно принципы являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Более того, как видно из указанных дефиниций, принципы международного права являются, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, нормами, что подчеркивает характер указанных положений для целей правоприменения.

В отличие от принципов и норм международного права, в международных договорах уже сформулирован конкретный перечень обязательств. Поэтому часть в Постановлении № 5, касающаяся международных договоров [9], выражена более четко. Это, прежде всего, объясняется тем, что Государство, подписывая, присоединяясь к международному договору, знает, какие обязательства необходимо будет выполнять. К тому же понять, какие именно международные договоры являются составной частью правовой системы России, представляется более простым.

Наиболее значимым для Российской Федерации, на наш взгляд, является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21 [13]. Очевидно, что перед КС РФ не стояло необходимости в разрешении вопроса о соотношении международных договоров и конституционных положений. Его задачей стал анализ необходимости исполнения судебных решений международных судебных органов, в том числе, решений ЕСПЧ, в таких случаях, когда они противоречат Основному закону Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — ЕКПЧ) как многостороннего международного договора Российской Федерации не подвергаются сомнениям [13].

Между тем ЕСПЧ зачастую толкует положения ЕКПЧ в ином понятии, чем его обычное значение или же осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции.

Постановления, основанные на таком искаженном толковании положений, не должны быть исполнены, поскольку такое исполнение выходит за пределы обязательств, которое государство приняло при ратификации Конвенции. Ввиду этого вопрос приоритета национальных норм касался только актов международных судебных органов, явно выходящих за положения подлежащих толкованию международных договоров.

Предложенные к Конституции Российской Федерации поправки 2020 года, вызвавшие широкое обсуждение в обществе, не изменяют логику изложенного выше судебного видения порядка применения международных принципов и норм.

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил соответствие положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации текста поправок, в том числе, в части межгосударственных отношений России. В Заключении Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 подчеркивается, что изменения касаются «вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты» [14].

Статью 79 Конституции Российской Федерации предложено дополнить положением о том, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации» [15].

Это полностью коррелирует с выводами Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, исходя из анализа общей теории международного права, текущих конституционных положений, актов высших судов, можно заключить, что редакция Конституции Российской Федерации в части статьи, касающейся вопроса положения международного права, не производит переустройства иерархии правовых источников или ценностей и в отношении России к своим международно-правовым обязательствам.

Как и прежде, Россия уважает и *a priori* включает в свою правовую систему общепризнанные принципы и нормы международного права (хотя бы и всё мировое сообщество до сих пор не пришло к единому мнению, что это такое), выполняет обязательства по международным договорам после их ратификации.

Однако, когда речь идёт о международном праве, нельзя забывать о постоянной политической игре в этом поле не только государств, но и международных объединений, организаций, органов. Когда международные судебные органы позволяют политике проникнуть в право, возникает необходимость принимать защитные меры. Такой мерой, против ангажированных решений, и является настоящая поправка, которая является продолжением уже сформировавшегося и нашедшего свое отражение в судебном правоприменении подхода. Так, можно привести ряд примеров постановлений ЕСПЧ, в котором Суд вывел новые неизвестные ЕКПЧ понятия (к примеру, «эффективный контроль») и стал обвинять Россию даже по таким делам, где последняя не являлась непосредственно участницей событий [16].

Пожалуй, некоторая аналогия с предложенной поправкой возможна в отношении порядка производства по уголовным делам и применимого права Международным уголовным судом (далее — МУС).

При разработке Римского статута МУС (далее — Статут МУС) затруднение вызвал вопрос о том, как будет строиться соотношение национального и международного при разрешении уголовных дел. Сложности предвещала необходимость тем государствам, которые собирались стать участницами МУС, приводить национальное законодательство в соответствие со Статутом МУС [23].

В наибольшей степени это касалось изменения конституций государств. Как известно, данные акты отличаются стабильностью и относительной неизменностью. Недостаточно продуманная разработка Статута МУС могла бы выявить его явное противоречие высшим по иерархии юридической силы внутринациональным актам, что, как очевидно, привело бы к отказу государств от признания юрисдикции МУС ввиду проблем с ратификацией и имплементацией Статута МУС.

Ввиду этого, взаимоотношения международной и национальной уголовной юрисдикции имели для его разработчиков приоритетное значение [24].

В науке международного права выделяют несколько форм таких взаимоотношений. Одной из возможных дифференциаций является признание обязательной международной юрисдикции — *compulsory,* или факультативной международной юрисдикции — *optional* [17]. Первая подразумевает своё действие *ipso facto* участия государств в соглашении. Вторая применяется только при условии, если государство-участник признает такую юрисдикцию *ad hoc* [17].

Помимо этого, существует деление на исключительную и параллельную международную юрисдикцию. Исключительная юрисдикция означает, что если деяния попадают под юрисдикцию суда международного уровня, то государства уже не обладают юрисдикцией в отношении таковых деяний. Положительной стороной такой формы является непересечение национальной и международной юрисдикций, что исключает возможные коллизии. При параллельной юрисдикции, соответственно, и национальные, и международные компетентные органы вправе предпринимать предписанные действия. Для большей упорядоченности при выборе параллельной юрисдикции предполагается определение того, какая система будет иметь преимущество.

Когда приоритет отдается международной юрисдикции, она называется основной. Если государства закрепляют, что применение международной юрисдикции будет иметь место только в случае неспособности или нежелания государства осуществлять свою приоритетную юрисдикцию, международная юрисдикция называется комплементарной [17].

Обсуждая концепцию Статута МУС, некоторые стороны заявили о возможности замены самостоятельного разбирательства в рамках одного государства на совместное преследование в рамках международного судебного органа. К тому же, МУС планировалось предоставить право привлекать к ответственности таких граждан, страны которых не являются участницами МУС. Вместе с тем, подобные инициативы были отвергнуты [18].

Объяснение такому решению заключалось в том, что даже при существовании принципа универсальной юрисдикции правомочия любого международного органа должны быть основаны на принципе уважения суверенитета государства [18].

Принятый в итоговой версии Статута МУС принцип комплементарности предполагает, что МУС лишь дополняет национальные компетентные органы уголовной юстиции [19].

Справедливо заметить, что в отношении международного права в целом невозможно применять указанный принцип, используемый в международном уголовном праве. При осуществлении своей деятельности государства не вправе принимать решения исключительно по своему усмотрению. Они обязаны соблюдать международные обязательства, «вытекающие из договорных норм, международных обычаев и решений международных организаций (юридически обязательных для него), либо взятые им на себя в одностороннем порядке» [20].

Это означает, что государство не может полагаться исключительно на свои возможности и допускать вмешательство международного права только тогда, когда этого пожелает.

Тем не менее, возвращаясь к международному уголовному праву, нельзя также утверждать, что во взаимодействии с национальным правопорядком во всех случаях оно занимает «выжидательную» позицию. Когда МУС приходит к выводу, что государство не способно самостоятельно осуществлять судебное разбирательство, или государство намеренно ничего не предпринимает, чтобы его осуществить, или государство явно нарушает принцип беспристрастности при проведении расследования, он может принять рассматриваемое дело в свое производство [19].

В указанном случае наблюдается роль международного уголовного права как части общего международного права: практика показала, что международное право действует наиболее эффективно в ситуациях, когда государства не могут разрешить проблему самостоятельно. Здесь проявляется, на наш взгляд, особая форма сочетания Статута МУС и международного права в целом.

Обобщая вышесказанное, можно заключить, что, рассматривая модель взаимодействия национального и международного правопо-

рядка в уголовном праве, её нельзя экстраполировать на отношения международного и внутригосударственного права.

Тем не менее, принцип уважения суверенитета государств и выполнение роли помощника национальным механизмам регулирования, закрепленные в Статуте МУС, на наш взгляд, несут здравую идею взаимодействия двух регуляторных систем.

Список источников

1. Венская конвенция о праве международных договоров 23 мая 1969 года // Электронный ресурс: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml/ (дата обращения: 04.05.2020 г.).
2. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года принята всенародным голосованием с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ// Электронный ресурс: http://www.constitution.ru (дата обращения: 04.05.2020 г.).
3. Меньшенина Н.Н. Международное право: учеб. пособие. Уральский федеральный университет — Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. 100 с.
4. Шумилов В.М. Правоведение: учебник. М.: Проспект, 2009. 272 с.
5. Вылегжанин А.Н. Международное право. В 2 т. Т. 1 : учебник для академического бакалавриата / под ред. А.Н. Вылегжанина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 290 с.
6. Новости из официального источника Право.ru от 28 мая 2015 // На международном юрфоруме выступил глава Конституционного суда Валерий Зорькин // Электронный ресурс: https://pravo.ru/news/view/119011/ (дата обращения: 04.05.2020 г.).
7. Новости из официальных сетевых ресурсов Президента России от 15.01.2020 г. Послание Президента Федеральному Собранию // Электронный ресурс: http://kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 28.04.2020).
8. Статья информационного ресурса «Ведомости» от 15.01.2020 // Президент пообещал Конституции приоритет перед международным правом // Электронный ресурс: https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/01/15/820701-prezident-poobeschal (дата обращения: 28.04.2020).
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Электронный ресурс: http://base.garant.ru/12132854/ (дата обращения: 04.05.2020).
10. Абашидзе А.Х. Принципы международного права: проблемы понятийно-содержательного характера. Московский журнал международного права. 2017; (4) С.19–30.
11. Общепризнанные нормы международного права / Отв. ред. Н.Н. Ульянова. Киев, 1984.

12. Тиунов О.И. О применении норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации: обзор материалов научно-практической конференции» // Государство и право. 1996. № 5. С. 140.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 17.07.2015 (дата обращения: 04.05.2020).
14. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 23.03.2020, № 12, ст. 1855.
15. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/(дата обращения: 29.04.2020).
16. Case Ilaşcu and Others v. The Republic of Moldova and Russia. ECHR (жалоба N 48787/99); Case Catan and others v. Moldova and Russia. ECHR (жалобы N 43370/04, 8252/05 и 18454/06).
17. Sting J. The Relationship between the International Criminal Court and National Jurisdictions: The principle of complementarity. Leiden; Boston, 2008.533 p.
18. Bergsmo M. The Jurisdictional Regime of the International Criminal Court // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. 1998. № 4. P. 345–363.
19. Текст Римского статута, распространенного в качестве документа A/CONF.183/9 от 17 июля 1998 года с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 года, 12 июля 1999 года, 30 ноября 1999 года, 8 мая 2000 года, 17 января 2001 года и 16 января 2002 года // Электронный ресурс: https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf.
20. Черниченко О.С. Общая характеристика юрисдикции государств // Российский ежегодник международного права, 2002.

21. Печегин Д.А. Состязательная и розыскная модели судопроизводства в Международном уголовном суде. М., 2017. 192 с.
22. Печегин Д.А. Проблема сочетания состязательных и следственных начал при производстве по уголовному делу: поиск решения на примере международного уголовного суда // Законодательство. 2015. № 2. С. 69–77.
23. Печегин Д.А. Сочетание состязательного и следственного начал при производстве дел в международном уголовном суде: автореферат диссертации на соискание ученой степени / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2016. 30 с.
24. Печегин Д.А. Соотношение розыскного и состязательного начал в международных документах, регулирующих уголовное судопроизводство // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 6. С. 50–59.

Махонько А.М.,
студентка группы Ю 19-1 Юридического факультета
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
(maxonko2000@mail.ru)

Научный руководитель: ***Дугужева М.Х.***,
к.ю.н., доцент Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА С МЕЖДУНАРОДНЫМ: ОТДЕЛЬНЫЕ ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Makhonko A.M.,
Financial University under the Government of the Russian Federation
(maxonko2000@mail.ru)

Research supervisor: ***Duguzheva M.K.***,
PhD in law, associate Professor of the Department of economic activity
of Financial University under the Government of the Russian Federation

PROBLEMS OF INTERACTION OF NATIONAL LAW WITH INTERNATIONAL LAW: SOME CONTROVERSIAL ISSUES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

В современном мире защите прав и свобод человека уделяется огромное значение. Данные права получили развитие как в консти-

туционном праве, так и во многих других законодательствах. Международные договоры, международно-правовые обычаи в данной сфере правовой деятельности в той или иной мере являются источником основных прав и свобод практически каждого человека на Земле.

При рассмотрении аспектов международного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина было введено понятие международные стандарты прав и свобод человека — конкретный уровень, ниже которого никакое государство не должно опускаться, который является главным стержнем в обеспечении защиты прав и свобод личности [1, с. 16].

Международным стандартам уделяется большое внимание в силу того, что их реализация имеет большое значение для международно-правовых механизмов. Данные механизмы представляют собой два аспекта. Во-первых, международные стандарты по защите прав и свобод личности должны учитываться государствами при процессе законотворчества, то есть необходимо воплощение данных стандартов в законодательстве конкретной страны. Во-вторых, все стандарты должны претворяться в жизнь, их реализация обеспечивается государством. При этом применение этих законов должно достигать тех результатов, для которых они и были приняты, иначе это не будет иметь никакого положительного эффекта. Поэтому в первую очередь предпосылкой для реализации международных стандартов прав и свобод является наличие и функционирование законодательства [2, с. 84].

Долгое время роль стабилизации и сохранения прав и свобод личности принадлежало исключительно государству, его суверенитету. Но после окончания Великой Отечественной войны и принятием Устава ООН ситуация значительно преобразовалась: возникла проблема в комбинировании действий национального законодательства с международными обязанностями государства. Главенствующую позицию занимает внутригосударственное законодательство. Данное заявление принимается как факт во многих странах. Например, обращаясь к ст. 46 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ), видно, что каждый гражданин имеет право обратиться в международные органы защиты прав и свободы только в том случае, если все внутригосударственные средства правовой защиты уже использованы. То есть, если органы Российской Федерации не вынесли никакого решения, то у человека нет возможности обратиться в международные органы.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу на всей территории Российской Федерации. В Основном законе государства заложены основы конституционного строя, одна из которых утверждает, что «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих

достойную жизнь и свободное развитие человека» [3, ст. 7]. Государство первостепенно гарантирует равенство всех его граждан, независимо от расовой, религиозной, половозрастной и национальной принадлежности.

Соответственно, чтобы международные нормы могли быть нормой регулятивной, государство должно ощущать потребность в этом. Например, как уже говорилось выше, Всеобщая декларация прав человека, которая закрепляет человека как высшую ценность, носит рекомендательный характер по своей юридической силе, несоблюдение которых не несёт какого-либо обязательства или наказания. Положения Всеобщей декларации приобрели характер международно-правовых обычаев и таким образом приняли юридически обязательную силу, но при этом сам характер Всеобщей декларации как акта рекомендательного характера не изменился.

Ещё одной проблемой эффективности международно-правового механизма считается стремление мирового сообщества к унификации, желание принять стандарты, единые для всех. В современном мире происходит распространение влияния Западной Европы, западная модель прав человека внедряется в большинство международных договоров. Исследования учёных в Китае и Индии сравнивают правозащитные движения и различные организации Западного мира с международными судебными органами, такими как Европейский суд по правам человека, Международный уголовный суд [9] и др., и находят общее. И те, и другие организации защищают либерализм и неолиберальные ценности, полностью игнорируя ценности и культуру других народов, которые складывались испокон веков. Однако, каждая страна уникальна своим политическим и экономическим укладом, географическим местоположением, культурой, отношением к обычаям и традициям. Европейская правовая модель просто не способна закрепиться в некоторых странах.

Наряду с этим, заметно отсутствие единой терминологии. Культура народов является основой их международного мировоззрения. В международных договорах не даётся толкования диалектизмам. Также благодаря жонглированию терминологией можно отстаивать свои права до самого их нарушения. Например, сам термин «аборт» не считается убийством, но так ли это на самом деле?

Различные взгляды и представления людей по всему миру также не способствуют выработке единой правовой системы в области международной зашиты прав и свобод. Например, решение вопроса об эксплуатации детского труда. При принятии решения данного вопроса одни воображают себе детей, трудящихся ночью на фабрике, а в Европе люди видят, как дети выполняют домашние обязанности, такие как уборка по дому и мытьё посуды.

Помимо описанных проблем есть и ещё одна. Она заключается в ограничении самих понятий «права и свободы». Как известно, права одного заканчиваются там, где начинаются права другого. Но к этому есть и дополнение: «тогда права другого становятся безграничны». Например, всё чаще из юридической лексики убирают такие слова, как «отец» и «мать». Вместо них в свидетельстве о рождении указывается «родитель1» и «родитель2». Таким образом не ущемляются права однополых пар. Наряду с этим в традиционных семьях использование обращений «мама» или «папа» постепенно сходят на нет. Это не только нарушает права и свободы граждан в какой-то мере, но и разрушает моральные и нравственные ценности древнего института семья.

В настоящее время существует тенденция к расширению прав и свобод человека на национальном уровне по инициативе органов государственной власти, что является перспективой развития международных механизмов и институтов защиты прав и свобод личности. Главной целью международных механизмов по правам человека является создание международной нормативно-правовой базы, которая бы реализовывалась, по возможности, всеми странами для исключения правовой дискриминации во всём мире. Но самым очевидным недостатком на данном этапе развития международных институтов по защите прав и свобод личности является то, что в силу различий в уровне развития государств нормы и положения не могут реализовываться с одинаковой скоростью: это прежде всего зависит от ресурсов, которыми располагает страна, от количества населения.

Чтобы более подробно изучить проблемы взаимодействия национального права с международным, рассмотрим деятельность Европейского суда по правам человека. Для того, чтобы подать жалобу в ЕСПЧ необходимо учесть определенные требования.

Согласно Статье 46 Конституции РФ каждый гражданин имеет право обращаться в международные органы защиты прав и свобод человека, если исчерпаны все внутригосударственные способы правовой защиты. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека с помощью принятия ФЗ № 54 «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [3].

Ежедневно в Страсбург приходит около 50 жалоб от жителей России. Согласно наблюдениям и статистике, предоставленными Центром содействия международной защите, россияне предъявляют жалобы на нарушение нашим государством следующих статей: ст. 3 (запрет пыток и унижающего достоинство обращения), ст. 5 (право на свободу и личную неприкосновенность) и ст. 6 (право на спра-

ведливое правосудие). Более чем за 20 лет пребывания России в Совете Европы суд вынес 2365 решений против властей РФ, среди них 1031 — нарушение права на свободу и личную неприкосновенность, 1079 — о нарушении запрета пыток.

Опираясь на данные статистики, в 2019 году список стран, где главным критерием выступило число жалоб, возглавили: Россия — в процентном соотношении — 25,2%, далее идёт Турция — 15,5%, Украина — 14,8%, затем Румыния — 13,2% и Италия — 5,1% [4].

Однако, на практике только 10% всех зарегистрированных жалоб рассматриваются с позиций приемлемости, это означает, что оставшиеся 90% не преодолевают и первую стадию. Со стороны государства такая ситуация очень выгодна, потому как предварительная процедура рассмотрения не публична, а также если жалоба не доходит до рассмотрения на предмет приемлемости, государство не обязано восстанавливать нарушенные права человека. Здесь стоит остановиться на проблемах, возникающих при решении международного суда по делам России в сфере прав и свобод человека.

Начнем с того, что действию норм права, которые создает ЕСПЧ, мешает ряд факторов, а именно: на данный момент не решен вопрос об официальном опубликовании решений ЕСПЧ. Согласно 15 статье Конституции Российской Федерации, нормативно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, не вправе применяться в случае, если они не опубликованы в официальных источниках. В настоящее время, в РФ нет такого акта, который бы определил бы порядок опубликования решений ЕСПЧ.

В данный момент можно заметить тенденцию российских юристов отметить второстепенный характер Конвенции и решений ЕСПЧ в отношении внутригосударственного права. Международные нормы могут «заполнять пробелы» в Российском Законодательстве, международное право применяется при толковании законов Российской Федерации, чтобы избежать нарушения принципов международного права. При сопоставлении Конституции Российской Федерации с документами Международного права в сфере прав человека можно увидеть сходство ряда норм.

Это объясняется тем, что Российская Федерация, являясь частью мирового сообщества и, выбрав демократию в качестве своего пути развития, подписала Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт Об экономических, социальных и культурных правах, а также, являясь членом ООН, признает права человека, которые закреплены в Уставе ООН.

Свидетельством приоритета Конституции РФ над международными нормами является закон, принятый в декабре 2015 г., который

внес поправки в Федеральный Конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» [5]. Согласно закону, Конституционному Суду Российской Федерации разрешено не признавать решения Международных судов, если они противоречат Конституции РФ. Однако стоит упомянуть, что федеральные законы, противоречащие правам и свободам личности, закрепленным в ратифицированных международных договорах, в Российской Федерации не могут приниматься законодателем. По пункту 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации в РФ гарантируются права и свободы граждан согласно общепризнанным нормам и принципам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Важным для переоценки роли ЕСПЧ в национальной системе права является дело К.А. Маркина против России. Константин Маркин, военнослужащий и отец-одиночка троих детей, ввиду отсутствия матери детей был вынужден взять отпуск по уходу за ребенком, чего ему сделать не разрешили. Военные суды аргументировали свой отказ тем, что такой отпуск может предоставляться только военнослужащим женского пола. Тем самым, можно увидеть нарушение конституционных основ РФ в данном деле — дискриминация, нарушение равноправия мужчин и женщин, невозможность полноценного ухода за ребенком. Тогда, Маркин обратился в Конституционный Суд РФ, ссылаясь на закон «О статусе военнослужащих» [6, ст. 11] от 15 января 2009 года. Однако КС Российской Федерации не посчитал, что не предоставление Маркину отпуска по уходу за младенцем является нарушением Конституции РФ. Обоснованием этого явилось, то, что у военнослужащих особый правовой статус, и это объясняет отсутствие у мужчин-военнослужащих прав на предоставление отпуска по уходу за ребенком. А женщины-военнослужащие имеют такое право, в связи с ограниченным участием женщин в военной службе и с особой социальной ролью, которую играют женщины в обществе. Поэтому оспариваемые Маркиным обстоятельства не являются дискриминацией. Тогда Маркин обратился в Европейский Суд по правам человека, аргументировав данное действие дискриминацией по половому признаку и ЕСПЧ разрешил дело в пользу гражданина, он счел разъяснение КС РФ неправомерным, а также нарушающим ст. 14 «Запрещение дискриминации» в совокупности со статьей 8 «Право на уважение частной и семейной жизни» Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Далее Конституционный суд РФ постановил, что его собственные решения важнее тех, что выносятся в Страсбурге. А Конституция России на ее территории превыше любых иных законов.

Дело явилось одной из причин к разработке в России законопроекта о блокировки решений ЕСПЧ и не принятии их во внимание при рассмотрении каких-либо дел, то есть игнорированию.

Наиболее остро вопрос взаимодействия международного права с внутригосударственным встаёт с учётом поправок к Конституции, предложенных в январе 2020 года. Планируется внести изменения в ст. 79 Конституции РФ, согласно которым «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в РФ» [7]. В законопроекте речь идёт о частичном приоритете национального права над международным.

Таким образом, решения и постановления российских и международных судов не всегда совпадают, и вопрос применения практики международных судов в Российском правовом поле, остается дискуссионным и неоднозначным. С одной стороны, необходимо учитывать специфику национальной правовой и законодательной системы, а решения международных судов не всегда отвечают Конституции РФ и российским правовым нормам, следовательно, не все постановления ЕСПЧ могут быть исполнены. Но, с другой стороны, Российская Федерация является участником международных правовых отношений, она подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и решения международных органов по защите прав человека должны учитываться российскими судами и законодательством.

Список источников

1. Епифанов А.Г. К вопросу о влиянии международного права на формирование механизмов защиты прав и свобод человека (вопросы теории и истории) / А.Г. Епифанов // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2015. № 2. С.16–20.
2. Сошникова Т.А. Права человека в современном мире: новые вызовы и трудные решения: материалы международной научной конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. 382 с.
3. Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием 12.12.1993 / Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. 32 с.
4. Россия и Украина в лидерах по числу поданных к ним исков в ЕСПЧ [Электронный ресурс] // Коммерсант. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/4235109
5. Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30.03.1998 № 54-ФЗ
6. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 53 Ст. 7598.
7. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». № 22. 01.06.1998. Ст. 2331.

8. Сайт Государственной Думы РФ: Полный текст поправок-2020 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://duma.gov.ru/news/48045/
9. Печегин Д.А. Проблема сочетания состязательных и следственных начал при производстве по уголовному делу: поиск решения на примере международного уголовного суда // Законодательство. 2015. № 2. С. 69–77.

Петухов С.В.,
студент магистратуры Юридического факультета
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
(s.petuhov97@mail.ru)

Научный руководитель: ***Петюкова О.Н.***,
профессор Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПАМЯТИ О ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ СПУСТЯ 75 ЛЕТ ПОСЛЕ ВЕЛИКОЙ ПОБЕДЫ

Petukhov S.V.,
Master student of the Law Faculty of the Financial University
under the Government of the Russian Federation
(s.petuhov97@mail.ru)

Scientific adviser: ***Petyukova O.N.***,
Professor, Deputy Dean for Science and International Cooperation,
Faculty of Law Financial University under the Government
of the Russian Federation, Doctor of Law

CONSTITUTIONAL AND LEGAL GUARANTEES OF THE HISTORICAL MEMORY OF THE GREAT PATRIOTIC WAR 75 YEARS AFTER THE GREAT VICTORY

Конституционные гарантии являются важнейшим элементом правовой системы Российской Федерации. Особая правовая приро-

да конституционных положений связана с наибольшей юридической силой Конституции Российской Федерации среди всех нормативных правовых актов [3, с. 23]. Вместе с тем, содержание действующей редакции Конституции Российской Федерации (редакция по состоянию на 25.05.2020) вопросам истории и исторической памяти уделено небольшое внимание, в частности:

– статья 44, предусматривающая обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, а также обязанность беречь памятники истории и культуры;

– статья 72, устанавливающая совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны памятников истории и культуры, что означает возможность и необходимость принятия как федеральных правовых актов, так и актов субъектов Российской Федерации.

При этом важность закрепления на уровне Конституции Российской Федерации ключевых вопросов существования и развития государства связана с прямым действием рассматриваемого документа. Как отмечает Т.И. Ряховская «прямое действие Конституции Российской Федерации — это юридическое свойство ее норм, имеющее легальный характер, выражающее правило действия и реализации норм Конституции независимо от наличия конкретизирующих их нормативно-правовых актов» [4, с. 81]. Следовательно, наличие конституционных гарантий определенных сфер направлено на обеспечение должного уровня регулирования.

В этой связи актуальными являются поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные Законом «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1]. Поправки предусматривают дополнение Конституции Российской Федерации нормами, направленными в том числе на обеспечение конституционных гарантий исторической памяти, среди которых:

– часть 2 статьи 67.1, которая закрепляет признание исторически сложившееся государственное единство;

– часть 3 статьи 67.1, устанавливающая, что Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды.

В результате, государство провозглашает одной из ключевых задач обеспечение надлежащего уровня правовой защиты исторической памяти. По мнению исследователей, историческая память выступает опорной точкой национального самосознания, а различного рода события приобретают символическую значимость для новых поколений [2, с. 43].

Кроме того, память о Великой Отечественной войны несет в себе большие возможности для осознанной трансляции исторической информации во времени [5].

Как отмечается в научной литературе историко-правового характера, только комплексный анализ исторических источников, включая нормативные правовые акты, публицистику, эпистолярные и мемуарные источники, извлечения из архивных фондов, могут позволить достоверно реконструировать сложные исторические процессы, происходившие в эпоху великих потрясений, а введение в научный оборот информационных ресурсов сети Интернет должно сопровождаться предъявлением к ним аналогичных требований, как и к иным историческим источникам, в целях их критического осмысления [20].

По мнению исследователей-культурологов, исторической памятью граждан нашего государства выступают художественные и публицистические произведения, посвященные Великой отечественной войне [16]. На наш взгляд, подобное рассмотрение исторической памяти показывает ее влияние не только непосредственно на исторический контекст Великой отечественной войны, но и культурологические аспекты, влияющие на мировоззрение граждан. Более широкий подход использует Е.А. Мокроусова отмечая, что историческая память — совокупность передаваемых из поколения в поколение исторических сюжетов, мифов и рефлексий, что является не простой суммой или набором воспоминаний, а также коллективным культурным произведением с помощью которого события и образы прошлого воспроизводятся и транслируются от одного поколения к другому [17, с. 14]. Соответственно конституционно-правовое закрепление исторической памяти воздействует на целый комплекс правового регулирования, затрагивающего вопросы культурного, исторического, а также политического характера.

Более того, обеспечение свободы научного исторического познания невозможно без наличия сформированного правового регулирования, направленного на сохранение исторического наследия.

При этом историческая память выступает критерием консолидации общества [6, с. 34]. Важно отметить, что историческая память во многом переплетается с политическим развитием как в отдельно взятом государстве, так и на мировой арене в целом. При этом определение и сохранение исторической памяти непосредственно зависит от политических сил, которые находятся у власти [7].

Представляется, что конституционно-правовая охрана исторической памяти будет способствовать обеспечению всего комплекса правового регулирования исторической памяти о Великой Отечест-

венной войне, которое включает в себя Федеральный закон «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», содержащий положения о проведении Парада Победы, закрепляет День Победы, а также устанавливает режим правовой охраны памятников Великой Отечественной войны [8]. Кроме того, еще одним важнейшим актом выступает Федеральный закон «О днях воинской славы и памятных датах России», закрепляющий дни воинской славы, а также памятные даты в истории Отечества [9].

Соответственно правовое регулирования положения ветеранов устанавливается Федеральным законом «О ветеранах», определяющие категории граждан, которые относятся к ветеранам [10]. Помимо этого, закрепляется перечень социальных гарантий, предоставляемых ветеранам.

Правовый режим исторической памяти символов победы в Великой Отечественной войны установлен двумя федеральными законами:

– Федеральный закон «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы» закрепляет звание «Город воинской славы» [11];

– Федеральный закон «О Знамени Победы», определяющий правовые основы хранения и использования Знамени Победы [12].

Непосредственно историческое наследие защищается Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [13]. Анализ вышеперечисленных нормативных правовых актов показывает, что система правового регулирования обеспечивает отдельные аспекты исторической памяти. Вместе с тем, прямая защита исторической памяти не обеспечивается рассмотренными актами. Следовательно, конституционно-правовые гарантии исторической памяти о Великой Отечественной войне спустя 75 лет после Великой Победы объединяют в своем правовом смысле положения федерального законодательства. Особенностью конституционных положений является их универсальность и максимальная широта регулирования, что в полной мере обеспечивается новой статьей 67.1 Конституции Российской Федерации. Как отмечает Н.И. Шестов в настоящее время имеет место «переадресация» исторической памяти (сама адресация представляет собой закрепление за определенными событиями устойчивой смысловой и оценочной характеристики), так как существующая модель исторической памяти не вписывается в новые политические реалии [14].

Конституционно-правовая гарантия исторической памяти о Великой Отечественной войне с учетом всех рассмотренных норма-

тивных правовых актах представляет собой исторический подход, который опирается на объективные исторические факты, а также объективную истину. При этом обеспечение исторической памяти достигается в том числе путем недопустимости «переписывания» фактических обстоятельств о Великой Отечественной войне.

Самую непосредственную связь с рассматриваемыми конституционно-правовыми положениями демонстрируют положения стратегических документов. Так, Концепция содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, предусматривает целый ряд мер, обеспечивающих сохранение исторической памяти о Великой Отечественной войне, а также устанавливает необходимость расширения помощи волонтеров с ветеранскими организациями, включая адресную помощь ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий [15].

На наш взгляд, закрепление рассмотренных положений в Конституцию Российской Федерации является оправданным исходя из современной геополитической ситуации, а также стремлением некоторых государств вычеркнуть подвиг советских людей из мировой истории. К сожалению, по социологическим опросам 50% жителей стран Европы считают США победителями во Второй мировой войне, 22% — Великобранию и лишь 14% знают о роли СССР в победе [18]. Кроме того, имеется множество учебников по истории с плюралистическим подходом, который предполагает вариативность толкования итогов Великой Отечественной войны [19].

Вместе с тем, Российская Федерации как правопреемница Советского Союза должна обеспечивать надлежащий уровень защиты исторической памяти, а конституционное закрепление исторической памяти способствует не только реализации соответствующих обязанностей на уровне государственного аппарата, но и позволяет сформировать правильное правосознание.

Список источников

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
2. Большакова Г.А. Феномен исторической памяти // Казанский вестник молодых учёных. 2017. №3 (3). С. 40–43.
3. Гузий А.Е. Конституция — основной закон? // Сибирское юридическое обозрение. 2017. №1. С. 19–25.
4. Ряховская Т.И. «Прямое действие» в системе юридических свойств Конституции России // Социум и власть. 2012. №5 (37). С. 80–81.

5. Оплетина Надежда Витальевна, Трипольский Владимир Борисович Великая Отечественная война в контексте формирования исторической памяти молодого поколения // Манускрипт. 2016. № 1 (63).
6. Кулиш В.В. Концептуальные основы государственной политики исторической памяти // Казанский социально-гуманитарный вестник. № 6 (41). 2019. С. 33–38.
7. Вяземский Е.Е. Историческая политика государства, историческая память и содержание курса истории России // Проблемы современного образования 2001. № 6. С. 89–97.
8. Федеральный закон от 19.05.1995 № 80-ФЗ «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1928.
9. Федеральный закон от 13.03.1995 № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» // Собрание законодательства РФ. 13.03.1995. № 11. Ст. 943.
10. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветерана» // Собрание законодательства РФ. 16.01.1995. № 3. Ст. 168.
11. Федеральный закон от 09.05.2006 № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2006. № 20. Ст. 2158.
12. Федеральный закон от 07.05.2007 № 68-ФЗ «О Знамени Победы» // Собрание законодательства РФ. 14.05.2007. № 20. Ст. 2369.
13. Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.07.2002. № 26. Ст. 2519.
14. Шестов Н.И. Механизм «адресации» исторической памяти // История и историческая память. 2018. № 16. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-adresatsii-istoricheskoy-pamyati (дата обращения: 25.05.2020).
15. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2018 № 2950-р «Об утверждении Концепция содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2018. № 53 (часть II). Ст. 8791.
16. Окороков А.В. Историческая память // Культурологический журнал. 2018. №3 (33). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskaya-pamyat (дата обращения: 02.06.2020).
17. Мокроусова Е.А. Исторический подход к проблеме памяти: понятие исторической памяти // Всероссийский журнал научных публикаций. 2011. №6 (7). С. 14–15.
18. Откуда взялась вера в победу США над Гитлером [Электронный ресурс] URL: https://lv.baltnews.com/mir_novosti/20191116/1023496767/Otkuda-vzyalas-vera-v-pobedu-SShA-nad-Gitlerom.html (дата обращения: 02.06.2020).
19. Казаков Алексей Валерьевич Фальсификация истории и итогов Великой Отечественной войны как направление деструктивного воздействия на сознание современной российской молодежи // Власть. 2015. №5. С. 8–13.

20. Петюкова О.Н. Правовое регулирование деятельности Русской православной церкви в 1917–1943 годах. М.: Финакадемия, 2009.

Спесивцева А.В.,
студентка Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации
(alinakey.Dr@gmail.com)

ПРОБЛЕМНЫЙ АСПЕКТ СООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Spesivtseva A.V.,
a student Financial University
under the Government of the Russian Federation
(alinakey.Dr@gmail.com)

THE PROBLEMATIC ASPECT OF THE CORRELATION OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND INTERNATIONAL LAW

В условиях современного глобализированного мира необходима сила, способная законным способом контролировать действия всех государств и способствовать недопущению актов агрессии со стороны определенных политико-правовых образований. Такой силой выступает международное право, которое распространяется на все страны и является равным для каждой из них. Следование нормам международного права каждым государством является важным условием поддержания общественного благополучия и мирового правопорядка. В условиях распространения международного права на все государства неизбежно взаимодействие национального права определенного политико-правого образования и, собственно, самого международного права. Однако характер такого взаимодействия определяется самим национальным правом конкретного государства, поскольку международные нормы не меняются в зависимости от страны, на территорию которой распространяют свое действие, чего нельзя сказать в отношении норм права отдельного государст-

ва, которое может существенного отличаться от правовых норм других политико-правовых образований по причине различности правовых семей, политического режима и других факторов. В результате, возникает вопрос о соотношении норм национального и международного права.

Незыблемым в понимании всего населения Российской Федерации является тот факт, что Конституция Российской Федерации выступает в правовой системе страны в качестве основного закона. Однако можно ли поставить знак равенства между Конституцией Российской Федерации и понятием «основной закон» страны и каковы основные признаки Конституции? Чтобы ответить на поставленные вопросы, стоит ознакомиться с мнением российских правоведов о соотношении этих понятий и признаках Конституции Российской Федерации. Б.С. Эбзеев и А.С. Прудников видят Конституцию Российской Федерации в системе законов, международных договоров и подзаконных актов в рамках существования основного закона [3]. Такой автор, как В.Е. Чиркин, основным признаком Конституции Российской Федерации считает то, что «Конституция есть исходный источник для деятельности по правотворчеству и правоприменению» [14]. Данный правовед, при соотношении Конституции и понятия «основной закон» не разделяет эти понятия, что, впрочем, не вызывает никаких сомнений, поскольку во всех существующих классификациях российских нормативно-правовых актов(далее — НПА) Конституция Российской Федерации находится «наверху».

Далее представляется целесообразным перейти к вопросу о причинах: «Почему Конституция Российской Федерации — основной закон страны?».

Следует обратиться к тексту 1 главы Конституции России, а именно — к ч. 1 ст. 15 [4], в которой указывается, что «Конституция Российской Федерации обладает высшей юридической силой... Законы и иные нормативно-правовые акты, которые принимаются в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Факт того, что ни один нормативно-правовой акт не может противоречить нормам, закрепленным в Конституции, очевидным образом указывает на ее верховенствующее положение среди остальных НПА государства.

Согласно точке зрения Председателя Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькина [2, С.11], принятие Конституции Российской Федерации стало отправной точкой для развития в стране политических ценностей, к которым можно отнести права

и свободы человека и гражданина, разделение властей, социальное государство и т.д.

Однако нормы национального права в виде Конституции Российской Федерации являются не единственным источником права в государстве, о чем говорит академик Л.А. Морозова и другие видные представители российской правовой доктрины [9, С. 250]. Из этого следует, что международное право также являются одним из источников права в российской правовой системе. Подтверждением чему служит ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «Общепризнанные принципы, а также нормы международного права и международные договоры Российской Федерации — составная часть системы правовой системы». Важно подчеркнуть, что в соответствии с ч.4 ст. 15. Конституции Российской Федерации при расхождении с нормами национального законодательства приоритет имеют именно правила международного договора, а общепризнанные нормы и принципы не обладают такой прерогативой [4]. Однако вопроса о том, являются ли акты международного права источниками права в России, не возникает. Но наряду с этой однозначностью, возникает немало других вопросов, касающихся международного права как источника права в Российской Федерации. Особенно большое влияние на сложность этого вопроса оказали недавние события — предложения Президента Российской Федерации, В.В. Путина, о поправках в Конституцию [8]: одной из предложенных поправок стала идея о приоритете национального права над международным. Эти поправки на момент написания работы практически приняты: законопроект прошел все этапы принятия закона, однако всенародное голосование, имеющее целью выразить отношения населения к конституционным изменениям, еще не состоялось. Следует сказать о возможных негативных последствиях принятия поправки о приоритете национального права над международным: это очевидным образом будет способствовать ухудшению положения России на международной арене, поскольку будет означать в некотором роде отделение страны от значимых межгосударственных объединений, что может найти свое выражение в наложении на государство новых санкций, оттоке инвестиций, разрыве межгосударственных договоров и ухудшении отношений с партнерами. Следует учитывать нынешнее положение страны в сложившемся миропорядке, в условиях которого стоит действовать предельно аккуратно в отношении международного взаимодействия.

Представляется необходимым подробнее сказать о международном договоре и отметить, что Российская Федерация, как государство, в котором международное право — составляющая системы права, очевидным образом является стороной международных договоров и участницей международных организаций, что законодательно закреплено в ст. 79 Конституции Российской Федерации: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации» [4]. Стоит дать определение понятию, широко распространённому в российской юридической науке, а именно — международному договору. Международный договор — «международное соглашение, которое заключается государственными образованиями в письменной форме и регулируется нормами международного права вне зависимости от того, содержится ли такое соглашение в одном или в нескольких документах, которые логически связаны между собой, а так же вне зависимости от конкретного наименования» [11].

Неизбежно возникает вопрос о месте норм международного права в системе права России по отношению к главному нормативно-правовому акту государства — Конституции Российской Федерации. В рамках рассмотрения данного вопроса представляется необходимым указать две противоположные по своей направленности позиции:

1) Согласно первой позиции, под понятием «закон» в ст. 15 ч. 4 понимается не только федеральное законодательство, но и закон, обладающий высшей юридической силой — Конституция Российской Федерации. И, соответственно, нормы международного права имеют приоритет над нормами Конституции РФ [10, С. 342].

2) Согласно второй позиции, которой придерживаются такие российские правоведы, как Г.И. Тункина, И.И. Лукашук, О.Н. Садикова, Ю.Н. Марочкина и, собственно, гарант Конституции Российской Федерации — Президент Российской Федерации В.В. Путин, Конституция Российской Федерации не попадает под понятие простого закона, так как является основным законом страны и стоит выше любых норм международного права.

Для того, что выбрать наиболее верную позицию и разрешить это противоречие, представляется необходимым обратиться к мнению председателя Конституционного Суда Российской Федерации — В.Д. Зорькина. В своей статье Валерий Дмитриевич высказывался

относительно взаимодействия национального права Российской Федерации в форме решений Конституционного Суда РФ и решений Европейского суда по правам человека, находящегося в Страсбурге, касательно дел, инициированных российскими гражданами [1, С. 10]. Председатель Конституционного суда Российской Федерации высказывал мысль о том, что Конституционный суд стремится к согласованию позиций с Европейским судом по правам человека, двустороннему диалогу между ними и посему принимает решения, советующие решениям Европейского суда по правам человека. Однако такое положение дел изменилось после небезызвестного «Дела Константина Маркина», по итогам рассмотрения которого Конституционным судом Российской Федерации было вынесено Определение №187-О-О от 15 января 2009г. [5], где Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционность соответствующего правового положения российского законодательства и отказал гражданину Маркину в принятии жалобы к рассмотрению. Однако другое решение по этому делу вынес Европейский суд по правам человека в Постановлении от 07.10.2010 по делу «К. Маркин против России» [6], где Европейский суд по правам человека постановил неправомерность решения Конституционного суда России и необходимость изменения российского законодательства. Однако В.Д. Зорькин считает, что при противоречии между Конституцией Российской Федерации(и очевидным образом связанными с ней решениями Конституционного суда Российской Федерации) необходимо опираться на следующий германский прецедент, который явственно иллюстрирует приоритет национального права над международным, аргументируя это тем, что соблюдение Постановления Европейского суда по правам человека, противоречащего решению Конституционного суда Российской Федерации, подрывает основы конституционного права и тем самым способно нарушить государственный суверенитет, чего допускать нельзя. В подтверждение вышеупомянутому стоит отметить Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 21-П [7], в котором Конституционный суд Российской Федерации постановляет правомочность государственных органов, на которые возложена обязанность исполнения Постановления Европейского суда по правам человека, не исполнять данное Постановление в случае, если оно противоречит Конституции Российской Федерации. А также, в соответствии с ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» ст. 1 п. 7 [13], который дополняет ст. 106 ФКЗ-1 «О Конституционном Суде» [12], при нарушении положений Конституции РФ

решением межгосударственного органа, соответствующие решения межгосударственного органа не могут осуществляться, что иллюстрирует приоритет Конституции Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что Россия не отказывается от своих обязательств по исполнению Постановлений Европейского суда по правам человека при отсутствии противоречий между решениями данного органа и Конституции Российской Федерации.

Таким образом, учитывая все вышеизложенные положения, представляется возможным прийти к выводу о том, что решением указанного в начале работы противоречия является то, что Конституция Российской Федерации как нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой, стоит выше в иерархии источников права в Российской Федерации, чем нормы международного права и при противоречии ее положений с международным правом решения межгосударственных органов исполняться не будут, поскольку Конституция и в соответствии с упомянутыми выше поправками, и в связи с решениями Конституционного суда Российской Федерации имеет приоритет над решениями Европейского суда по правам человека, несмотря на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся составной частью ее правовой системы, имеют приоритет над федеральными законами, к которым Конституция, как НПА, обладающий высшей юридической силой на территории Российской Федерации, не относится. Однако представляется важным отметить, что данное положение не имеет своей целью «разорвать» отношения с международными органами, а направлено лишь на поддержание стабильности основного акта страны и недопущения оказания на его нормы стороннего влияния. Следует отметить, что это утверждение весьма неоднозначно, поскольку решения Европейского суда по правам человека в некоторых случаях могли бы «пойти на пользу» отечественному законодательству.

Список источников

1. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета — Федеральный выпуск. 2010. № 246(5325).
2. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М.: Норма, 2008. 570 с.
3. Конституционное право России: учеб. для вузов по специальности «Юриспруденция» / Б.С. Эбзеев, А.С. Прудников, Е.Н. Хазов и др.; под. ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 687с.

4. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 14.04.2014. № 15.
5. Определение Конституционного суда РФ № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».
6. Постановление Европейского суда по правам человека от 07.10.2010 по делу «Константин Маркин (Konstantin Markin) против России» (жалоба № 30078/06) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека». 2011. № 8.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. № 163. 27.07.2015.
8. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Российская газета. 16.03.2020.
9. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. // Теория государства и права: учеб для бакалавров. М: Проспект, 2016. 250 с.
10. Суднева Ю.А. Соотношение Конституции Российской Федерации и норм международного права // Сборник материалов V Международной научно-практической Интернет-конференции «Энергия науки». Ханты-Мансийск: изд. Югорского гос. ун-та, 2015. С. 60–64.
11. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.
12. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. № 138–139. 23.07.1994.
13. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.12.2015. № 51 (часть I). Ст. 7229.
14. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М.: Юристъ, 2008. 606 с.

***Шитова Н.Б.**,*
старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
(Email nshitova@hse.ru)

ВЕКТОРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

***Shitova N.B.**,*
Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, City of Nizhny Novgorod
(Email nshitova@hse.ru)

VECTORS OF LEGAL REGULATION OF EDUCATIONAL MIGRATION

Во многих актах стратегического планирования обозначаются задачи, связанные с привлечением в Российскую Федерацию иностранных граждан для получения ими образования, при этом такие задачи формулируются несколько по-разному в зависимости от конкретной цели. Так, одной из задач государственной миграционной политики Российской Федерации является создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся для развития науки, профессионального образования и др. (подп. «в» п. 21 Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы [1]). Выполнение данной задачи призвано гарантировать достижение цели создания такой миграционной обстановки, которая способствовала бы социально-экономическому, демографическому развитию России, повышало бы качество жизни ее населения (п.14 названной Концепции).

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года [2] отражает желание Российского государства привлечь иностранную молодежь не только для обучения и стажировок в РФ, но и создать условия для дальнейшего постоян-

ного проживания в РФ иностранных выпускников российских образовательных организаций. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3], принятая в целях повышения национальной конкурентоспособности, предлагает использовать образовательную миграцию с несколько иной целью — для интеграции в глобальную инновационную систему (для этого предлагается поддерживать обменные программы и взаимные стажировки российских и иностранных студентов и преподавателей). Данные шаги видятся необходимыми для развития научного потенциала государства, кроме того, образовательная миграция является направлением международного сотрудничества.

Потенциал образовательной миграции используется для решения широкого круга государственных целей и задач, достижение которых обусловливает внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

Начиная с 2012 года на законодательном уровне сформулированы нормы, напрямую касающиеся организации обучения иностранных граждан. Например, Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4] иностранные граждане определены в качестве отдельной категории обучающихся. Кроме того, этим законом предусмотрена квота на образование иностранных граждан. В течение долгого периода квота имела увеличенное по отношению к предшествующему историческому периоду значение — не более 15 тысяч человек и была рассчитана на лиц, получающих образование не только в образовательных организациях по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования, но и дополнительного профессионального образования [5]. В настоящий момент рассматривается проект Постановления Правительства РФ, предусматривающий постепенное увеличение квоты [6] (например, начиная с 2023 года она будет составлять 30 тыс. человек), что говорит о расширении привлечения иностранных граждан для участия в российских образовательных программах.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [7] постепенно дополнялся и изменялся в сторону уточнения статуса иностранных студентов. Например, были детализированы и усилены организационные гарантии законного пребывания иностранного гражданина, обеспечивали обязанности пригласившей его в целях обучения образовательной организацией [8]; конкретизированы условия продления срока временного пребывания с учетом обучения

иностранного гражданина на подготовительном отделении и его законного непрерывного пребывания в РФ при продолжении обучения [9].

Особое внимание законодателем уделяется вопросам трудовой деятельности. В 2013 году были изменены правила трудовой деятельности иностранных студентов. Одним из последних изменений 2020 года является упрощение порядка трудоустройства иностранных студентов в период их обучения (отмена необходимости получать разрешение на осуществление трудовой деятельности студентами очной формы обучения) [10].

В целях реализации стратегической задачи по привлечению иностранных студентов были внесены изменения в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [11], где в 2014 году появились положения, определяющие получение образования в РФ в качестве преференциального условия для приобретения российского гражданства.

В рамках проектной работы государством были инициированы проект по повышению международной конкурентоспособности ведущих российских университетов [12], национальный проект «Образование» (2019–2024 гг.) [13], в структуре которого определен федеральный проект «Экспорт образования». На настоящий момент ведется работа по проекту Программы стратегического академического лидерства [14]. Указанные проекты призваны стимулировать образовательную иммиграцию в Российскую Федерацию.

Регулирующее воздействие направлено на различные группы иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию с целью получения образования, при этом имеются свои особенности. Так, законодатель в федеральных законах «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «Об образовании в Российской Федерации» отмечает преференции для иностранных лиц, обучающихся как по очной, так и по очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, осуществляемой либо в профессиональной образовательной организации Российской Федерации, либо в образовательной организации высшего образования в Российской Федерации. Некоторые особенности предусмотрены и для иностранных лиц, получающих дополнительное профессиональное образование.

Таким образом, потенциал образовательной миграции используется для достижения различных государственных целей и задач, при этом осуществляется активное совершенствование законодательства в данной сфере регулирования.

Российский исторический опыт показывает возможность продуктивного использования для достижения отдельных государственных стратегических целей привлечения в страну иностранных граждан для получения образования.

Еще Петр Великий осознавал необходимость введения в России высшего образования [15, с. 16]. Государь также признавал, что «науки в империи его еще не достигли в оный совершенства градус» [16, с. 175]. Для осуществления идеи о развитии высшего образования в России необходимы были как преподаватели, так и студенты с соответствующим будущим университетским требованиям уровнем подготовки, а ввиду дефицита таковых среди «российских уроженцев» выходом виделось приглашение из-за границы не только ученых, но и учащихся [15, с. 16]. При этом стоит учитывать, что в актах, определяющих правовые основы деятельности Академии наук, подчёркивалось стремление в итоге пополнять Академию собственными кадрами за счет соотечественников («российских уроженцев»), воспринимая тем самым иностранное участие в качестве вспомогательного [17].

Если на первых порах университетской истории в России значимо было привлечение иностранцев в Российское государство для «старта» учебной и научной деятельности, то позже наблюдается внимание законодателя к детям иностранцев, состоящих на российской службе, которые обучаются в российских учебных заведениях, их правовому статусу и привилегиям. Порядок вступления в русское подданство, описывается в Законе от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства» [18] и указывает, что дети иностранцев, не являющихся русскими поддаными, родившиеся в России либо родившиеся за рубежом, но получившие образование в русских высших и средних учебных заведениях, могут быть допущены к принятию присяги на подданство России в течение года с момента достижения ими совершеннолетия.

В это же время были приняты и пояснения к новым правилам в Высочайше утвержденном мнении Государственного Совета от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами Русского подданства» [19], уточняющем положения упомянутого закона, а также содержащем переходные меры.

Таким образом, в дореволюционной России можем наблюдать использование образовательной иммиграции (как перемещение на территорию государства иностранных лиц с образовательной целью и непосредственно получение образования, в особенности высшего) для решения внутригосударственных стратегических задач, таких,

как формирование системы высшего образования. С учетом данной задачи государства особенности статуса иностранных лиц, сопряженных с получением ими образования в Российской империи, определялись и отмечались, в основном, в законодательстве о подданстве.

*В с*оветский период (1917–1991 гг.) совершенствование действующего законодательства преследовало несколько иные цели — с помощью привлечения иностранных граждан в СССР предполагалось наладить международные связи. При этом образовательная миграция была лишь одним из инструментов достижения геополитической цели государства и одним из направлений международной деятельности.

На характер и интенсивность потока студентов в различные годы советского этапа влияла международная обстановка и, как следствие, изменяющиеся государственные цели. Д.Н. Андросова отмечает, что круг стран-партнеров в сфере образовательной миграции условно мог быть разделен на три группы: первая группа (вероятно, наиболее приоритетная в силу специфики) была представлена странами социалистического лагеря; вторая группа стран — это страны Азии, Африки и Латинской Америки; третья группа (самая малочисленная) представлена капиталистическими странами [20, с. 62]. Соглашения заключались с целью культурного обмена, экономического и научно-технического сотрудничества. Так, в 1950–1970 гг. была заключена целая серия международных соглашений о культурном сотрудничестве, предусматривающих взаимодействие партнерских государств в различных формах по вопросам обучения иностранных граждан. Международными соглашениями, по сути, формировалась стандартизация международного академического сотрудничества. Кроме того, отмечалась деидеологизация содержания и конкретизация условий получения образования иностранными гражданами в СССР [21, с. 15–16].

Международные соглашения советского периода в некоторой степени можно считать инструментом налаживания международных связей и решения геополитических задач. В отличие от этого в дореволюционной России обучение иностранцев больше было ориентировано на получение ими подданства Российской Империи и решения внутригосударственных задач.

Что касается закрепления права на высшее образование иностранных подданых (граждан), то подобные положения со временем появились и в конституционных актах СССР и РСФСР. Например, в ст. 57 Конституции 1978 г.: «Статья 57. Каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность обра-

зования в пределах государственного образовательного стандарта. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном учебном заведении.».

В период 1991–2012 гг. цели государственной деятельности в сфере образования определялись исходя из необходимости: (1) реагировать на смену условий принятия государственных решений; (2) создавать предпосылки для преемственности партнерских договоренностей в сфере образовательной иммиграции, ранее достигнутых СССР. Оттого и цель сохранения имеющихся позиций можно оценить как первичную по отношению к цели развития отношений в сфере образовательной иммиграции. Этот период также отмечен инициированием и реализацией федеральных целевых программ развития образования (например, на 2006–2010 [24], 2011–2015 годы [25]), при этом законодательство, направленное на обеспечение образовательной миграции, в этот период было развито недостаточно.

Отметим, что сегодня наблюдается очевидное развитие и разнообразие образовательной среды. Это обстоятельство становится импульсом для совершенствования законодательного и подзаконного регулирования отношений в сфере образовательной иммиграции, поиска новых идей, корректировки государственных целей и задач.

Важным ресурсом для совершенствования миграционного законодательства России на современном этапе является национальный опыт правового регулирования отношений в сфере образовательной иммиграции. Опыт Российского государства в регулировании привлечения иностранных студентов видится применимым в контексте как решения внутригосударственных задач в дореволюционной России (принятие подданства Российской Империи), так налаживания международных связей в советские времена (в советский период, когда СССР находился в определенной конфронтации к капиталистическому миру).

Сегодня мир меняется, как меняются и векторы регулирования миграционной сферы. Образовательная миграция по-прежнему остается одним из основных направлений международного сотрудничества. Кроме того, со времён Российской Империи осталась актуальной и современной задача по интеграции иностранных граждан в российское общество и получение ими российского гражданства.

Выше были отмечены шаги современного законодателя в направлении учета получения образования в РФ при приеме в гражданство, однако они должны быть продолжены (например, в части введения большей преференциальности тех лиц, которые были более

успешны в обучении (в качестве критерия может выступать диплом об окончании обучения с отличием)).

Анализ актов стратегического планирования и федеральных законов показывает определение в некотором смысле двойственной задачи стимулирования образовательной иммиграции в РФ на современном этапе развития государства и общества. В качестве основной рассматривается определение образовательных иммигрантов в качестве категории иностранных граждан, желательной для дальнейшей адаптации и интеграции в российское общество и потенциального приобретения гражданства РФ. С другой стороны, с учетом актов стратегического планирования, а также реализуемых государственных проектов, ресурс образовательных иммигрантов рассматривается как фактор совершенствования российского образования, выхода его на международный рынок и направление международной деятельности.

В этом смысле образовательная миграция становится средством, которое позволяет реализовывать цели, которые ставились на разных этапах исторического развития государства, включая современный, при определении стратегии развития различных сфер жизни общества и государства. При этом в настоящий момент важно достичь согласованности стратегической цели и тех задач и средств, которые определяются для ее воплощения. Это предполагает, с учетом развития образовательной иммиграции, унификацию государственного подхода к пониманию содержания образовательной иммиграции, а также конкретизацию стратегических задач, которые призвано решить стимулирование этого вида иммиграции.

Уточнение правил приема в гражданство России иностранных граждан, получивших (или получающих) образование в России, в части требований к будущим гражданам (успешность в обучении) могло бы стать средством, стимулирующим приток образовательных иммигрантов с расчетом на их дальнейшую натурализацию (как задача решения демографических, социально-экономических задач).

Учитывая обозначенное в актах стратегического планирования направление международного сотрудничества, важным вектором развития может являться деятельность по заключению международных соглашений и пересмотру имеющихся соглашений в соответствии со стратегической целью, предметом которых могли бы быть общие вопросы (например, сотрудничество в сфере развития образования), а также более детальные вопросы (сотрудничество по организации обменных программ, вопросы трудовой деятельности иностранных обучающихся и др.).

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 31.10.2018. СЗ РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6917.
2. Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 15.10.2007. № 42. Ст. 5009. С изм., внесенными Указом Президента РФ от 01.07.2014 г. № 483, вступили в силу с 1 июля 2014 года.
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489. С изм., внесенные Постановлением Правительства РФ от 28.09.2018 г. № 1151.
4. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 30.12.2012. СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598. РГ. № 303. 31.12.2012.
5. Постановление Правительства РФ от 08.10.2013 г. № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 10.10.2013. СЗ РФ. 14.10.2013. № 41. Ст. 5204.
6. Проект Постановления Правительства РФ «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Подготовлен Минобрнауки России, ID проекта 01/01/06-20/00103151. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=103151 (дата доступа: 15.08.2020).
7. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. РГ. № 140. 31.07.2002. Парламентская газета. № 144. 31.07.2002.
8. Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 08.07.2013. СЗ РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3477. РГ. № 148. 10.07.2013. Используется в ред. от 21.07.2014 г., с изм. от 14.10.2014 г.
9. Федеральный закон от 31.12.2017 г. № 493-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 31.12.2017. СЗ РФ. 01.01.2018. № 1 (Часть I). Ст. 77. РГ. № 2. 10.01.2018.

10. Федеральный закон от 06.02.2020 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства» // РГ. № 27. 10.02.2020. СЗ РФ. 10.02.2020. № 6. Ст. 595. Парламентская газета. № 6. 14-20.02.2020.
11. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031. Парламентская газета. № 104. 05.06.2002. РГ. № 100. 05.06.2002.
12. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 07.05.2012. СЗ РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2336. РГ. № 102. 09.05.2012.
13. Паспорт национального проекта «Образование». Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Протокол от 24.12.2018 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
14. Программа стратегического академического лидерства: Презентация Министра науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фалькова // Портал Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования. URL: http://fgosvo.ru/uploadfiles/method/Program_strategyc_leadership.pdf (дата доступа: 26.07.2020).
15. Галай Ю.Г. Подготовка юристов в университетах Российской империи: монография / Ю.Г. Галай; Нижегор. фил. Ин-та бизнеса и политики. Нижний Новгород: Нижегородский филиал ИБП, 2011. 310 с.
16. Иконников В.С. Русские университеты в связи с ходом общественного образования // Вестник Европы. Г. 11. 1876. Т. 6. Кн. 9. Сентябрь. С. 161–206.
17. См.: ст. 36 Регламента Академии науки и художеств в Санкт-Петербурге 1747 г. и пар. 99 Регламента Академии наук 1803 г. (Уставы Академии наук СССР. М.: Издательство «Наука», 1975. 206 с. (Академия наук СССР. 250 лет. 1724 — 1974 / Архив Академии наук СССР). С. 49, 82. URL: https://naukaprava.ru/catalog/1386/1387/37042 (дата доступа: 07.11.2019).
18. Цит. по: Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними Продолжениями, изданными в порядке ст. 87 законов основных, и позднейшими узаконениями: неофиц. изд. / сост.: Н.П. Балканов, С.С. Войт, В. Герценберг; под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб.: Деятель, 1912. Кн. 3. Том IX. Глава третья. О порядке вступления иностранцев в подданство. С. 99–101 // КонсультантПлюс: Классика российского права. М., 2008. URL: http://civil.consultant.ru/reprint/books/205/99.html#img100 (дата доступа: 11.11.2019).
19. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе. С 12 декабря 1825 года по 28 февраля 1881 года. В 55-ти т. с указ. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830–1885. Т. 39: 1864. В 3-х отд-ниях. 1867. Отд-ние 1: От № 40457–41318. 1867. № 40588.

С. 107–110 // Государственная публичная историческая библиотека России: Сайт. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/393-otd-nie-1-ot-40457-41318-1867#mode/inspect/page/113/zoom/4 (дата доступа: 11.11.2019).
20. Андросова Д.Н. Обучение иностранных студентов в СССР в середине 1950-х-1960-х гг. : дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. 315 с.
21. Андросова Д.Н. Обучение иностранных студентов в СССР в середине 1950-х-1960-х гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. 21 с.
22. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977 г.) (ред. от 14.03.1990 г.) // Свод законов СССР. Т. 3. С. 14. 1990 г.
23. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России (принята ВС РСФСР 12.04.1978 г.) (ред. от 10.12.1992 г.) // Свод законов РСФСР. Т. 1. С. 13. 1988 г.
24. Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы» // СЗ РФ. 09.01.2006. № 2. Ст. 186.
25. Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» // СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1377.

Яковлев К.Л.,
профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
(yakovlew.2572@mail.ru)

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИДЕИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ ДО ОКТЯБРЯ 1917 Г.

Yakovlev K.L.,
Professor in the Department of State-building and Law, doctor of juridical sciences, professor.
University Office of public prosecutor of the Russian Federation
(yakovlew.2572@mail.ru)

ON THE DEVELOPMENT OF THE IDEA OF CONSTITUTIONALISM IN RUSSIA UNTIL OCTOBER 1917

Проведения модернизации законодательства на современном этапе развития российского государства невозможно без учета опы-

та прошлого. В этой связи необходимо провести диахронный анализ предшествующего теоретического наследия, которое явилось фундаментом развития современного конституционализма в Российской Федерации.

В самодержавной России конституционализм, как связанность государственной власти правом, отрицался по своей сути. Те общественные отношения, которые сегодня мы можем классифицировать как конституционно-правовые (в сфере организации и функционирования государственной власти, положения отдельных социальных групп населения, обязанностей подданных) — регламентировались путем императивного закрепления актами монаршей воли. Отсутствие конституционного акта в условиях самодержавной власти монарха, который, по мнению А.Д. Градовского, «не разделяет своих верховных прав ни с каким установлением или сословием в государстве, т.е. акт его воли получает обязательную силу независимо от согласия другого установления»[5, с.2].

Однако, даже в условиях самодержавия, можно выделить несколько этапов развития идеи конституционализма. Первый этап охватывает период с конца 20-х годов с XVIII в. до начала 60-х г. XIX в. Его можно характеризовать как период дворянского, или правительственного, конституционализма (учитывая, что даже декабристы, как представители оппозиции относились к господствующему сословию). Второй этап охватывает период с начала 60-х г. XIX в. и до 1905 г. Он отличается сочетанием правительственного, либерального, земского и радикального конституционализма. В этот период появляются всесословные представительные органы, деятельность которых была, однако, ограничена губернским и уездным уровнями. И, наконец, третий этап с 1905 до октября 1917 г. — это период конституционализма думской монархии. На этом этапе происходит значительное расширение прав и свобод подданных, появляется всероссийский представительный орган — Государственная Дума, легализуется деятельность политических партий.

Первым проявлением идеи конституционализма в России можно считать «Кондиции» для будущей императрицы Анны Иоанновны. Верховный тайный совет, сосредоточивший в правление Петра II фактическое верховное управление и законодательные полномочия, пытался узаконить ограничения власти монарха при вступлении на престол Анны Иоанновны. Согласно «Кондициям» императрица не могла без согласия совета «ни с кем войны не всчинять, миру не заключать, подданных не отягощать, не жаловать знатных чинов выше полковника,... у шляхетства живота, имения, чести не отнимать, ... в супружество не вступать, наследника не назначать». Если

же императрица нарушала указанные условия, «то лишена будет короны российской»[4, с. 70–71]. Как видим, в соответствии с данным документом, монарх лишался важнейших своих полномочий в сфере исполнительной и законодательной власти.

Однако после вступления на престол Анны Иоанновны в Москве к ней с челобитными обратились две делегации дворянства, просившие восстановить самодержавную власть российского монарха. Это дало возможность императрице публично порвать «Кондиции» и через неделю, 4 марта 1730 г. ликвидировать Верховный тайный совет как орган власти.

Во второй половине XVIII в. в России в правление императрицы Екатерины II получило развитие такое политико-правовое учение как просветительство, представители которого, такие как С.Е. Десницкий, Д.И. Фонвизин, Н.И. Новиков, А.Н. Радищев и др., в своих трудах значительное внимание уделяли вопросам конституционализма. В целом их идеи и проекты в части государственного устройства не имели сословно-дворянской окраски, так как русские просветители выступали лишь за ограничение власти монарха и создание в механизме государственной власти органов народного представительства.

В первой половине XIX в. развитие идеи конституционализма в России шло по двум направлениям. Первым было монархическое (правительственное), яркими представителями которого являлись М.М. Сперанский, Н.Н. Новосельцев, и др. Проявлением либеральных устремлений Александра I стала организация так называемого Негласного комитета. Задачей комитета было, по мнению одного из его членов П.А. Строганова, помогать императору «в систематической работе над реформою бесформенного здания управления империей»[7, с. 41]. Комитет состоял из «молодых друзей» императора: князя А. Чарторыйского, графа П.А. Строганова, Н.Н. Новосильцева и графа В.П. Кочубея, которые собирались в личных покоях государя и обсуждали проекты важнейших государственных преобразований первых четырех лет царствования Александра I. В кругах русской аристократии, особенно в салоне вдовствующей императрицы Марии Федоровны, эти встречи получили название собраний «якобинской шайки»[12, с. 58]. Специфика работы данного органа затрудняет анализ его исторического наследия. Однако, несмотря на то, что не обнаруживаются следы «серьезной работы его членов, нет обычного материала, составляющего работу государственных людей – проектов, мнений, записок»[6, с.6], тем не менее, даже на основе имеющихся источников можно определить роль этого органа в разработке проектов реформ начала XIX в.[11, с. 204–223].

Вдохновителем новой реформы органов центрального управления стал М.М. Сперанский. Согласно Манифесту от 1 января 1810 г. был открыт Государственный совет [9]. Значение его в системе управления выражено в манифесте определением, что в нем «все части управления в их главном отношении к законодательству сообразуются и чрез него восходят к верховной власти». По мысли М.М. Сперанского, совет «учрежден для того, чтобы власти законодательной, дотоле рассеянной и разбросанной, дать новое начертание постоянства и единообразия» [7, с. 49]. Такому значению совета соответствует и данное ему устройство. В совете председательствовал сам государь, которому предоставлялось право назначать и всех 35 членов совета.

Государственный совет должен был стать преимущественно законосовещательным органом, так как окончательное решение оставалось за императором, который мог не согласиться с мнением совета. Основными направлениями его деятельности являлось обсуждение новых законов, толкование действующего законодательства, а также кодификация и редактирование законодательства. При этом, по плану М.М. Сперанского, Комитет министров должен был перестать существовать как орган чрезвычайного управления. Все вопросы должны были рассматриваться либо в Государственном совете, если речь шла о принятии новых узаконений, либо в Сенате, если дело касалось толкования действующих законов и обеспечения «законности в области управления». На практике, после удаления М.М. Сперанского, Комитет министров не только сохранил свои позиции, но и расширил предметы своего ведения.

Сформировавшаяся система высших органов государственного управления исходила из принципа разделения властей, сформулированного М.М. Сперанским в «Введении к уложению государственных законов», где он определял «три силы», которые «движут и управляют государством: законодательная, исполнительная и судная» [2, с. 448]. Хотя его план и не был реализован в полном объеме, проведенный анализ позволяет утверждать, что персональный состав этих органов во многом совпадал. Так, министры по своей должности являлись и членами Комитета министров, и входили в Государственный совет и должны были присутствовать на заседаниях Правительствующего Сената. Многие сенаторы были назначены императором в состав Государственного совета, а председатели департаментов последнего с 1812 г. являлись членами Комитета министров. Таким образом, хотя при подготовке реформ предпринимались попытки законодательного разграничения ветвей власти, на практике это не удалось. Аналогичная ситуация складывалась и

на местном уровне, где губернатор по должности являлся членом более 15 учреждений и комитетов [1, с. 150].

Вторым выступало дворянско-либеральное направление, нашедшее свое отражение в конституционных проектах П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева. Для представителей этого направления была характерна идея ограничения самодержавной власти в форме конституционной монархии, однако отдельные представители либерального направления уже выдвигали идею республиканского правления (П.И. Пестель в «Русской правде»). Немаловажно отметить, что в одном из вариантов конституционного проекта декабриста Н.М. Муравьева в качестве формы государственно-территориального устройства России предлагалась федерация.

В этот период появились и первые писаные конституционные акты, разрабатываемые, как для составных частей Российской империи, так и для других государств: в 1804 г. император Александр I одобрил проект Конституции для Ионических островов, в 1809 г. рядом манифестов императора фактически была создана некодифицированная конституция Финляндии, а в 1815 г. Александр I подписал Конституцию Царства Польского (как составной части территории Российской империи). Верховная власть приходит к убеждению о необходимости конституционного строя в России. В 1819 г. под руководством Н.Н. Новосильцева по заданию императора Александра I был разработан проект первой российской конституции — «Государственная уставная грамота Российской империи». Данный проект предусматривал создание двухпалатного Государственного сейма — парламента, состоящего из Сената и Посольской избы, а также двухпалатных представительных органов в наместничествах, которые в соответствии с проектом должны были объединять несколько губерний. Также в проекте предусматривалось создание Верховного государственного суда, к которому должны были перейти судебные полномочия Сената, становившегося верхней палатой законодательного Государственного сейма. При этом исполнительная власть оставалась в руках императора. Однако император отверг подготовленный проект, и конституционные идеи содержавшие в нем не нашли практической реализации.

Вступление на престол Александра II приводит к изменению правительственного курса в сторону подготовки существенных преобразований, затронувших все стороны общественной жизни и получивших название «эпохи Великих реформ». С отменой крепостного права был начат второй этап развития конституционализма в России. Этот этап, связан с появлением конституционных идей и учений, созданных уже не на основе романтического идеализма

просвещенного абсолютизма, а на основе либеральной и социалистической политико-правовых идеологий, которые более прагматично оценивали организацию, цели и задачи государственной власти. Представители всех, казалось бы столь разных по своей идеологии и целям политико-правых учений, среди программных требований разрабатываемых проектов преобразования страны обязательным пунктом ставили принятие конституции, которая должна была закрепить верховенство закона и рассматривать народ как непосредственного участника управления государством. Это был этап, сочетавший как правительственный, либеральный, земский, так и радикальный конституционализм[3,8,10,13]. В этот период все политические силы осознавали необходимость, если не в разработке проекта конституционного акта, так в подготовке предложений, общих заметок или записок, содержавших принципы государственного устройства, которые должны были быть включены в Конституцию Российской империи.

В 1881 г. Россия могла бы получить первую конституцию, подготовленную председателем Верховной распорядительной комиссии М.Т. Лорис-Меликовым, но убийство Александра II, готового даровать стране конституцию, разгул террора и нарастание революционного движения привели к введению ответных репрессий со стороны правительства, не позволили этому осуществиться.

Началом нового, третьего, этапа в конституционном развитии России стали Высочайший Манифест императора Николая II от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и новая редакция «Свода основных государственных законов» 1906 г. («Учреждение Государственной думы», «Учреждение Государственного совета», «Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» и др.). В этих документах впервые провозглашались неотъемлемые права подданных империи (неприкосновенность личности, свободы совести, слова, собраний, союзов и др.), вводилось всеобщее избирательное право, были учреждены и сформированы общегосударственные органы народного представительства. При всей ограниченности полномочий представительных органов, которые делили полноту законодательной власти с монархом, четыре созыва Государственной думы, безусловно, являются значимым этапом в становлении российского парламентаризма. В среде научной общественности того времени сложилось мнение, что эти акты установили в России конституционный строй, который значительно ограничивал основы самодержавия.

В феврале 1917 г., после того как Николай II, а затем и его брат Михаил, отреклись от престола, монархия в России прекратила

существование. Дальнейшую судьбу страны должно было определить Учредительное собрание. Государственная дума сформировала Временное правительство, которое провозгласило 1 сентября 1917 г. Россию республикой. Однако после событий октября 1917 г., выборы в Учредительное собрание хотя и состоялись и оно начало свою работу в январе 1918 г., но после того как Учредительное собрание отказалось одобрить первые декреты советской власти, оно было распущено большевиками. Этим был положен конец краткому этапу российского парламентаризма.

Таким образом, говорить о последовательном восприятии дореволюционной Россией идей и принципов конституционализма нельзя, однако необходимо отметить, что те прогрессивные сдвиги в системе государственного управления, которые были вызваны проектами конституционных преобразований, оказали существенное влияние на развитие российской государственности.

Список источников

1. Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: История государственного управления в России (IX-XIX вв.). М., Книжный дом «ЛИБКОМ», 2014. 166 с.
2. Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Т. 4. М. 1999. 813 с.
3. Валуев П.А. Записка статс-секретаря Валуева и проект нового учреждения государственного совета // Вестник права. 1905. № 9. С. 225–269.
4. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов // Под ред. Ю.С. Кукушкина. М., Изд-во Моск. Университета, 1996. 526 с.
5. Градовский А.Д. Начала Русского государственного права. Т. 1. М., 2006. 386 с.
6. Довнар-Запольский М.В. Зарождение министерств в России. М., 1912. 417 с.
7. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций в 3 кн. Кн. 3. М., Мысль, 1993. 558 с.
8. Лорис-Меликов М.Т. Всеподданнейший доклад гр. М.Т. Лорис-Меликова // Вестник права. 1905. № 9. С. 284–291.
9. Образование Государственного совета // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. XXXI. № 24 064.
10. Политическая программа общества «Земский Союз» // Современник. 1913. № 3. С. 255–265.
11. Сафонов М. Протоколы Негласного комитета // Вспомогательные исторические дисциплины. Выпуск № 7. Л., 1976. С. 204–223.
12. Федоров В.А. Александр I // Вопросы истории. 1990. № 1. С.50–72.
13. Шувалов П.Л. Записка // Красный архив. 1928. № 6. С. 121–131.

10. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белаева Е.И.,
юрист Открытое акционерное общество
«ИнфоТеКС Интернет Траст»
(jane.belaeva@gmail.com)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ КРИПТОБИОКАБИН

Belaeva E.I.,
lawyer Joint stock company InfoTeCS Internet Trust
(jane.belaeva@gmail.com)

MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF CRYPTOBIOCABIN

Процесс модернизации государственного управления в современной России осуществляется поэтапно, по нескольким наиболее существенным направлениям и касается целого ряда нововведений.

В частности, при проведении административной реформы, реформы государственной службы, бюджетного процесса, федеративных отношений и других реформ особое значение отводилось следующим аспектам деятельности исполнительных органов власти:

– улучшению взаимодействия исполнительной власти и общества;

– оптимизации масштабов и характера государственного управления;

– стандартизации и регламентации управленческой деятельности;

– формированию «электронного правительства»;

– информационному обеспечению и управлению изменениями;

– совершенствованию государственной службы.

Основные направления системной модернизации государственного управления определяются в первую очередь на основе более четкого определения роли и места государства в экономике, социальной сфере, в области безопасности и др. Инновации позволяют оптимизировать масштабы и характер государственного управления. К управленческим инновациям и институтам, связанным с оптимизацией масштабов и характера государственного участия в разных сферах жизни общества, можно отнести:

– функциональный анализ государственных органов исполнительной власти (доказательные процедуры необходимости тех или иных функций);

– оптимизацию структуры функций, их распределение по типам органов;

– создание новых типов управленческих органов (министерства — агентства — службы).

Результатом перехода к новой модели участия государства в жизни общества стала ориентация на следующие направления:

– ослабление от избыточных государственных функций;

– исключение конкуренции компетенций;

– разделение управленческих структур и органов;

– передача участникам рынка многих контрольных функций.

Направления модернизации государственного управления, связанные со стандартизацией и регламентацией управленческой деятельности, сопровождались следующими инновациями:

– разработкой административных регламентов взаимодействий и внутренней деятельности федеральных органов власти;

– разработкой и введением административных регламентов отдельных государственных функций, государственных услуг и процессов;

– разработкой перечней и стандартов государственных функций, связанных с внешними взаимодействиями, и государственных услуг.

Внедрение стандартов и регламентов ориентируют деятельность органов исполнительной власти под интересы и потребности пользователей. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг представляют собой подробное описание последовательности действий и взаимодействий, выполнение которых необходимо для надлежащей реализации полномочий органов исполнительной власти.

Административные регламенты коррелируют со стандартами государственных функций и услуг. Стандарты определяют качественные и количественные характеристики административно-управленческих процессов, устанавливают требования к уровню доступности и качества взаимодействия исполнительных органов власти с гражданами и организациями.

Концепция административной реформы в Российской Федерации предусматривает, что при разработке административных регламентов для органов исполнительной власти должна быть сформирована единая функционально-процессная модель организации их деятельности с учетом возможностей современных информационно-коммуникационных технологий. Данная модель является основой для формирования ведомственной программы информатизации на среднесрочную и долгосрочную перспективу. В Концепции административной реформы в Российской Федерации отмечается, что электронные административные регламенты позволяют обеспечить взаимодействие различных ведомственных информационных систем в рамках реализации общих административных процедур.

Разработка и внедрение административных регламентов тесно связаны не только с проводимой административной реформой, но и с работой, проводимой в рамках «электронного правительства». Для электронного административного регламента в отличие от обычного соответствующего регламента характерно прежде всего нормативное регулирование обязательного использования информационно-коммуникационных технологий в административных процессах.

Нововведения, связанные с изменением взаимодействия между исполнительной властью и обществом были связаны в первую очередь со следующими основными мероприятиями:

– обеспечением открытости и прозрачности государственных органов управления;

– развитием механизмов гражданского участия и общественного контроля;

– общественной экспертизой разрабатываемых проектов.

Модернизация государственного управления в отношении построения электронного правительства была направлена на повышение эффективности реализации исполнительных функций органов власти, на автоматизацию управленческих процессов, их учета и контроля, обеспечение доступности информации, создание систем единых информационных ресурсов с различным уровнем доступа к ним.

Электронное правительство было реализовано на базе построения сети многофункциональных центров (далее — МФЦ) и порталов государственных услуг. Предоставление государственных услуг в настоящее время реализуется на принципах обеспечения доступа к информации, таких как достоверность, открытость, доступность, своевременность, свобода поиска, получения и передачи информации о деятельности государственных органов, различными формами участия граждан с целью повышения качество и эффективности оказания государственных услуг.

Одной из инноваций, связанных с формированием электронного правительства в настоящее время выступает внедрение в МФЦ криптобиокабин.

Криптобиокабина (далее — КБК) — отечественный программно-технический комплекс, который серийно производит концерн «Автоматика» госкорпорации «Ростех». КБК оснащены системами цифровых фотокамер, бестеневого освещения, сканерами отпечатков пальцев и документов, считывателем штрихкода, устройством, сочетающим сканер машиночитаемой зоны паспорта (MRZ-строки) и считыватель микросхем паспортов нового поколения.

КБК автоматизирует процесс сбора биометрических данных граждан для изготовления паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель информации нового поколения (со сроком действия 10 лет). После оформления заявления на выдачу паспорта на портале госуслуг или в МФЦ гражданин получает штрихкод, который необходимо отсканировать в КБК. Следуя подсказкам на экране монитора, человек самостоятельно сканирует отпечатки пальцев и делает фотографию. Дополнительно требуется отсканировать разворот с фото и данными общероссийского паспорта. Данные автоматически передаются в государственную специализированную информационную систему «Мир», созданную для поддержки изготовления, оформления и контроля документов. После данные гражданина поступают на фабрику Гознака для изготовления паспорта. Готовый документ поступает в МФЦ для выдачи заявителю.

Очевидно, что автоматизированный подход при обработке персональных данных граждан содержит в себе положительные и отрицательные черты.

Автоматизация процесса выдачи документов посредством КБК значительно сокращает время подачи документов, отражает потребности граждан, исключает человеческий фактор при автоматизации, повышает эффективность реализации исполнительных функций органов власти.

Передача информации от субъекта в информационную систему производится автоматически, проверка со стороны сотрудника МФЦ отсутствует. Подписание пакета документов со стороны МФЦ осуществляется обезличенной электронной подписью (т.к. в качестве ее владельца указано только наименование организации). Т.е. при наличии некорректных данных фактически сотрудника установить не получится. Сотрудник МФЦ не проводит первоначальную идентификацию субъекта.

КБК по сути представляет собой информационную систему в терминологии Федерального закона от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая направлена на хранение и передачу персональных и биометрических данных граждан.

В КБК обрабатывается следующая информация, подлежащая защите:

1. Информация, доступ к которой законодательством Российской Федерации и владельцем информации не ограничен.

2. Информация, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации:

– персональные данные, не относящиеся к категориям специальных, биометрических и общедоступных;

– биометрические персональные данные;

– ключи электронной подписи.

3. Технологическая информация, в отношении которой требуется обеспечение конфиденциальности:

– сведения о конфигурации (параметрах настройки) программного обеспечения средств защиты информации, в том числе средств криптографической защиты информации КБК;

– информация, содержащаяся в электронных журналах мониторинга и регистрации событий;

– ключевая, аутентифицирующая и парольная информация средств криптографической защиты информации КБК;

– порядок доступа к средствам криптографической защиты информации и носителям ключевой, парольной и аутентифицирующей информации средств криптографической защиты информации;

– аутентификационная информация привилегированных пользователей КБК.

В настоящий момент КБК представлены не во всех регионах Российской Федерации, процесс внедрения КБК и их аттестации продолжается.

Задачей аттестационных испытаний КБК является оценка соответствия подсистемы обеспечения информационной безопасности КБК требованиям по защите информации, выполнение которых позволяет защитить обрабатываемую в КБК информацию от воздействий на нее и ее носители вследствие:

– несанкционированного доступа к информации, обрабатываемой, хранимой и(или) передаваемой с использованием КБК;

– специальных программных воздействий, нарушающих целостность обрабатываемой в КБК информации и(или) работоспособность средств вычислительной техники или средств защиты информации КБК;

– хищения [10], блокировки, уничтожения средств вычислительной техники КБК с хранящейся в них информацией или отдельных носителей информации, а также иных действий, направленных на нарушение доступности информации.

Любая информационная система может быть подвержена воздействию извне. Принимая во внимание, что в КБК предполагается обработка биометрических данных граждан таких как изображение лица и папиллярных узоров пальцев рук, таким образом размах использования биометрических данных граждан в мошеннических целях остается открытым.

С учетом развития информационно-телекоммуникационных технологий и сценариев воздействия на информационные системы следует актуализировать нормативно-правовые акты относительно защиты информации, а также установить проведение испытаний и аттестации КБК не реже 1 раза в 3 года.[1]

Одним из следствий перехода к модели участия государства в жизни общества является проведение аттестации КБК с привлечением российских коммерческих организаций, которые имеют лицензию ФСТЭК на деятельность по технической защите конфиденциальной информации. Привлечение к процессу аттестации коммерческих юридических лиц по сути является передачей участникам рынка некоторых контрольных функций, которые по сути должно выполнять государство.

КБК в ближайшее время предполагают использовать не только в целях выдачи паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации, но и для паспортов гражданина Российской Федерации, электронных виз, водительских удостоверений и для проверки биометрических документов в аэропортах при пересечении границы Российской Федерации.

Таким образом, следующим этапом развития предоставления услуг и использования КБК послужит создание специального программного автоматического комплекса, который направлен на сбор биометрических данных иностранных граждан при их желании.

Обработка и хранение персональных данных иностранных лиц не до конца урегулированы в рамках действующего законодательства, в том числе с учетом изменений Общего европейского регламента «О защите физических лиц при обработке персональных данных».

Модернизация государственного управления в части взаимодействия исполнительной власти и общества, совершенствование элек-

---

[1] В настоящий момент планируется выдача аттестата соответствия до 5 лет.

тронного правительства при оказании услуг граждан и с учетом предлагаемых поправок к Конституции РФ продолжит свое развитие.

В соответствии с предлагаемой редакцией пункта «и» и «м» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ регулирование информационных технологий и связи, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных отнесены к ведению Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации не могут принимать нормативные правовые акты в указанной сфере. Ранее Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) в своей правовой позиции, обязанность обеспечить — с учетом современного уровня развития средств и способов обращения такого специфического нематериального объекта, как информация — баланс прав и законных интересов, а также определенность правового положения участников правоотношений, объектом которых она выступает, и правоотношений, связанных с ее поиском, получением, передачей, производством и распространением, возлагается на федерального законодателя. После вступления в силу поправок к Конституции РФ информационные технологии и оборот цифровых данных должны быть отрегулированы на уровне федерального законодателя. Возможно, будут скорректированы нормы относительно безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий.

Развитие информационно-коммуникационных технологий влияет на информационное законодательство и иные отрасли права. Внесение подобных дефиниций в текст основного закона государства обусловлено необходимостью регулирования отношений, возникающих в рамках научно-технического прогресса. В связи с этим крайне важно, чтобы проводилась реальная модернизация государственного управления и внедряемые управленческие инновации решали социальные и экономические задачи при использовании новейших технологий в действующем законодательстве с соблюдением безопасности личности, общества и государства.

Список источников

1. «Защита данных: научно-практический комментарий к судебной практике»
2. (отв. ред. В.В. Лазарев, Х.И. Гаджиев) («ИЗиСП», «КОНТРАКТ», 2020);
3. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.

5. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»
6. Постановление Правительства РФ от 01 ноября 2012 года № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»;
7. Приказ ФСТЭК России от 11 февраля 2013 года № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах»;
8. Приказ ФСБ России от 10 июля 2014 года № 378 «Об утверждении Состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности»;
9. Методический документ «Меры защиты информации в государственных информационных системах», утвержденный ФСТЭК России 11 февраля 2014 года.
10. Печегин Д.А. Крипториски // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3 (12). С. 151–157.

Едлин В.А.,
ведущий юрист ООО «Каршеринг Руссия»
(Edlin84@mail.ru)

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ПОДХОДОВ К РЕГУЛИРОВАНИЮ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Edlin V.A.,
Head legal, "Carsharing Russia", LLC
(Edlin84@mail.ru)

THE DEVELOPMENT OF DIGITAL TECHNOLOGIES AS A BASIS FOR REVERSING APPROACHES TO THE LEGAL REGULATION OF ADVERTISING

Бурное развитие технологий затрагивает каждую отрасль человеческой деятельности. К сожалению, законодатель не всегда успевает реагировать на изменения. Зачастую такая реакция выражается либо в попытке адаптировать толкование правовых норм в изменившихся условиях, либо во внесении точечных изменений в действу-

ющее законодательство. В некоторых случаях такие меры представляются оправданными, однако в сфере рекламы, по мнению автора, настало время коренных изменений в правовом регулировании.

Прежде всего, необходимо сказать несколько слов о регулировании рекламы в РФ как таковом. Несмотря на то, что реклама в России имеет свою богатую историю, ее правовое регулирование не имеет такой истории, как в европейских странах и США. Если в период царской России коммерческая реклама была очень распространена, и можно было рассчитывать на создание полноценного законодательства в этой сфере, то с образованием Советского Союза коммерческая реклама практически сошла на «нет».

В советский период существовало большое количество различных агитационных материалов, политической, социальной рекламы, однако коммерческой рекламы в том виде, в каком мы привыкли видеть ее сейчас, и которая в течение XX века широко развивалась на западе, не было. Существовавшая в тот период коммерческая реклама вряд ли может считаться коммерческой в полной мере, поскольку она не поддерживала конкуренцию, а была призвана побудить потребителя приобрести «нечто» вместо «ничего».

Подчас информация, которая сейчас рассматривалась бы как «информирование» (то есть донесение информации, не побуждающее к действию), в советский период определялась как «реклама», и в нормативных правовых актах зачастую шла рука об руку с таким понятием, как «пропаганда». Представляется, что с точки зрения истории рекламы такой подход можно назвать одним из наиболее оправданных.

Так или иначе, но с прекращением Советского Союза страна столкнулась с коммерцией, конкуренцией, экспортом товаров для широкого потребителя. Все это происходило стихийно, что, конечно же, отразилось и на правовом регулировании, которое также осуществлялось стихийно и точечно.

Надо отдать должное, но Федеральный закон «О рекламе» 1995 г. был во многих отношениях очень удачным, в особенности того, что касается определения понятия «реклама». Данный момент я считаю очень важным, поскольку дальше я хотел бы показать, что отдельные наработки Федерального закона «О рекламе» 1995 г., от которых отказались при разработке Федерального закона «О рекламе» 2006 г., в нынешних условиях могли бы оказаться актуальными.

Отдельные принципиальные проблемы законодательства о рекламе были и ранее. По мере накопления административной и судебной практики вносились изменения в закон о рекламе. Когда же закон 1995 г. перестал отвечать реалиям, на смену ему пришел закон 2006 г. К сожалению, в настоящее время, на взгляд автора, закон о

рекламе 2006 г. во многом не отвечает сложившимся реалиям, тем более в связи с активным развитием информационного права.

Развитие интернет-технологий, появление и широкое распространение новых способов распространения рекламы вывело несоответствие нормативного правового регулирования реалиями на новый уровень.

Ключевая проблема состоит в том, что законодатель в определении понятия «реклама» существенно ограничил ту информацию, которая может рассматриваться как реклама, от другой информации, которая также формирует идеи и побуждает к действиям. Кроме того, даже внутри такого понятийного ограничения существуют исключения, которые позволили вынести за пределы регулирования закона о рекламе ту информацию, которая формально соответствует определению рекламы. В результате ФАС России и суды для того, чтобы компенсировать недостатки закона, фактически занимаются нормотворчеством.

В настоящей статье предлагается рассмотреть лишь несколько проблем, которые прямо вытекают из новых способов рекламирования.

Реклама в каталогах

Федеральный закон «О рекламе» 2006 г. прямо указывает на то, что справочно-информационные и аналитические материалы не являются рекламой. Также рекламой не являются объявления физических и юридических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельностью.

До появления сервисов объявлений в сети Интернет, указанные исключения представлялись вполне оправданными, даже несмотря на то, что исторически и каталоги, и объявления всегда являлись рекламой по своей природе. Автор видит здесь следующую логику: справочная информация может содержать сведения о товаре, но сама по себе не должна обладать признаками рекламы. То есть представление такой информации не должно побуждать потребителя к действиям. Это возможно в случае единства формата размещаемой информации и при условии, что информация представлена в «сухом» виде.

Касательно второго исключения (объявления, не связанные с предпринимательской деятельностью), можно отметить, что доля такого рода объявлений и их потенциальная общественная опасность, требующая правового регулирования, на момент принятия закона о рекламе была крайне низкой.

С появлением интернет-площадок для размещения рекламных объявлений ситуация кардинальным образом изменилась. Информация, размещаемая на таких площадках, технически может быть модерирована администраторами сайтов. Такой подход уже позволяет распространить законодательство о рекламе на объявления.

Кроме того, объявления в некоторых случаях могут конкурировать с предложениями предпринимателей.

ФАС России указала, что информация, размещаемая на сайте бесплатных объявлений, таких как avito и youla, носит справочно-информационный характер. По мнению ФАС России, сведения о товарах (услугах), размещенные на сайтах объявлений, предназначены для информирования посетителей сайта о возможности и условиях их приобретения и на нее не может распространяться законодательство о рекламе.

Отметим, что объявления на сайте avito.ru и youla.ru размещаются не только без предпринимательской цели. Не малая доля лиц, размещающих рекламу — это именно предприниматели, которые предлагают свои товары (работы и услуги) на этой площадке.

Следующий аргументом ФАС России заключается в том, что информация на сайте объявлений является справочно-информационной, а формат ее представления для всех лиц одинаковый: содержание информации едино для всех указанных юридических лиц во всех разделах каталога. Следовательно, информация, размещенная на сайтах объявлений, не должно относиться к рекламе.

Однако единство заполняемых форм не определяет ни содержание, ни манеру представления информации в рамках этих форм. Так, например, единые формы не исключают использование громких названий, призывов, ярких и привлекающих внимание изображений, целью которых будет не простое информирование потребителя, а именно привлечение внимания к объекту рекламирования. Представляется, что такая позиция ФАС России вызвана сложностью организации контроля над размещением информации на сайтах объявлений. Однако она фактически позволяет размещать рекламу без учета требований Федерального закона «О рекламе».

Следует отметить, что на многих сайтах используются шаблоны и определенный формат размещения рекламных материалов. Так, например, в социальных сетях выделяется специальное пространство для размещения рекламной информации, а сами рекламные объявления должны соответствовать строгим требованиям к формату и содержанию. Однако такой формат сам по себе не может перевести побуждающую к той же покупке товара информацию из состава рекламы в состав «иной информации».

Тот факт, что сайты объявлений можно рассматривать как некие каталоги, вовсе не означает, что это будут каталоги продукции, а не каталоги рекламных объявлений. То есть может возникнуть парадокс, когда рекламная информация, содержащаяся в каталоге, не будет являться рекламой только потому, что она содержится в рекламном каталоге.

Реклама на видеохостингах

Ситуация, схожая с размещением информации на сайтах объявлений, складывается и с размещением информации на сайтах, предоставляющих услуги видеохостингов, в т.ч. www.youtube.com и www.instagram.com. В одном из своих писем ФАС России[1] отмечает, что к рекламе не относятся видеоролики, размещенные на таких специализированных сайтах. Как отмечает Т.Е. Никитина[2], «такие сайты, по сути, выполняют функцию видеотеки, накопителя информации, они направлены в первую очередь на хранение информации, а не на формирование интереса к какому-либо лицу или товару».

Однако на практике именно такие видеохостинги стали весьма популярной площадкой для размещения рекламных материалов. Представляется, что информация должна относиться к рекламе исходя из ее самостоятельной направленности, а не исходя из направленности площадки, на которой она размещается. Исключение такой информации из категории рекламы приводит к тому, что на видеохостингах распространяется реклама, которая при других обстоятельствах была бы запрещена. А, учитывая популярность сервисов youtube и Instagram, такой подход ФАС России значительно снижает эффект от контроля ненадлежащей рекламы и, как следствие, не позволяет ограничить потребителя от ее воздействия. Ведь для многих рекламных роликов такие видеохостинги становятся единственным местом размещения, поскольку другие источники для них были бы недоступны. Реклама на видеохостингах может представлять собой как product placement, так и более уточненные способы рекламы.

Полагаем, что в рамках развития законодательства о рекламе подобные свободные зоны, как сервисы объявлений и видеохостинги должны быть исключены.

Полнота информации в рекламе

Одной из проблемных точек законодательства о рекламе является требование о полноте информации и недопустимости введения потребителя в заблуждение.

Правильность понимания данного требования стало камнем преткновения во многих спорах о размещении рекламы в сети Интернет. Так, одной из форм представления рекламы является баннер.

---

1 Письмо ФАС России от 13.09.2012 г. № АК/29977 (в ред. от 16.10.2012 г.) «О последних изменениях в требованиях к рекламе алкоголя»

2 Никитина Т.Е. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с рекламой в сети Интернет. Вестник Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). 9/2017 DOI: 10.17803/2311-5998.2017.37.9.081-092. Сайт Киберленинка https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-otnosheniy-svyazannyh-s-reklamoy-v-seti-internet

Баннеры могут быть как статические (без изменения изображения), так и динамическими (изображение изменяется). При этом динамические баннеры могут быть исполнены как видеоролик или как последовательность отображаемых друг за другом слайдов. Сам же баннер может быть интерактивным, то есть при нажатии на него предоставлять возможность перехода по ссылке на страницу, где содержится полная информация об объекте рекламирования. Баннеры, выполненные как слайды, позволяют получить полную информацию об объекте рекламирования по мере показа всех слайдов.

Как справедливо отмечает Савельев А.И.: «наиболее часто рекламодателей баннерной рекламы обвиняют в предоставлении потребителям неполной информации. Ввиду ограниченных размеров баннера бывает невозможно изложить всю информацию, которая должна быть предоставлена в силу законодательства (ссылки на номера лицензий, исчерпывающие условия кредитования). Нетрудно представить, во что превратится баннер, если в него втиснуть всю необходимую информацию. Привлекать внимание он точно уже не будет. В связи с этим рекламодатели обычно ограничиваются указанием нескольких наиболее привлекательных параметров своего товара (услуги), вся остальная информация содержится на их веб-сайте, ссылка на который является неотъемлемой частью баннера[1]».

И здесь у правоприменителя возникают вопросы — как сочетать требование закона и технологии. К сожалению, сейчас этот вопрос разрешается исключительно на уровне практики. Справедливости ради стоит отметить, что применительно к данной проблеме, по мнению автора, очевидна нехватка не в нормативно-правовом регулировании, а в разъяснениях существующих норм. Здесь можно пойти по пути США, где Федеральная торговая комиссия издает материалы с описанием того, как можно и как нельзя рекламировать. При этом приводятся изображения, примеры, инфографика. Такой подход смещает акценты с контроля и наказания на просвещение и принятие превентивных мер, что представляется более действенным.

Контекстная реклама. Адресованность рекламы

Контекстная реклама базируется на запросах и действиях пользователя и в его «виртуальном окружении» показывает только ту рекламу, которая соответствует таким запросам и действиям. Контекстная реклама — это как раз тот самый способ найти «своего» покупателя или путем определенных манипуляций сделать потребителя «своим» покупателем.

---

[1] Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. М.: Статут, 2016. 640 с.

На начальных этапах своего развития контекстная реклама представляла собой именно ответ на введенный запрос потребителя. Затем ранее введенные запросы также стали учитываться и формировать общую картину интересов потребителя. Потом к этим сведениям начали прибавляться сведения о посещенных сайтах, запущенных программах, просмотренных новостях — все, что имеет метки или может быть разложено на них с использованием различных технических средств. Такой сбор информации о потребителе и ее последующий анализ в настоящее время является одним из важнейших видов деятельности при продвижении товаров, работ и услуг.

При сборе и анализе информации не учитывается то, что не малая их часть относится к персональным данным. Так судами г. Москвы[1] рассматривался иск гражданина к ООО «Гугл», сервисы которого не только анализировали запросы истца, но и его переписку. Судом было установлено нарушение тайны переписки.

Сейчас очень активно используется реклама по результатам анализа устного разговора по телефону, что такое очевидно прослеживается по рекламным сообщениям после тематического разговора. Несомненно, такой подход нельзя назвать ни законным, ни этичным, однако доказать нарушения, в т.ч. связь между разговором и рекламными объявлениями, довольно сложно.

И здесь мы подходим к ключевой, на взгляд автора, проблеме законодательства о рекламе — отсутствие определения понятия «реклама», адекватного сложившейся рекламной практике. Если ранее озвученные проблемы можно было решить точечными изменениями закона о рекламе, то здесь вопрос стоит в концепции рекламного законодательства.

Напомним, согласно ст. 3 Федерального закона «О рекламе» под рекламой понимается информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Однако Интернет позволил сделать большую долю рекламы персонифицированной, адресной, что никак не соотносится с тем определением понятия «реклама», которое существует сейчас. Рекламное предложение формируется на основе действий конкретного пользователя и направляется конкретному пользователю по доступным рекламодателю идентификаторам: адрес электронной почты, номер телефона, ID в Интернет-сервисах и проч. По своей

---

[1] Апелляционное определение Московского городского суда от 16.09.2015 г. по делу № 33-30344/2015

природе это адресное предложение; предложение не всем, а конкретному лицу, который находится по ту сторону монитора компьютера. Причем этот потребитель не просто воспринимает информацию, но и активно взаимодействует с сетью, совершает действия, создает свой виртуальный образ.

В ситуации, когда рекламное предложение направляется конкретному лицу, оно не может рассматриваться как реклама в том смысле, который заложен в определении понятия «реклама». Однако рекламным оно является по своей природе.

В Федеральном законе «О рекламе» 1995 г. использовалась формулировка «предназначена для неопределенного круга лиц», однако в Федеральном законе «О рекламе» 2006 г. она была заменена на «адресована неопределенному кругу лиц».

Насколько можно судить, такое изменение было вызвано тем, что суды при рассмотрении споров затруднялись однозначно установить, предназначена информация для неопределенного круга лиц или для определенного. Отсутствовало понимание того, что «предназначение» — это не субъективный фактор, что реклама по своему содержанию и размещению позволяет установить, для кого она предназначена. По крайней мере, в настоящее время лингвистическая экспертиза позволяет установить семантическое значение слов и выражений, используемых в рекламе и достоверно установить, для кого она предназначается по своему содержанию. В совокупности со сведениями о размещении можно с предельной степень достоверности определить вектор рекламы.

В то же время формулировка «адресованная неопределенному кругу лиц» в совокупности с разъяснениями ФАС России и судов становится крайне неопределенной. Адресованность сразу же переносит акцент с семантического смысла информации в контексте ее предназначения на предельно конкретную связь «отправитель» — «получатель». Так, ФАС России считает, что адресованная неопределенному кругу лиц информация — это информация, получатели которой не могут быть заранее определены в качестве получателей. Но одновременно ФАС России указывает на то, что реклама — это неперсонифицированная информация, в т.ч. если она направляется по адресному списку. Однако представляется весьма странным, как информация, которая имеет адресата, может быть неперсонифицирована и быть адресованной тем, кого нельзя определить.

Весьма интересно указанные тезисы просматриваются при наложении на наружную рекламу. Наружная реклама распространяется, так сказать, «вразброс». В таком случае мы понимаем, что потребителем информации может быть кто угодно. Точно так же при разбрасывании листовок в подъездах — рекламодатель не только не знает,

кто конкретно будет потребителем информации, но для него это даже не имеет значения (достаточно ограничения по целевой аудитории: группы потенциальных потребителей, состоящих из неопределенных субъектов, которые могут оказаться в этом подъезде).

Несмотря на то, что «адресованность» — это то, куда направляется информация, а не то, куда она пришла, мы можем условно согласиться с ФАС России и посчитать, что неопределенность в потребителе информации, учитываемая рекламодателем при выборе способа распространения рекламы, можно считать адресованностью неопределенному кругу лиц.

Но если в наружной рекламе такой подход хоть как-то себя оправдывает, то рекламу, которую мы адресуем конкретным лицам (в т.ч. входящим в группу схожих, но выделенных внутри этой группы), сложно назвать адресованной неопределенному кругу лиц.

ФАС России и суды приходят к тому, что под «неперсонифицированной» информацией подчас понимается предложение о товаре / услуге, если воспользоваться им мог бы не только конкретный получатель, но и любой другой потребитель, если бы оно ему было предложено. То есть акцент делается на уникальность предложения для конкретного потребителя.

Представляется, что требование об уникальности в условиях рынка товаров для широкого круга потребителей крайне сложно исполнить. Поскольку ассортимент ограничен, равно как и возможные варианты скидок, определяемые маркетинговой политикой продавца, в любом случае несколько потребителей могут получить одно и то же предложение.

Хотелось бы отметить, что, по мнению автора, такие сообщения по своей природе являются рекламой. Однако Федеральный закон «О рекламе» не устанавливает такого критерия, как «уникальность» предложения. А сама уникальность не может характеризовать адресованность предложения неопределенному кругу лиц. Круг лиц в таком случае предельно определен отправителем сообщений.

Таким образом, ни «адресованность», ни «неопределенный круг лиц» уже не соответствуют реалиям. Информация, которая по сути своей является рекламой, может быть иметь в качестве адресата конкретное лицо.

Заключение

Как видим, развитие информационных технологий и их внедрение в такую остро реагирующую на коммуникационные новинки сферу, как реклама, приводит к тому, что действующие нормы права не могут ответить на возникающие вопросы. Описанные проблемы носят больше концептуальный характер, требуют разрешения не

просто посредством внесения изменений в действующие законы, но изменения самого подхода к правовому регулированию рекламы.

Для формирования концепции правового регулирования рекламы необходимо понять, что же такое реклама и изучить современные способы ее распространения. Можно сделать вывод о том, что реклама всегда формирует идею. Понятие «идея» в данном случае применяется как философская категория и означает образы, подлежащие опредмечиванию и духовной объективации.

Иными словами, реклама всегда побуждает к реализации созданных образов в том или ином виде: приобретение, изменение политического строя, свершение добрых дел или проведение религиозных ритуалов.

К сожалению, в настоящее время отсутствует системность во взглядах относительно информации, побуждающей к действую, а закон о рекламе регулирует только коммерческую рекламу (причем далеко не всю). Например, не включение в определение «объект рекламирования» идей и начинаний привело к тому, что социальная реклама с одной стороны есть (ст. 10 Федерального закона «О рекламе»), а с другой стороны не соответствует понятию рекламы.

Также нет политической, религиозной рекламы, иной рекламы, которая побуждает к действию, формирует мировоззрение. В некоторой мере политическая реклама регламентируется законодательством о выборах, однако фактически только на период предвыборной агитации, однако иные виды рекламы практически исключены из правового регулирования. В результате такая информация становится некоей «ничейной землей», на которую претендуют все и не претендует никто. В некоторых степени и контексте такая информация регулируется законодательством о защите конкуренции, о защите прав потребителей и, разумеется, Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Представляется, что такой подход не допустим, поскольку это не просто информация, а информация, которая по своей сути является рекламой, то есть побуждает к действию. Такое важное воздействие на потребителя информации требует полноценного правового регулирования.

В свою очередь, несмотря на недопустимость вольного толкования закона судами и органами исполнительной власти, их деятельность дает однозначно понять, что правовое регулирование отношений в сфере рекламы требует кардинального пересмотра.

Список источников

1. Федеральный закон от 18.07.1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе».
2. Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

3. Письмо ФАС России от 13.09.2012 г. № АК/29977 (в ред. от 16.10.2012) «О последних изменениях в требованиях к рекламе алкоголя».
4. Никитина Т.Е. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с рекламой в сети Интернет. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 9/2017 DOI: 10.17803/2311-5998.2017.37.9.081-092. Сайт Киберленинка https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-otnosheniy-svyazannyh-s-reklamoy-v-seti-internet
5. Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. М.: Статут, 2016. 640 с.
6. Апелляционное определение Московского городского суда от 16.09.2015 по делу № 33-30344/2015.

Изотова А.Н.,
Аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
(anzheliki@rambler.ru)

ОГРАНИЧЕНИЕ ТАЙНЫ СВЯЗИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Izotova A.N.,
PhD student National Research University Higher School of Economics
(anzheliki@rambler.ru)

LIMITING COMMUNICATION SECRECY IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Деятельность государственных органов адаптируется к современным реалиям, когда информация играет огромную роль. Разного рода данные могут повысить эффективность такой деятельности. Так, столкнувшись с пандемией COVID-19, государственные органы вынуждены были в экстремальных условиях разрабатывать меры по предотвращению распространения вируса.

Правительство России 23.03.2020 г. поручило Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России «организовать создание системы отслеживания граждан, находящихся в контакте с больными новой коронавирусной инфекцией, на основании сведений сотовых операторов о геолокации сотового теле-

фона конкретного лица, предусмотрев возможность оповещения граждан о факте контакта с лицом, больным новой коронавирусной инфекцией, путём рассылки соответствующих сообщений в целях информирования их о необходимости самоизоляции, а также направление данной информации в оперативные штабы субъектов Российской Федерации» [8]. Чуть позже председатель Правительства РФ в своем выступлении от 01.04.2020 г. отметил, что с помощью операторов связи будет контролироваться нахождение прибывшего гражданина на карантине. В случае несоблюдения условий самоизоляции операторы будут передавать соответствующую информацию в правоохранительные органы [3].

Конституция РФ в ч. 2 ст. 23 закрепила право каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (тайну связи). Конституционный суд РФ в определении от 02.10.2003 г. № 345-О, а затем и Верховный суд России (Постановление Пленума Верховного суда РФ от 01.06.2017 г. № 19) указали, что тайна связи включает любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры, включая данные о входящих и исходящих сигналах соединения телефонных аппаратов конкретных пользователей связи (в том числе данные о местонахождении абонента).

Таким образом упомянутое выше поручение Правительства РФ демонстрирует, что в условиях распространения COVID-19 остро встал вопрос о конкуренции конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни и тайну связи с одной стороны и на здоровье с другой.

В обычных условиях права и свободы человека и гражданина являются «ограничителем государственной власти» [5, с. 12]. Но учитывая государственный, мировой масштаб угрозы заражения COVID-19 и опасность его последствий для человека, ограничение права на тайну связи, вытекающее из упомянутого поручения Правительства РФ, само по себе представляется вполне обоснованным. Такое ограничение конституционных прав можно назвать проявлением принципа солидаризма, позволяющего обеспечить совместное проживание граждан в обществе [10].

Вместе с тем нельзя не учитывать заложенный в Конституции России порядок ограничения права на тайну связи. Так, в ч. 2 ст. 23 говорится об ограничении данного права только на основании судебного решения. Дополнительно ст. 55 Конституции указывает на возможность ограничения основных прав и свобод, во-первых, на основании федерального закона, во-вторых, в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Конечно, судебное решение в отношении каждого заболевшего COVID-19 или контактировавшего с ним лица никто получать не будет, да оно и не будет вынесено. Кроме этого, специального закона, позволяющего выполнить поручение Правительства РФ об отслеживании местоположения человека на основании данных операторов связи, не принято, и не планируется.

Кроме этого, при ограничении конституционных прав необходимо исходить из принципов соразмерности и необходимости введения ограничений, что является трудновыполнимым и требует эффективного контроля [7, с. 11].

Данные оператора связи представляют огромную ценность в связи с тем, что мобильный телефон есть практически у каждого и есть реальная возможность отследить местоположение владельца телефона. Достаточно знать номер мобильного телефона больного коронавирусом, чтобы следить за траекторией его движения. Также оператор связи имеет техническую возможность получать сведения посредством сети связи об абонентах, находящихся в непосредственной близости от зараженного. Но существующие правовые нормы не позволяют реализовать предлагаемые Правительством РФ меры.

Бесспорно, данные о местонахождении пользователей услугами связи в ряде случаев играют важную роль. Так, в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина [9] о подготовке предложений по обеспечению поиска пропавших людей с помощью геолокационных данных их мобильных устройств в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ внесены положения, позволяющие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, проводить необходимые мероприятия, ограничивающие право пропавшего несовершеннолетнего на тайну связи (в том числе получение сведения о местонахождении абонентского устройства) с согласия одного из его родителей (заменяющих их лиц), с обязательным уведомлением суда в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение (ст. 8).

Принятию данной нормы в августе 2019 г. предшествовали длительные обсуждения, в том числе и в научной литературе [1, с. 65]. Сейчас данная норма может служить примером того, как может быть реализовано ограничение права на тайну связи, в том числе и в критических ситуациях.

Информационно-технологический прогресс открывает амбициозные возможности по преобразованию процессов, в том числе на

государственном уровне [6]. Значимость данных, в том числе составляющих тайну связи (в особенности это касается сведений о соединениях/сообщениях), растет в условиях цифровизации общества, а это в свою очередь влияет и на методы государственного управления. Все чаще государственные органы для повышения эффективности реализации своих полномочий проявляют интерес к тайне связи. Судебная практика по спорам об ограничении тайны связи со стороны различных государственных органов показывает, что суды встают на защиту права на тайну связи, ссылаясь на необходимость прямого указания в законе на возможность ограничения тайны связи применительно к конкретным правоотношениям, затронутым в споре, а также наличие судебного решения.

Вместе с тем, обращает на себя внимание спор операторов «большой тройки» (ПАО «МТС», ПАО «Вымпелком» и ПАО «Мегафон») с Управлением Федеральной налоговой службы России по поводу отказа операторов связи в предоставлении налоговому органу детализации соединений в отношении конкретных абонентских номеров в целях проведения налоговой проверки в отношении ПАО «Ростелеком». Арбитражным судом г. Москвы вынесены решения от 22.01.2020 по делу № А40-272873/19-75-4881, от 27.01.2020 г. по делу № А40-272737/19-107-6590, от 06.02.2020 по делу № А40-272978/19-140-6979 по спорам в отношении всех трех операторов, вызвавшие бурную реакцию в СМИ. Суд в мотивировочной части своих решений, опираясь на Постановление Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 № 46 и Федеральный закон «О персональных данных» № 152-ФЗ от 27.07.2006 г., определил, что к тайне связи относится лишь информация, имеющаяся у оператора связи и касающаяся конкретного абонента, позволяющая его идентифицировать. Следовательно, по мнению суда, детализация соединений без указания фамилии, имени, отчества абонента не позволяет идентифицировать конкретное лицо, следовательно, не является тайной связи. Указанная позиция суда устояла при обжаловании в Девятом арбитражном апелляционном суде РФ (Постановления по делу № 09АП-14822/2020 от 01.06.2020 г., по делу № 09АП-17966/2020 от 01.06.2020 г., по делу № 09АП-13430/2020 от 04.06.2020 г.).

Полагаю, что такое обоснование, как минимум, спорно. В дополнение к этому следует вспомнить о сложившейся судебной практике относительно сведений об абонентах, совершивших тот или иной звонок, интернет-соединение и т.п. Так, Верховный суд РФ поддержал государственный орган, запрашивавший у оператора связи сведения об абоненте, совершившем выход в интернет на конкретный сайт в конкретное время с конкретного IP-адреса, и обя-

зал оператора связи предоставить запрошенные сведения, поскольку государственным органом не запрашивались сведения о интернет-соединениях, а лишь сведения о совершившем их абоненте, которые относятся, по мнению суда, к персональным данным и не являются тайно й связи (Постановление Верховного суда РФ от 30.03.2016 г. № 82-АД16-1, от 11.10.2016 г. № 82-АД16-5.).

При такой судебной практике складывается неприемлемая с точки рения защиты тайны связи ситуация, когда государственный орган может направить оператору связи вначале запрос о предоставлении детализации соединений (без указания ФИО), а затем запрос сведений об абоненте, совершившем конкретный звонок, получив тем самым в совокупности полноценную детализацию вызовов конкретного абонента, которая бесспорно является тайной связи и признается таковой судами.

В контексте «обезличенных» данных о местонахождении абонентов интересным представляется опыт стран Европейского союза, где действуют Директива 2002/58/ЕС «В отношении обработки персональных данных и защиты конфиденциальности в секторе электронных средств связи (Директива о конфиденциальности и электронных средствах связи)», принятая в г. Брюсселе 12.07.2002 г., а также национальные правовые акты стран, закрепляющие тайну связи в том же объеме, что и российское законодательство (включая сведений о местонахождении абонентского устройства). Так, в Германии [11] и Франции [13] в условиях COVID-19 операторы общедоступных услуг связи активно взаимодействуют с национальными институтами, занимающимися инфекционными заболеваниями, но это взаимодействие ограничено «тепловыми картами», т.е. обезличенными статистическими данными о передвижениях жителей страны. «Вирус не может остановить демократию!» — высказался президент Европейского парламента Д. Сассоли [12]. Вместе с тем, в странах ЕС ведется обсуждение о создании цифровой стратегии идентификации людей, контактировавших с зараженными.

В России же идет становление цифровой экономики и соответствующего типа государственного управления. Для обеспечения данного процесса и снятия излишних барьеров в использовании данных, которые считаюся основой цифровой экономики, стоит задача определения состава сведений, относящихся к разного рода тайнам, в том числе к тайне связи [2, с. 10]. Как отмечено выше, споры по отнесению информации к тайне связи все еще сохраняются, поэтому обозначенная задача является актуальной.

Пандемия наглядно показала, что гарантии соблюдения прав человека являются очень уязвимыми в чрезвычайных условиях.

И хотя такие кризисные ситуации, как текущая, требуют принятия решительных и эффективных мер со стороны органов государственного управления, принимаемые меры должны носить контекстуальный, целевой и временный характер. Модернизация государственного управления не должна происходить в ущерб основным правам и свободам человека и нивелировать предоставленные людям гарантии. Ведь существует очень тонкая грань между правомерным ограничением прав и свобод и фактическим отрицанием, т.е. своеобразным ценностным нигилизмом [4, с. 132].

Список литературы

1. Гущев М.Е., Шувалова А.М. Ограничение конституционных прав граждан, пропавших без вести // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Том 7. № 4. С. 64–66.
2. Двинских Д.Ю., Талапина Э.В. Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 7–30.
3. Заседание президиума Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. URL: http://government.ru/news/39327/ (дата обращения 20.05.2020).
4. Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. №1 (122). С. 130–139.
5. Лисина О.В. Конституционное ограничение прав и свобод человека и гражданина: понятие и пределы // Вестник ПАГС. 2019. № 3. С. 10–18.
6. Мамитова Н.В. Проблемы государственного управления в эпоху цифровизации государства и общества на основе «Мягких моделей» // Наука и образование сегодня. 2019. № 9 (44). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-gosudarstvennogo-upravleniya-v-epohu-tsifrovizatsii-gosudarstva-i-obschestva-na-osnove-myagkih-modeley (дата обращения 22.05.2020).
7. Несмеянова С.Э., Колобаева Н.Е. Конституционное ограничение основных прав и свобод человека // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 3. С. 9–16.
8. О решениях по итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции, URL: http://government.ru/orders/selection/401/39243/ (дата обращения 30.04.2020).
9. Перечень поручений по итогам встречи с представителями социально ориентированных, благотворительных организаций и волонтёрского движения № Пр-1650 от 23 августа 2017 г. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55419 (дата обращения 25.05.2020 г.).
10. Романовский В.Г. Конституционные ограничения прав человека в целях противодействия терроризму в России и за рубежом: автореферат дис. ... кандидата: 12.00.02 / Романовский В.Г. Казань, 2019.

22 с. URL: https://dlib.rsl.ru/viewer/01010174937 (дата обращения 23.05.2020 г.).
11. Deutsche Telekom überlässt Robert Koch-Institut Bewegungsprofile von Nutzern. URL: https://deutsch.rt.com/inland/99427-deutsche-telekom-ueberlasst-robert-koch/ (дата обращения 22.05.2020 г.).
12. European Parliament to hold extraordinary plenary on 26 March. URL: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/3/press_release/20200319IPR75308/20200319IPR75308_en.pdf (дата обращения 23.05.2020 г.).
13. Les statistiques issues du réseau de téléphonies mobiles au service de la lutte contre la pandémie de Covid-19. URL: https://presse.inserm.fr/les-donnees-des-telephones-mobiles-au-service-de-la-lutte-contre-la-pandemie-de-covid-19/38831/ (дата обращения 22.05.2020 г.).

Катиркина Н.В.,
магистрант, Тюменский государственный университет
(nk020696@rambler.ru)

Научный руководитель: ***Авдеев Д.А.***,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Тюменский государственный университет
(d.a.avdeev@utmn.ru)

РАЗВИТИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Katirkina N.V.,
master student of Tyumen state University (UTMN), Tyumen
(nk020696@rambler.ru)

Research Advisor: ***Avdeev D.A.***,
PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Tyumen State University
(d.a.avdeev@utmn.ru)

THE DEVELOPMENT OF FREE LEGAL AID IN THE PUBLIC AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Конституцией Российской Федерации определено право каждого на квалифицированную юридическую помощь, и, в определенных законодательством случаях, такая помощь оказывается бесплатно [1].

Не вызывает сомнений естественно-правовое значение данной конституционной нормы — жизненная ситуация каждого человека уникальна, в любой момент могут потребоваться юридические услуги без объективной возможности для их оплаты. В отдельных случаях в прямой зависимости от юридической помощи могут находиться не только жизненные условия, но и сама жизнь человека. Архиважным является не просто декларация исследуемого права, но и эффективная и плодотворная реализация.

Основы реализации права на бесплатную юридическую помощь заложены в соответствующем Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации), согласно которому бесплатная юридическая помощь делится на государственную и негосударственную системы [2]. Способна ли такая дихотомия в полной мере отразить действительный механизм претворения в жизнь указанного федерального закона и конституционной нормы о праве на бесплатную юридическую помощь?

К какой из систем отнести деятельность органов местного самоуправления в области бесплатной юридической помощи? Если обратиться непосредственно к тексту Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», то мы не увидим органов местного самоуправления среди участников как государственной, так и негосударственной системы. При этом, соответствующие полномочия органов местного самоуправления прописаны во второй главе, регулирующей также полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, уполномоченного органа исполнительной власти, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и органов прокуратуры. Тем самым, местное самоуправление будто бы помещается законодателем в одну, пусть и неназванную смысловую группу с вышеуказанными органами. И, что немаловажно, в статье 3 данного федерального закона отмечается, что государственная политика в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью реализуется в том числе органами местного самоуправления [2].

Статья 12 Конституции Российской Федерации четко указывает — «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Возникает вопрос, с какой стороны следует рассмотреть исследуемый институт в целях учета большего количества особенностей его реализации? Частичный ответ можно было бы найти в случае вступления в силу предлагаемой Президентом Российской Федерации поправки к Конституции, в части дополнения статьи

132 частью 3 следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [3].

Впервые термин «публичная власть» в современной правовой истории России был раскрыт в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П — «на этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти» [4]. Таким образом, разъяснялось, что публичная власть — это государственная власть и власть местного самоуправления.

По аналогии с системой законодательства Российской Федерации, публичную власть, и в данном случае, институт бесплатной юридической помощи, в условных и научных целях можно рассмотреть в трехуровневом разрезе: федеральном, региональном и муниципальном.

Как уже упоминалось, норма о возможности получения квалифицированной бесплатной юридической помощи является конституционной. Также в Конституции Российской Федерации различимы иные нормы, косвенно касающиеся исследуемого института. В действительности, Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не представляют собой исчерпывающий список нормативных правовых актов, регулирующих исследуемое конституционное право на федеральном уровне. Отсылку к праву на бесплатную юридическую помощь и соответствующее регулирование можно увидеть в некоторых специальных федеральных законах, к примеру, в Федеральном законе от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Основной объем работы по оказанию бесплатной юридической помощи приходится на региональный уровень. Органы государственной власти субъектов реализуют государственную политику в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в субъектах Российской Федерации. Управление процессом и основное финансовое обеспечение, в том числе и поддержка участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи возложены именно на них. Регионы активно пользуются возможностью установления дополнительных гарантий реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи — по состоянию на 30.06.2019 г. во всех субъектах Российской Федерации установлены дополнительные категории граждан, дополнительные слу-

чаи — в 47 субъектах[5]. К тому же, такая возможность позволяет учитывать исторические особенности и индивидуальные традиции каждой территории. Например, проживающему в Ханты-Мансийском автономном округе можно рассчитывать на бесплатную юридическую помощь в случае установления факта принадлежности к коренным малочисленным народам (ханты, манси, ненцы) [6]. В Челябинской области в категорию получателей юридической помощи входят граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на Производственном Объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча [7]. На региональном уровне ежегодно формируются предложения и рекомендации по совершенствованию механизма реализации конституционного права на бесплатную юридическую помощь.

Согласно Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» местному самоуправлению предоставлена возможность принимать участие в процессе реализации исследуемого конституционного права следующими способами:

1) принимать делегированные законами субъекта государственные полномочия;

2) оказывать содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечивать ее поддержку;

3) издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи;

4) участвовать в создании муниципальных юридических бюро;

5) оказывать гражданам все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные статьей 6 указанного Федерального закона;

6) осуществлять правовое информирование и правовое просвещение населения.

Внушительный список для органов, не заявленных как участники государственной и негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи. «Муниципальное образование — наиболее массовая модель территориальной организации публичной власти (в мире насчитывается менее 500 субъектов федераций, автономий немногим более 200, а муниципальных образований в любом крупном государстве обычно 2—3 тыс., а то и 20—30 тыс» [8, с. 171–172]. Также муниципальная власть наиболее приближена к населению — именно деятельность органов местного самоуправления может способствовать повышению уровня доступности бесплатной юридической помощи, усилению правового информирования и правового просвещения. Как показывают статистические данные, в 54 субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют оказание бесплатной юридической помощи,

в четырех субъектах они наделены государственными полномочиями, муниципальные юридические бюро действуют в двух городах, в 8 субъектах муниципальными образованиями приняты решения по содействию развития негосударственной системы и обеспечению ее поддержки, развивается практика установления муниципальными образованиями дополнительных гарантий на получение бесплатной юридической помощи [5]. Всё это позволяет утверждать, что местное самоуправление в системе оказания бесплатной юридической помощи не является невостребованным, имеется значительный потенциал для развития указанной деятельности.

Как упоминалось ранее, неясными остаются место и роль органов местного самоуправления в системе бесплатной юридической помощи Российской Федерации. По мнению Афанасьевой Т. И. «субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь в РФ, в контексте закона фактически образуют четыре системы бесплатной юридической помощи: государственную, негосударственную, муниципальную и общественную» [9, с. 50]. Соглашаясь с несовершенством классификации, предложенной федеральным законодателем, убеждены, что муниципальный механизм оказания бесплатной юридической помощи в настоящее время следует оставить в обособленном состоянии по примеру органов прокуратуры, которые, по своей сути также являются важным звеном в механизме реализации рассматриваемого права, но не относятся к государственной ветви власти. Считаем, что в случае принятия поправки к Конституции Российской Федерации, возникнут новые пути развития деятельности органов местного самоуправления в качестве органа публичной власти, в частности возможности по увеличению эффективности реализации права на бесплатную юридическую помощь.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосование 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014 г. № 31. Ст. 4398.
2. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011 г. № 48. Ст. 6725.
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020 г. № 11. Ст. 1416.
4. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда

РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997 г. №5.
5. Мониторинг в сфере оказания бесплатной юридической помощи за 1 полугодие 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: https://minjust.ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/monitoring-v-sfere-okazaniya-besplatnoy-yuridicheskoy-pomoshc-11 (дата обращения: 19.05.2020).
6. О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16.12.2011 № 113-оз // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 31.12.2011 г. № 12 (часть 2). Т. 1. Ст. 1214.
7. Об оказании бесплатной юридической помощи в Челябинской области: Закон Челябинской области от 22.02.2012 №279-ЗО // Южноуральская панорама. 08.03.2012 г. № 31 (спецвыпуск № 6).
8. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. Москва. Издательство Норма. 2018. 208 с.
9. Афанасьева Т.И. Система оказания бесплатной юридической помощи // Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal. 2018. № 1. С. 50–55.

Леонов Д.В.,
соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(denis-leonov-1992@mail.ru)

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСУДЕБНОМ ОБЖАЛОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF PRETRIAL APPEAL OF ADMINISTRATIVE ACTS

Leonov D.V.,
applicant, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(denis-leonov-1992@mail.ru)

Согласно содержанию Пояснительной записки к Проекту Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публич-

ной власти», подписанного Президентом РФ Владимиром Владимировичем Путиным 14 марта 2020 года, отдельные изменения в Конституцию РФ вносятся «в целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны» [1]. Реализация социальных прав человека и гражданина (равно как и иных субъективных прав) напрямую зависит от функционирования механизмов обжалования неправомерных актов органов публичной администрации. В условиях отсутствия действенных гарантий права на обжалование властных решений любое расширение круга субъективных прав граждан (даже на конституционном уровне) останется не более чем профанацией, проявлением популизма.

Досудебное обжалование может обеспечить возможность экономически обоснованного и доступного для широкого круга граждан разрешения спора с администрацией. Но для этого необходимо, чтобы нормы законодательства о досудебном обжаловании стали систематизированными, лаконичными, понятными даже для тех граждан, которые не обладают существенными правовыми знаниями. Представляется возможным выделить некоторые недостатки законодательства о досудебном обжаловании, которые затрудняют восприятие гражданами норм, регулирующих досудебное разрешение споров с администрацией и реализацию права на обжалование. Существование данных недостатков требует осуществления систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

1. Множественность актов, регулирующих рассмотрение жалоб в досудебном порядке. Помимо Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в настоящее время действует ряд федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих процедуры направления, регистрации, рассмотрения и разрешения отдельных категорий жалоб. К числу указанных законодательных актов можно отнести такие законы, как Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон «Об исполнительном производстве», Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для того, чтобы административно-правовые споры разрешались преимущественно без вмешательства суда (что неизбежно влечет

материальные издержки и потерю времени), процедура рассмотрения жалобы должна быть понятной гражданам и лаконичной по изложению. Представляется, что разобщение правил досудебного обжалования между различными законодательными актами не упрощает восприятие гражданами процедуры досудебного разрешения споров с администрацией.

2. Применение дифференцированных подходов к регулированию существенных вопросов рассмотрения отдельных категорий жалоб. Многие важнейшие для рассмотрения жалоб вопросы урегулированы в специальных процедурах досудебного обжалования по-разному. Так, на существенно различающиеся сроки рассмотрения жалоб в специальных процедурах обжалования обращает внимание Е.Б. Лупарев [2, с. 41–42]. Вместе с тем, в специальных процедурах досудебного обжалования отличаются не только сроки рассмотрения жалоб.

Можно отметить несколько иных существенных различий между специальными процедурами обжалования. Так, специальные процедуры обжалования не предполагают возможность для гражданина участвовать в рассмотрении жалобы, в отличие от общей процедуры обжалования, в которой гражданин в случае необходимости (наличие которой, очевидно, определяется администрацией) может быть допущен к участию в рассмотрении жалобы (пункт 1 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Не закреплены в специальных процедурах обжалования (в отличие от общей процедуры обжалования) и гарантии безопасности лица с связи с его жалобой: запрет на разглашение сведений о частной жизни лица, обратившегося с жалобой, без его согласия, запрет на преследование лица в связи с его жалобой. Мотивы применения дифференцированных подходов к установлению этих важнейших гарантий реализации права на обжалования представляются неясными.

3. Избирательное применение принципа ответственности за нарушение порядка рассмотрения жалоб в досудебном порядке. Если нарушение общего порядка досудебного обжалования влечет ответственность по статье 5.59. КоАП РФ, то в случае со специальными процедурами обжалования механизмы привлечения должностных лиц к административной ответственности отсутствуют. В качестве исключения можно назвать лишь обжалование в области государственных услуг, за нарушение порядка которого установлена ответственность в соответствии с частью 1.1. статьи 5.63. КоАП РФ. Таким

образом, должностные лица, на деятельность которых не распространяется действие общего порядка рассмотрения обращений (в том числе, жалоб) граждан, не могут быть привлечены к административной ответственности в случае нарушения процедуры обжалования.

В свою очередь, представляется, что дисциплинарная ответственность не может служить действенным средством превенции нарушений процедуры досудебного обжалования со стороны должностных лиц по следующим причинам: 1) отсутствует возможность возбуждения дисциплинарного производства по обращению граждан; 2) в дисциплинарном производстве в отношении должностного лица не может участвовать гражданин, жалоба которого была рассмотрена с нарушением установленного порядка или не рассмотрена вовсе; 3) система дисциплинарных взысканий не предусматривает мер имущественного характера, что не позволяет создать материальный стимул для соблюдения должностными лицами правил рассмотрения жалоб и иных обращений граждан.

Обозначенные обстоятельства свидетельствуют о том, что упрощение восприятия гражданами правил досудебного обжалования и распространение гарантий права на обжалование на все категории жалоб требует систематизации законодательства о досудебном обжаловании.

В научной литературе получили отражение различные модели систематизации законодательства о досудебном обжаловании. Н.Г. Салищева полагала, что «досудебное рассмотрение жалоб граждан могло бы быть урегулировано как федеральным законом (что предпочтительнее), так и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации» [3, с. 514]. А.В. Яцкин полагает, что процедура досудебного обжалования может быть урегулирована посредством принятия отдельного федерального закона или установления типовой процедуры досудебного обжалования, которая могла бы быть включена в административные регламенты органов исполнительной власти [4, с. 25].

На наш взгляд, *более предпочтительной представляется систематизация законодательства о досудебном обжаловании посредством принятия единого закона о досудебном обжаловании*. Структура единого закона о досудебном обжаловании может состоять из четырех разделов.

Раздел I. Общие положения (в этом разделе могут быть урегулированы вопросы определения системы законодательства о досу-

дебном обжаловании, терминологический аппарат данного института, ответственность за нарушение порядка досудебного обжалования).

Раздел II. Общая административная процедура обжалования (в этом разделе могут быть регламентированы общие правила направления, регистрации, рассмотрения и разрешения жалоб, направляемых в государственные органы и органы местного самоуправления).

Раздел III. Специальные административные процедуры обжалования (в этом разделе могут быть отражены особенности рассмотрения жалоб в отдельных ведомствах).

Раздел IV. Квазисудебная процедура обжалования (положениями этого раздела могут быть регламентированы правила квазисудебной процедуры обжалования, предполагающей разрешение спора органами, в деятельности которых применяются элементы отдельных принципов административного судопроизводства: состязательности, активной роли юрисдикционного органа, рассматривающего жалобу, непосредственности, гласности и открытости).

Стоит отметить, что принятие единого федерального закона о досудебном обжаловании предполагает возможность расширения гарантий права на обжалование в положения подзаконных актов органов исполнительной власти, а также регионального законодательства.

Представляется, что принятие единого закона о досудебном обжаловании позволит распространить гарантии права на досудебное обжалование на процедуры рассмотрения жалоб во всех ведомствах как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях публичной власти.

Список источников

1. Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7#bh_note (дата обращения 22.05.2020).
2. Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 38–42.
3. Административное право: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 704 с.
4. Яцкин В.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18–28.

Маркевич Д.С.,
аспирант кафедры теории и истории государства и права
юридического факультета БГУ,
младший научный сотрудник ГНУ «Институт экономики
Национальной академии наук Беларуси»
(dasha.markevich@gmail.com)

ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ КОМПЬЮТЕРНЫХ АЛГОРИТМОВ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Markevich D.S.,
PhD student, Department of Theory and History
of State and Law of BSU, junior researcher, Institute of Economics
of the National Academy of Sciences of Belarus
(dasha.markevich@gmail.com)

MAKING MANAGEMENT DECISIONS USING COMPUTER ALGORITHMS IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Развитие цифровой экономики и информационно-коммуникационных технологий демонстрируют возрастающую важность законодательного регулирования реализации прав нового поколения. Место Основного Закона государства заключается в установлении приоритетных сфер (например, информационной сферы), подлежащих правовому регулированию, а также в определении ориентиров, которые не позволят включить в национальное законодательство нормы, создающие угрозы для безопасного и гармоничного развития личности, и обеспечат плавный переход к новому технологическому укладу. В качестве одной из угроз может рассматриваться увеличение роли алгоритмических систем обработки информации государственными и частными структурами. С одной стороны, такие системы способны гарантировать оперативную обработку больших массивов информации, снизить издержки от информационной асимметрии, повысить качество оказываемых услуг, обеспечить их оперативность, а также в процессе принятия решений брать в расчет множество

факторов, которые ранее в силу объективных и субъективных обстоятельств могли быть проигнорированы человеком.

С другой стороны, исследования данного вопроса с позиции философии, социологии, этики и других наук позволили выявить множество проблем, основные из которых связаны с тем, что современные алгоритмы выступают в качестве «черного ящика». Это означает, что принципы и действия, заложенные в них, не в полной мере поддаются пониманию и контролю даже со стороны специалистов. В то же время, несмотря на неопределенность в процессе их использования, подобные алгоритмы уже очень прочно вошли в жизнь человека и применяются в различных сферах: при трудоустройстве, страховании, медицинском обслуживании, а также при оказании ряда иных услуг.

Указанное означает, что реализация целого ряда конституционных прав осуществляется с использованием технологии, которая не только недостаточно изучена и урегулирована нормами различных социальных регуляторов, но и объективно создает возможности серьезных нарушений обеспечиваемых государством прав, а также может привести к снижению авторитета государства и права перед обществом в целом.

Базовой философско-мировоззренческой проблемой ряд исследователей признает появление алгократии. Данный термин впервые был использован в книге A. Aneesh «Виртуальная миграция» (2006) и ассоциировался с возрастающей важностью и угрозой использования алгоритмов в социальной жизни. Кроме того, указанной проблематике посвящены работы зарубежных авторов F. Pasquale [1], M. Ziewitz [2], T. Zarsky [3], J. Danaher [4] и др.

На основании данных исследований можно сделать следующие выводы:

1. Алгократия представляет собой вид управляющей системы, в которой алгоритмы используются для сбора, сопоставления и организации данных, на основании которых принимаются решения, а также для содействия обработке и передаче этих данных через соответствующую систему управления. Она не существует отдельно и может быть интегрирована, например, в бюрократическую систему, опирающуюся на принятие решений посредством установленной процедуры и на основе закона. Однако существует опасность, что при такой интеграции ввиду непрозрачности алгоритмической системы под вопрос может ставиться легитимность принимаемых решений, а значит и жизнеспособность бюрократической системы в целом. Более того, как и в любой эпистократической системе за управленческим решением стоит элита, а значит большую угрозу

представляет не сама система, а, скорее, те субъекты, которые определяют ее содержание и правила функционирования.

2. Управление в данной системе производится посредством алгоритма, который может рассматриваться в широком или узком смыслах, при этом представляет собой закодированную последовательность процедур, направленных на преобразование входных данных в желаемый выходной результат на основе определенных вычислений. В свою очередь, процедурой называется как сама проблема, так и отдельные действия (шаги), с помощью которых проблема может быть решена.

3. Основные проблемы при использовании алгоритмов в процессе принятия решений заключаются в следующем:

– в использовании наборов данных с неточностями, что может привести к ошибкам на «выходе»;

– при усложнении алгоритма и повышении уровня автоматизации принимаемых решений, которые предполагают использование большого числа параметров, происходит повышение неопределенности, так как отсутствуют понятные правила, на основе которых принимается решение;

– в возможности ошибок при прогнозировании индивидуального поведения человека;

– в угрозе дискриминации по различным признакам и на основании собранной информации;

– в угрозе воздействия на свободу личности (например, через манипулирование общественным мнением или поведением людей).

С учетом анализа данных проблем, а также опираясь на последние исследования теории управления, следует сделать вывод, что возможные решения носят трансдисциплинарный характер, требуют учета особенностей новой парадигмы управления, в рамках которой познающий субъект сталкивается одновременно с мета-субъектом, а также с саморазвивающейся рефлексивно-активной средой, представляющей собой большее, чем просто набор взаимосвязанных элементов [5, с. 76]. Дальнейшее развитие юридической науки в указанном направлении видит С.А. Калинин, который определяет реализацию субъектного проекта одним из основных направлений преодоления концептуально-методологического кризиса в юриспруденции [6, 7].

Среди основных прав, которые подвергаются (могут подвергаться) нарушению в процессе использования алгоритмов, можно выделить следующие:

1. Право на свободу убеждений и на их свободное выражение. Использование алгоритмов объективно создает возможности для

курирования контента в сети Интернет, ранжирования поисковых запросов, а также фильтрации информации, что приводит к манипулированию сознанием индивида и социальных групп для достижения различных целей, к ограничению свободного выражения своих убеждений в сети Интернет, которое осуществляется посредством модерации пользовательского контента и др. Это вызывает нарушения абсолютного права человека на свободу убеждений, а также необоснованные ограничения реализации права на их свободное выражение. Одним из основных становится вопрос об установлении различия, когда реализация данных действий будет считаться правомерной и даже полезной, а в каких случаях имеет место нарушение прав человека. Очевидно, совсем отказаться от курирования и фильтрации информации нельзя. Во многом именно данные действия представляют для пользователей ценность, так как в результате последние получают возможность работать с релевантной информацией, которая отвечает их потребностям и интересам, имеющемуся уровню подготовки, знаниям и др.

2. Право на неприкосновенность частной жизни, нарушения которого связаны с тем, что ни один даже самый совершенный в мире алгоритм не способен функционировать без данных, объемы которых возрастают по экспоненте. При этом данные собираются из различных источников (из различных приложений, поисковых запросов, при использовании потребительских товаров и автономных систем и др.), с различными целями (таргетирование рекламы, повышение качества оказания услуг), а также различными способами, о существовании которых обычному пользователю не всегда известно. В условиях пандемии COVID-19 стало ясным, что нарушение данного права возможно и представляет высокую опасность как со стороны частных компаний, так и со стороны государства [8].

3. Свободу объединений, а также запрет дискриминации. Возможности нарушения свободы объединений связаны с тем, что цифровые платформы (как правило, наиболее крупные компании обладают необходимыми возможностями) с использованием алгоритмов и с доступом к большому массиву личной информации способны ранжировать пользователей по различным критериям (угроза дискриминации) и предлагать им соответствующие опции. Более того, использование алгоритмов дает возможность профилирования и управления толпой, организации или предотвращения массовых мероприятий, а также их прогнозирования. Несомненно, с одной стороны, такие механизмы можно использовать в целях противодействия экстремизму и другим наиболее опасным формам противоправного поведения, однако в силу ряда причин, в том чи-

сле монополии цифровых платформ на данную информацию, реализовать указанные цели не всегда представляется возможным.

4. Право на эффективные средства правовой защиты. Возможности нарушения данного права возникают в случае использования автоматизированных систем в процессе правоприменения, а также при разрешении споров в рамках цифровых платформ, которые используют собственные правила и процедуры, как правило, автоматизированные.

Все названное выше требует пересмотра существующих гарантий реализации указанных прав и установления соответствующего регулирования, при этом, прежде всего, следует выработать и закрепить на самом высоком уровне базовые принципы и правила, регулирующие деятельность с использованием алгоритмов. Это означает необходимость активизации отдельных исследований в рамках международного и конституционного права. Так, решение рассмотренных проблем на уровне международного права позволит обеспечить согласованность действий отдельных государств на международной арене, в то же время посредством механизмов установления внутригосударственных гарантий реализации правового статуса личности можно достичь необходимого синергетического эффекта.

Среди базовых принципов и правил целесообразно выделить принцип прозрачности алгоритмов, с использованием которых принимаются управленческие решения. Теоретической основой данного принципа выступает тезис о том, что правила заложенные в тот или иной алгоритм, использование которого может влечь за собой юридически значимые последствия, выступают своего рода регулятором наряду с нормами права, морали, законами функционирования рынка. При этом данные правила, также как и нормы права, получившие свое закрепление в нормативных правовых актах, нуждаются в обнародовании и доведении до всеобщего сведения. Однако данный тезис встречает как минимум две основные проблемы.

Первая состоит в том, что в настоящее время используются различные средства охраны компьютерных программ, которые можно разделить на две большие группы: правовые средства охраны, к которым относятся режим коммерческой тайны, авторского и патентного права, товарные знаки, хорошо развитый инструментарий договорного права, а также технические средства защиты, которые в отличие от правовых устанавливаются самими разработчиками. Особенностями технических средств, помимо самоисполнимости, автоматизма и гибкости, является то, что они рассчитаны на среднего пользователя. Для более эффективной защиты программы от посягательств продвинутых пользователей используются правовые

средства охраны, например, соответствующие нормы содержатся в Договоре ВОИС по авторскому праву от 6 марта 2002 года, Директиве ЕС от 14 мая 1991 года «О правовой охране компьютерных программ», Законе США об авторском праве в цифровую эпоху 1998 года и др. [9, с. 49–114].

Решение названной проблемы распадается на две группы действий:

1. Действия, направленные на введение ограничений в отношении правообладателей по правовой охране соответствующих объектов, например, посредством введения института независимого аудита и (или) экспертиз. При этом аудиторы и эксперты должны соблюдать соответствующие ограничения, связанные с недопущением разглашения полученных ими сведений. Эффективным инструментом может стать использование доказательств с нулевым разглашением знания, когда доказывающая сторона доказывает проверяющей стороне истинность утверждения, не раскрывая сущности доказательства.

2. Действия, направленные на расширение кадрового и материально-технического обеспечения государственных структур для работы с техническими средствами защиты программного обеспечения в целях противодействия необоснованным ограничениям прав пользователей, выявлению соответствующих рисков и угроз при условии стимулирования и развития собственного рынка таких продуктов и услуг.

Вторая проблема связана с уже названным ранее феноменом «черного ящика», когда алгоритмы не являются прозрачными в силу своей сложности, подверженности частым изменениям, а при принятии решения используется большое число параметров и большой объем данных, которые не в состоянии исследовать человек. Кроме того, при машинном обучении разработчики, как правило, также не владеют информацией, какие принципы и действия заложены в алгоритм и почему было принято данное решение. То есть раскрытие самого алгоритма и информации о нем, может в ряде случаев быть совсем неэффективным и приводить к необоснованному росту издержек, а также росту недоверия граждан к проводимой государством политике.

Решение данной проблемы видится через установление высоких стандартов по раскрытию информации, которые на сегодняшний день мало разработаны, либо действуют в отдельных областях и не охватывают все потенциальные угрозы, либо предлагаются соответствующими учреждениями на коммерческой основе. Необходимость разработки соответствующих стандартов хотя бы на региональном

уровне, то есть на уровне технических регламентов ЕАЭС является сейчас весьма актуальной. При их подготовке следует учитывать, что решение вопроса о необходимости и способах реализации принципа прозрачности зависит от:

– целей устанавливаемой прозрачности (например, защита прав человека, государственных или общественных интересов и др.);

– элементов механизма, которые должны подчиняться этому правилу;

– выбора наиболее выгодного и наименее затратного способа его обеспечения;

– альтернативных способов реализации данного требования и др. [10].

Еще одним принципом, позволяющим обеспечивать защиту правопорядка от угроз алгоритмизации, является принцип ответственного подхода к разработке алгоритма. Данный принцип по своей сути представляет юридическое и этическое обязательство организации или физического лица предоставлять отчеты о своей деятельности, брать на себя ответственность за их содержание и раскрывать полученные результаты. Его основанием является парадигма ответственных инноваций и корпоративной социальной ответственности, которые получили свое развитие в западных странах. Для иных государств восприятие данной парадигмы и имплементация ее институтов затруднены в силу ряда объективных причин, в том числе из-за того, что рынок информационно-коммуникационных технологий представляют преимущественно западные компании, на которые отдельные государства в силу трансграничности оказываемых услуг не способны влиять даже посредством императивных механизмов.

Более того, реализация принципа ответственного подхода к разработке алгоритма встречает следующие ограничения. Во-первых, из-за того, что речь идет о сложных программах и системах, в том числе о разработке искусственного интеллекта, следует отметить, что в данный процесс вовлекается большое число заинтересованных сторон и на каждом этапе их взаимодействия возможны ошибки как случайные, так и намеренные. Следовательно, проследить всю цепочку, обнаружить соответствующее лицо, допустившее нарушение, а также найти подтверждение виновности ее действий представляется зачастую невозможным. Задачей регулятора в данном случае может стать попытка формализации данного процесса при условии определения правового статуса сторон, задействованных на каждом этапе всего процесса, а также стимулирование использования механизмов распределения рисков между сторонами и их страхования.

Особую роль должно играть техническое регулирование, необходимость совершенствования которого становится все очевиднее.

Во-вторых, существуют пока еще неразрешенные проблемы неверной интерпретации значения алгоритмических результатов из-за разности алгоритмических концепций и тех, что понятны человеку.

Таким образом, использование алгоритмов в процессе принятия управленческих решений соответствует происходящим процессам усложнения социального взаимодействия, изменениям в парадигме управления: появлению феномена полисубъектного управления, в котором алгоритмы, предоставляющие определенные эпистимические улучшения, рассматриваются в качестве эффективного средства принятия и выполнения строго определенных задач.

В результате формируются комплексные проблемы, решение которых лежит в рамках сразу нескольких социальных подсистем, одной из которых является юридическая. Право также сталкивается с проблемами нескольких уровней, наиболее опасными из которых являются угрозы для права в целом, а также угрозы нарушения отдельных прав человека. К первой группе следует отнести вызовы алгократии, проблемы обеспечения своевременности и эффективности установления правовых норм, проблемы легитимности при интеграции алгоритмических систем и системы государственного управления, проблемы обеспечения согласованности с иными социальными регуляторами. Их решение видится в русле активизации субъектного проекта, перехода от междисциплинарности к трансдисциплинарности, а также развития рефлексивных подходов к управлению, что позволит сконцентрировать внимание на перспективных исследованиях, до сих пор остававшихся без должного внимания.

Последовательно следует решать и вторую группу проблем, связанных с нарушением прав человека в связи с использованием алгоритмов при принятии управленческих решений. Прежде всего, речь идет о свободе мнений и их беспрепятственном выражении, праве на неприкосновенность частной жизни, свободе объединений и запрете дискриминации, а также праве на эффективные средства правовой защиты. Как было показано выше, нарушения данных прав связаны с деятельностью крупных корпораций и государственных структур, которые обладают необходимыми техническими и иными средствами, их отличает скрытый характер, технологическая сложность, а также отсутствие возможностей по их устранению под угрозой исключения из соответствующей цифровой среды.

Решение может быть обнаружено в плоскости международного и конституционного права при условии разработки соответствующей теоретической базы, так как предполагает необходимость разработ-

ки и признания базовых принципов использования алгоритмов во всех странах, в особенности тех, где разрабатываются технологические продукты с учетом функционирования глобальных цепочек. И если международное право позволит ответить на вопрос, какие базовые правила и принципы следует соблюдать при использовании алгоритмов, то последующее развитие институтов конституционного права, их закрепление в Основном Законе обеспечит реализацию эффективного механизма обозначенных правил, целью установления которых является, прежде всего, гармоничное развитие личности, защита ее прав в условиях нарастающей неопределенности, порожденной научно-техническим прогрессом.

Список источников

1. Pasquale, F. The Black Box Society: The secret algorithms that control money and information. London: Harvard University Press, 2015. 260 p.
2. Ziewitz, M. Governing Algorithms / Science, Technology, & Human Values. 2015. Vol. 41(1). P. 3–16.
3. Zarsky, T. The Trouble with Algorithmic Decisions: an analytic road map to examine efficiency and fairness in automated and opaque decision making / Science, Technology, & Human Values. 2016. Vol. 41(1). P.118–132.
4. Danaher, J. The Threat of Algocracy: Reality, Resistance and Accommodation / Philosophy & Technology. 2016. Vol. 29. P. 245–268.
5. Лепский, В.Е. Методологический и философский анализ развития проблематики управления. М.: Когито-Центр, 2019. 340 с.
6. Калинин, С.А. Об исходных принципах преодоления концептуально методологического кризиса в юриспруденции / Право.by. 2017. № 5. С. 17–23.
7. Калинин, С.А. Субъектный подход: генезис, сущность и место в системе методологии юриспруденции / Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2015. № 2. С. 6–21.
8. Заключение Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики МО АЮР «В отношении мер автоматизированного мониторинга поведения граждан, принимаемых регионами РФ в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [Электронный ресурс] // Московское региональное отделение «Ассоциация юристов России», 2020. — Режим доступа: https://alrf.msk.ru/zaklyuchenie_komissii_po_pravovomu_obespecheniyu_cifrovoy_ekonom_7. Дата доступа: 27.05.2020.
9. Савельев, А.И. Лицензирование программного обеспечения в России: законодательство и практика: Научно-практическое пособие. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 432 с.
10. A governance framework for algorithmic accountability and transparency [Electronic resource] // European Parliamentary Research Service, 2019. Mode of access: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS_STU(2019)624262_EN.pdf. Date of access: 27.05.2020.

Михнева С.В.,
Доцент кафедры теории и истории права и государства ВФ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», г. Волгоград, кандидат юридических наук

Митячкина Е.С.,
Доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», г. Астрахань, кандидат юридических наук (miss.mity@mail.ru)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Mikhneva S.V.,
Chair of Theory and History of Law and State Volgograd branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Russian Federation. Volgograd

Mityachkina Y.S.,
Chair of Department of civil law Astrakhan State University Russian Federation. Astrakhan (miss.mity@mail.ru)

MODERNIZATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNANCE AND MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

На сегодняшний момент идет активное обсуждение предстоящих конституционных изменений, обусловленных предложениями Президента РФ Путина В.В. о создании единой системы органов публичной власти как на государственном уровне, так и на уровне местном. Сегодня в России в соответствии с основополагающими законодательными принципами выделяются 3 ветви власти и 3 уровня власти,

к последним относится — государственный уровень: федеральный и региональный, и уровень местного самоуправления. При объявленной оптимальности взаимного сотрудничества всех публичных органов власти требуется не только практическая воплощенность заявленных лозунгов, потребуется длительная работа по совершенствованию законодательства, его модернизации.

Сегодня местное самоуправление рассматривается различными учеными как комплексный политико-правовой институт, обладающий юридической базой, собственными организационно-правовыми формами осуществления, территориальными, финансово-экономическими и иными основами. Местный уровень власти является непосредственным элементом публичного управления, институтом публичной власти. В связи с чем, органы муниципального уровня, являясь публичными по своему определению, заслуживают особого научного анализа и рассмотрения в системе всех институтов публичной власти. Как отметил Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию 2020 года, проблемы обусловлены разрывом между государственным и муниципальным уровнями власти, что отрицательно сказывается на людях. Предусмотренные законодательством общие для всех граждан права в разных муниципалитетах обеспечиваются по-разному. Поэтому необходимо закрепить в Конституции РФ принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами.

В системе органов муниципального управления важное значение имеет глава муниципального управления, который осуществляет непосредственное руководство муниципалитетом. Сегодня предпринимаются многочисленные попытки рассмотреть данного главенствующего субъекта местного самоуправления с различных позиций. Однако, в аспекте публичной власти и публичного управления глава муниципального образования не получил полного и должного рассмотрения. В соответствии с действующим законодательством глава муниципалитета — это выборное должностное лицо, которое, однако, может избираться различными способами. Сегодня отсутствует определение в законодательном ракурсе главы муниципального образования. Таким образом, видится закономерным внесение корректировок в виде новых уточняющих норм, позволяющих более точнее определить главу местного самоуправления.

На наш взгляд, в Федеральном законе № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» главу муниципального образования как институт публичной власти можно и нужно определить, исходя из действующих нормативно-правовых

актов, а также учитывая модель организационной структуры муниципалитета. Особенностями главы муниципального образования являются следующие условия: глава муниципального образования — это обязательный орган местного самоуправления и высшее должностное лицо местного самоуправления. Таким образом, законодательно п**од главой муниципалитета как института публичной власти предлагается понимать в** широком смысле — самостоятельный орган и должностное лицо муниципально-публичной власти, представляющий интересы местного сообщества, наделенное собственной компетенцией для решения вопросов местного значения с учетом национальных, исторических и иных местных традиций и обычаев. В узком смысле глава муниципального образования как институт публичной власти представляет собой юридически оформленную, организационно обособленную часть механизма публичной власти муниципального уровня, избираемую непосредственно местным населением или представительным органом муниципального образования, наделенную публично-властными исполнительно-распорядительными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления деятельности по решению вопросов местного значения в пределах своей компетенции в соответствии с установленными принципами. Данную формулировку определения целесообразно закрепить в законе №131-ФЗ.

Отметим тот факт, что в новых условиях предстоящих реформ в нашей стране необходимо внести некоторые положения в действующее законодательство. В частности, речь идет о целесообразности закрепления законодательного определения понятия муниципального образования. Так, предлагается в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепить определение муниципального образования как «территориально и организационно обособленную систему муниципально-публичной власти, осуществляющей местное самоуправление посредством форм самоуправления и органов муниципального управления, наделенных властными полномочиями для решения вопросов местного значения». В широком смысле муниципальное образование представляет собой организационно-территориальную единицу, в пределах которой осуществляется местное самоуправления и функционируют местные органы.

Список источников

1. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Н.С. Бондарь, В.И. Авсеенко, С.Н. Бочаров и др.: под ред. проф. Н.С. Бондаря. М.: Закон и право, 2002. 559 с.

2. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Методический центр учебной и практической литературы, 1999. 512 с.
3. Михнева С.В., Герберг Т.А. Глава муниципального образования как институт публичной власти: история и современность / Вестник Евразийской Академии административных наук. Изд-во: Волгоградский институт экономики, социологии и права, № 3(48), 2019. С. 64–67.
4. Михнева С.В., Митячкина Е.С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191–197.

Нугманова Т.М.,
аспирант ЧелГУ
(nugmanowatanya@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА РАСПРОСТРАНЯТЬ РЕЛИГИОЗНЫЕ УБЕЖДЕНИЯ

Nugmanova T.M.,
graduate student at ChelSU
(nugmanowatanya@mail.ru)

PROBLEMS OF EXERCISING THE RIGHT TO DISSEMINATE RELIGIOUS BELIEFS

Не смотря на то, что ст. 28 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) [1] каждому гарантировано право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, на практике при реализации данного права на свободное распространение религиозных убеждений могут возникнуть проблемы, т.к. действия граждан могут быть квалифицированы как миссионерская деятельность. Цель данного исследования найти решение проблемы, возникающей у граждан, распространяющих религиозные убеждения, в случае когда их деятельность признается миссионерской. Задачи: на основе судебной практики определить круг проблем, с которыми сталкиваются граждане; выявить подходы, точки зрения правоведов к решению данной проблемы; предложить реформировать законодательство.

Требования к осуществлению миссионерской деятельности закреплены в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 N 125-ФЗ (далее — Закон о свободе совести) и за их нарушение предусмотрена административная ответственность. Данные требования и ответственность за их нарушение были установлены в 2016 г. с целью принятия дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности [2].

Согласно п. 1 ст. 24.1 Закона о свободе совести под миссионерской деятельностью понимается деятельность религиозного объединения, направленная на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения, в целях вовлечения указанных лиц в состав участников (членов, последователей) религиозного объединения, осуществляемая непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами публично, при помощи средств массовой информации, сети «Интернет» либо другими законными способами [3]. Из данного определения можно вывести следующие признаки осуществления миссионерской деятельности:

– осуществляется религиозными объединениями непосредственно или уполномоченными гражданами и (или) юридическим лицами;

– деятельность направлена на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения;

– целью деятельности является вовлечение в состав религиозного объединения новых участников;

– осуществляется публично.

Статьей 24.2 Закона о свободе совести определен порядок осуществления миссионерской деятельности. Лица, осуществляющие миссионерскую деятельность от имени религиозной группы должны иметь при себе решение общего собрания религиозной группы о предоставлении им соответствующих полномочий, в котором указываются реквизиты письменного подтверждения получения и регистрации уведомления о создании и начале деятельности указанной религиозной группы. Лицо, осуществляющее миссионерскую деятельность от имени религиозной организации должно быть руководителем данной организации, членом ее коллегиального органа или быть священнослужителем религиозной организации, в иных случаях у миссионера должен быть документ, выданный руководящим органом религиозной организации и подтверждающий полномочие

на осуществление миссионерской деятельности от имени религиозной организации, в котором указываются реквизиты документа, подтверждающего факт внесения записи о религиозной организации в единый государственный реестр юридических лиц. Установлены места, в которых миссионерская деятельность осуществляется беспрепятственно: культовые помещения, здания и сооружения, а также на земельные участки, на которых они расположены; объекты недвижимости, принадлежащие религиозным организациям на праве собственности или предоставленные им на ином имущественном праве для осуществления их уставной деятельности; объекты недвижимости, принадлежащие религиозным организациям на праве собственности или предоставленные им на ином имущественном праве организациям, созданным религиозными организациями; места паломничества; кладбища и крематории; помещения образовательных организаций, исторически используемых для проведения религиозных обрядов. Запрещено заниматься миссионерской деятельностью в жилых помещениях, за исключением случаев, когда там проводятся религиозные обряды и церемонии. Для осуществления миссионерской деятельности на чужой территории необходимо согласие руководящего органа религиозного объединения, которому принадлежат объекты недвижимости [3].

Следует обратить внимание на несовершенство законодательства Российской Федерации (далее — РФ) в области осуществления миссионерской деятельности. В обычной жизни бывает сложно определить грань между случаем, когда лицо воспользовалось свободой распространять свои религиозные взгляды в соответствии со ст. 28 Конституции РФ и ситуацией, когда лицо осуществляет миссионерскую деятельность с нарушением законодательства, например, без документа, выданного руководящим органом религиозной организации и подтверждающего полномочие на осуществление миссионерской деятельности от имени религиозной организации. В качестве примера, когда лицо не имело умысла осуществлять миссионерскую деятельность можно привести случай: студентка, являющаяся гражданкой другого государства, в интервью, которое она дала представителю Централизованной религиозной организации, говорила о приглашении на вечеринку в здание церкви. Данное интервью было размещено в сети «Интернет». Студентка была признана виновной в совершении административного правонарушения, заключающегося в том, что она осуществляла миссионерскую деятельность с нарушением требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, а именно: без надлежащего документа, подтверждающего право

осуществлять миссионерскую деятельность от имени религиозной организации. Суду студентка пояснила, что не ставила цель заниматься миссионерской деятельностью и не знала, что ее действия будут расценены как миссионерская деятельность [4].

Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях Верховного Суда РФ содержит информацию о том, что в РФ каждому право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, что это право может ограничиваться в целях недопущения легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также в целях воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе с проблемой прозелитизма), если она не совместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам [5].

Проанализировав положения данного обзора судебной практики, следует прийти к выводу, что ограничения свободы совести направленные на предотвращение нарушений прав человека иногда наносят больше вреда чем пользы. Так является нарушением законодательства ситуация, когда в помещении, принадлежащем религиозной организации, не предназначенном для осуществления религиозной деятельности, была обнаружена литература, не имевшая маркировки с названием данной организации. Данная литература находилась в открытом доступе для желающих, но её никто не распространял [5]. Какие меры помимо обязательности маркировки литературы, предназначенной для осуществления миссионерской деятельности приняты государством в целях недопущения нарушения прав граждан в сфере религии: религиозные организации подлежат государственной регистрации, существуют списки экстремистских материалов. В рассматриваемом случае в помещении религиозной организации, не предназначенном для осуществления религиозной деятельности, была выявлена лежащая в открытом доступе литература. Согласно п. 2 ст. 24.1 Закона о свободе совести миссионерская деятельность осуществляется беспрепятственно в помещениях, принадлежащих религиозным организациям или предоставленных им на ином праве для осуществления их уставной деятельности. Что может пониматься под помещением религиозной организации, не предназначенным для осуществления религиозной деятельности? Если религиозные организации создаются с целью осуществления религиозной деятельности, как должны поступить члены религиозной организации, чтобы не нарушить законодательство, как они могут определить для себя какие поме-

щения не должны использоваться для осуществления религиозной деятельности, может быть издать какой-нибудь документ, повесить вывеску, что помещение предназначено для осуществления религиозной деятельности, или перечислить в уставе помещения, предназначенные для осуществления миссионерской деятельности? Наличие или отсутствие документов и вывески, обозначающих помещение, где лежала литература, как предназначенного для осуществления религиозной деятельности, способствует предотвращению нарушения прав человека? Прокуратурой свободный доступ к литературе для всех, посещающих религиозную организацию (не только для её членов), был расценен как распространение религиозной литературы. Интересно, когда принимались поправки в Закон о свободе совести, проводились ли исследования о том, сколько лиц, не являющихся членами религиозной организации, посещают религиозные организации, читают там литературу, расположенную в открытом доступе, какова вероятность того, что эти люди, почитав литературу, которая не является экстремистской, будут совершать правонарушения или массово поменяют свою веру?

В другом случае, нарушением законодательства религиозной организацией послужила ситуация, когда религиозная литература лежала не в помещении, которое арендовала данная организация, а в коридоре, который не являлся предметом договора аренды [5]. Насколько данная ситуация опасна для общества и государства?

Есть и другие примеры нарушения законодательства о миссионерской деятельности: руководитель местной религиозной организации на своей интернет — странице в социальной сети разместил приглашение на пасхальное богослужение, которое проводилось другой местной религиозной организацией. Действия гражданина были квалифицированы как правонарушение. Гражданин обратился в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 24.1, п. 2 ст. 24.2 Закона о свободе совести, согласно Определению Конституционного суда РФ положения данных статей не нарушают конституционные права заявителя; судом сформулирован системообразующий признак миссионерской деятельности — распространение гражданами, их объединениями информации о конкретном религиозном вероучении среди лиц, которые, не будучи его последователями, вовлекаются в их число, в том числе в качестве участников конкретных религиозных объединений. В случае отсутствия данного признака распространение религиозным объединением, его участниками, другими лицами вовне информации о деятельности данного религиозного объеди-

нения, проводимых им мероприятиях, включая богослужения, другие религиозные обряды и церемонии не может быть квалифицировано как миссионерская деятельность [6]. По мнению Афтаховой конституционный «суд в этом специально обратил внимание правоприменителей на необходимость проведения религиоведческой экспертизы при рассмотрении и разрешении подобной категории дел», так как судьи имеют ограниченные знания в области религиоведения, а вопросы религиозного характера, особенно в части определения правового значения тех или иных действий, требуют специальных знаний в этой области [7, с. 44].

Нарушение законодательства о миссионерской деятельности выразилось в том, что образовательная религиозная организация осуществляла свою деятельность, в том числе миссионерскую, в здании, договор аренды которого истек. Дополнительное соглашение о продлении договора аренды либо новый договор аренды здания не заключались [8].

Совершение административного правонарушения выразилось в проведении гражданином в жилом доме «пятничного намаза». Суду гражданин пояснил, что не является миссионером, не осуществлял миссионерской деятельности, а разговаривал с другими людьми о своих убеждениях [9]. Тогда как в жилых помещениях разрешено совершать религиозные обряды.

Гражданин является последователем религиозного учения, посещал собрания местной религиозной группы, по заказу данного гражданина на рекламной стойке был размещен баннер с книгами и надписью, а на персональной странице в социальной сети гражданин разместил объявление о продаже данных книг за 190 р. Нарушение законодательства о миссионерской деятельности выразилось в том, что рекламная стойка, не входит в перечень мест, предназначенных для проведения миссионерской деятельности. Миссионерская деятельность выразилась в привлечении внимания людей к религиозным текстам и религии [10].

Местная религиозная организация осуществляла свою деятельность, в том числе миссионерскую на территории земельного участка, принадлежащего другой религиозной организации, без документов, подтверждающих право на земельный участок [11].

В рассмотренных случаях судами в действиях граждан, объединений было выявлено нарушение требований законодательства об осуществлении миссионерской деятельности, вышестоящими судебными инстанциями решения оставлены без изменения.

С точки зрения Исаевой свобода совести и свобода вероисповедания могут ограничиваться с целью поддержания стабильности и

единства в поликонфессиональных государствах, однако ограничения не должны быть чрезмерными [12, с. 223].

По мнению Пчелинцева законодательство о миссионерской деятельности применяется не для профилактики угрозы терроризма и иных опасных для общества действий, а против мирных религиозных объединений, которые не популярны у части чиновников и сотрудников правоохранительных органов. Пчелинцев отмечает, что «важной характеристикой миссионерской деятельности является то, что она осуществляется субъектом (религиозной организацией) сознательно, целенаправленно и идентифицируется им самим в качестве миссионерской деятельности путем формального наделения миссионера соответствующими полномочиями», при идентификации деятельности в качестве миссионерской не допустимо руководствоваться объективными признаками вопреки позиции самой религиозной организации [13, с. 5].

Несмотря на то, что правом заниматься миссионерской деятельностью обладают религиозные объединения, осуществляется это право физическими лицами, в связи с чем отсутствует ясность как разграничить случаи, когда человек распространяет свои религиозные взгляды и когда занимается миссионерской деятельностью и должен выполнять требования Закона о свободе совести. Рассмотрев приведенные выше ситуации, следует прийти к выводу, что очень легко нарушить законодательство о миссионерской деятельности, действительно многие действия граждан квалифицируются в качестве миссионерской деятельности, несмотря на то, что Конституционным судом РФ дано разъяснение, что деятельность должна рассматриваться в качестве миссионерской, если в ней имеются все признаки миссионерской деятельности. Также законодательство о миссионерской деятельности чрезмерно ограничивает право распространять религиозные убеждения поскольку за воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него установлена административная ответственность. Таким образом, право распространять свои религиозные взгляды ограничено тем, что нельзя это делать нарушая права других лиц. Кроме того, религиозные объединения подлежат государственной регистрации, для осуществления которой они предоставляют информацию о вероучении, составе участников, руководителе, местах проведения богослужений; лицам, в отношении которых решениям суда установлено, что в их действиях содержаться признаки экстремистской деятельности запрещено быть участниками (членами)

религиозной организации; органами прокуратуры и юстиции осуществляется надзор за исполнением законодательства РФ о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, за организацию и участие в экстремистском сообществе предусмотрена уголовная ответственность. Из чего следует, что религиозные организации контролируются государством.

До введения поправок в закон о свободе совести религиозным организациям, созданным за пределами территории РФ, было разрешено открывать только представительства, которым запрещено вести культовую и иную религиозную деятельность на территории РФ, после введения поправок представительствам иностранных религиозных организаций запрещено вести миссионерскую деятельность. Поскольку понятие «религиозная деятельность» включает в себя понятие «миссионерская деятельность» миссионерская деятельность иностранных религиозных организаций была запрещена до вступления в силу поправок в закон о свободе совести. После вступления данных поправок в силу возникли проблемы в осуществлении права распространять свои религиозные убеждения у иностранных граждан.

О необходимости делать различия между распространением христианского свидетельствования и неправомерного прозелитизма, под которым понимается деятельность по привлечению в религиозное объединение при помощи предложения материальных и социальных благ, оказания давления на людей, находящихся в бедственном положении говориться в постановлении Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), в данном постановлении ЕСПЧ отметил, накладываемые государством ограничения должны быть соразмерны преследуемым целям: обеспечения общественной безопасности, охраны общественного порядка для защиты прав и свобод других лиц.

Согласно особому мнению судьи ЕСПЧ по делу «Коккинакис (Kokkinakis) против Греции» верующие вправе излагать свои убеждения, пытаться заставить других людей их разделить и даже обратить собеседника в свою веру, данное право должно быть ограничено только в случаях, когда людей принуждают поменять взгляды [14].

Наличие у лица документа, подтверждающего право на осуществление миссионерской деятельности; осуществление миссионерской деятельности в здании, договор аренды которого истек; религиозные книги, лежащие в открытом доступе для желающих не влияют на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства, что это противоречит положению

п. 3 ст. 55 Конституции РФ и позиции ЕСПЧ. В связи с чем п. 2–4 ст. 24.1, п. 1–4 ст. 24.2 Закона о свободе совести необходимо исключить.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 20.01.2020).
2. Федеральный закон от 06.07.2016 N 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»// http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=201078&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2764520181351895#0032763264761481725(дата обращения 20.01.2020).
3. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 N 125-ФЗ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/04154b11ab7aacf1f7a3b270b5d034e15009ce83/(дата обращения 20.01.2020).
4. Постановление судьи Приокского районного суда г. Н. Новгорода Астафьевой М.А. по делу об административном правонарушении 5-399/2018. URL: https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html#id (дата обращения: 30.11.2019).
5. Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 июня 2019 годаhttps://vsrf.ru/documents/thematics/28044/ (дата обращения 20.01.2020).
6. Определение Конституционного Суда РФ от 13.03.2018 N 579-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 24.1, пунктом 2 статьи 24.2 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и частью 4 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях// https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-13032018-n-579-o/ (дата обращения 20.01.2020).
7. Афтахова А.В. Некоторые аспекты правового регулирования миссионерской деятельности в российской федерации// Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2019. № 3 (59). С. 42–49.
8. Постановление Ульяновского областного суда от 05.08.2019 г. по делу № 4А-317/2019// //sudact.ru/regular/doc/aPCtmU2gg3V1/ (дата обращения 20.01.2020).
9. Постановление Ростовского областного суда от 02.08.2019 г. № 4а-736/2019// sudact.ru/regular/doc/xVdErrGTB419/(дата обращения 20.01.2020).

10. Постановление Вологодского областного суда от 14.08.2019 г. по делу № 4А-624/2019// sudact.ru/regular/doc/h8bLO2qVFM1J/ (дата обращения 20.01.2020).
11. Решение Засвияжского районного суда г. Ульяновска от 29.07.2019 г. по делу №12-406/2019//sudact.ru/regular/doc/rqfUckfqqCQb/(дата обращения 20.01.2020).
12. Исаева А.А. Формы ограничений свободы совести и перспективы секуляризма в современном мире. Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2017. 228 с.
13. Пчелинцев А. Свобода Совести в контексте общественной безопасности: к вопросу о преодолении конфликта интересов // Религия и Право. 2017 . № 2. С. 3–6.
14. Постановление Европейского Суда по правам человека от 25.05.1993 «Дело «Коккинакис (Kokkinakis) против Греции» (жалоба № 14307/88) По делу обжалуется обвинение заявителя в прозелитизме. По делу допущено нарушение требований статьи 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По делу не допущено нарушения требований статьи 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Прецеденты Европейского Суда по правам человека». 2016. № 2(26) // Консультант плюс: справ. правовая система. Электрон. дан. Москва. 2020. Режим доступа: локальная сеть ЦПДИ ЧОУНБ.

Петелина Е.А.,
ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации», г. Москва,
Юридический факультет, 1 курс
(petelina-liza-mail.ru@mail.ru)

Научный руководитель: ***Петюкова О.Н.***,
д.ю.н., к.и.н., профессор департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
(opetyukova@fa.ru)

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВЕТЕРАНОВ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИКИ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ПОКОЛЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Petelina E.A.**,*
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow Faculty of Law, 1 course
(petelina-liza-mail.ru@mail.ru)

*Scientific adviser: **Petyukova O.N.**,*
Doctor of law, Candidate of Sciences in History,
Professor of the Department of Legal Regulation
of Economic Operations
(opetyukova@fa.ru)

LEGAL GUARANTEES OF SOCIAL PROTECTION OF VETERANS OF THE GREAT PATRIOTIC WAR AS AN INTERGENERATIONAL CONTINUITY POLICY IN THE CONTEXT OF AMENDMENTS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

В соответствии со ст.7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1].

Особо следует отметить, что с учетом одобренного Закона «О поправке к Конституции РФ» предлагается ряд дополнений Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Помимо конституционных положений об индексации пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом, адресной социальной поддержке граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ст.75), особую важность, на наш взгляд, представляет дополнение Конституции РФ тесно связанными между собой положениями ст.67[1] следующего содержания:

«2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.

3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения»[2].

Приведенные положения акцентируют внимание, прежде всего, на морально-этической стороне подвига защитников Отечества, особое место среди которых занимают ветераны Великой Отечественной войны, а также на преемственности поколений, которая выражается в создании условий для духовного, нравственного развития детей и воспитанию в них патриотизма и уважения к старшим.

В недавнем обращении Президента РФ от 25.03.2020 «К гражданам России» Владимир Владимирович Путин подчеркнул необходимость дополнительных мер в текущей социально-экономической ситуации. В связи с этим было принято решение продлить автоматически все социальные пособия и льготы, которые полагаются гражданам, в том числе, ветеранам, на шесть месяцев без предоставления дополнительных документов и посещения инстанций. Также Президент отметил, что выплаты к 75-летию Великой Победы ветеранам и труженикам тыла в 75 и 50 тысяч рублей будут осуществлены до майских праздников, в апреле. Таким образом, В.В. Путин говорил о необходимости социальной защиты в непростое время, но важно, что государство, несмотря на сложную обстановку в стране, не забывает о подвигах граждан [6].

Вырабатывая комплекс мер социальной поддержки, следует учитывать, что ветераны Великой Отечественной войны — это люди, совершившие подвиг во имя Отечества, не взирая на собственные лишения и страдания.

Система социальной защиты ветеранов с течением времени изменяется. Совершенствование этой системы может способствовать укреплению межпоколенческих отношений с учетом важной роли ветеранов в общественной жизни, передачи ими высоких моральных жизненных ориентиров молодому поколению.

Трагические события, начавшиеся в 1941 г. стали основанием для перестройки всего государственного механизма с мирных рельсов на военные. А в послевоенное время вплоть до начала 1990-х гг. развивалась патерналистская модель отношений государства и общества, когда преимущественно от государства, а также от квазиобщественных организаций (коммунистической партии, комсомоль-

ской, пионерской и октябрятской организаций) исходила помощь и социальная поддержка ветеранов.

Развитие законодательства о правовых гарантиях социальной защиты ветеранов Великой Отечественной войны продолжается с 1945 г. по сегодняшний день и претерпевает изменения.

Следует отметить, что в условиях тотальной мобилизации человеческих и материальных ресурсов страны на благо Победы инвалиды войны привлекались к общественному полезному труду. Так, например, была выпущена Инструкция Наркомсобеса[1] РСФСР от 16.07.1941 «О порядке трудоустройства и направления на обучение инвалидов войны». В 1942 г. было опубликовано Постановление СНК СССР[2] №640 «О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны, вслед за которым в 1944 году вышла инструкция Наркомсобеса.

В 1965 г. вступило в силу Постановление Совета Министров СССР «О расширении льгот инвалидам Отечественной войны и членам семей военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну», в 1981 г. — Постановление «О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих» [8, с. 52–54].

Вышеперечисленные документы стали законодательной базой для реализации дальнейшей социальной политики. Примерно до 1960-х гг. основным направлением в области социальной политики государства было обеспечение трудоустройства ветеранов Великой Отечественной войны, а ближе к 1970-м гг. — улучшение их материального положения и обеспечения.

Сейчас же направление социальной политики по отношению к ветеранам Великой Отечественной войны является одним из важнейших. Социальная политика государства формирует модель общественных отношений к ветеранам, образец того, как нужно относиться к ветеранам, как они важны для общества и как необходимо их поддерживать.

Прежде чем перейти к рассмотрению социальной политики в отношении Российской Федерации, обратимся к зарубежному опыту социальной поддержки ветеранов. Во Франции сейчас действует Министерство по делам бывших военнослужащих и жертв войны. Структура Министерства включает в себя три отдела: по историче-

---

1 Наркомсобес — Народный комиссариат социального обеспечения

2 СНК СССР — Совет народных комиссаров СССР — высший коллегиальный орган исполнительной и распорядительной власти Союза Советских Социалистических Республик.

ской информации, церемониям и общим делам. Задача этой структуры сделать памятными подвиги героев. Ветераны Франции в рамках политики имеют определенную льготу, например, они получают пенсию не с 65 лет, как большинство пенсионеров, а с 60-летнего возраста. Помимо государственной структуры во Франции функционируют общественные организации, например, Союз ассоциаций ветеранов Франции. Основателем Союза был государственный деятель Шарль де Голль, поэтому эта организация создана не только для защиты интересов ветеранов Второй мировой войны, но и тех, кто воевал во Вьетнаме, в Алжире. Одной из достопримечательностей Франции является архитектурное сооружение, возведенное в Париже, — Дом инвалидов. Дом инвалидов для ветеранов Франции — настоящая гордость, ведь он является не только музеем воинской славы Франции, но и государственным военным госпиталем, который оказывает медицинскую помощь. Также здесь могут получить поддержку те ветераны, которые остались беспомощными, в стенах этого Дома они находятся на полном содержании [10, с. 21].

Следующая страна, чей опыт мы рассмотрим, — это США. В США существует специальное Министерство по делам ветеранов. Главной целью министерства является поддержка ветеранов путём предоставления определенной социальной помощи. В Министерство по делам ветеранов входит три администрации. Первая администрация по здравоохранению ветеранов контролирует оказание медицинской помощи ветеранам: медицинские обследования, региональные медицинские центры. Администрация по льготам ветеранов отвечает за их регистрацию, определение их прав, а также за льготы, занятость, образование, пенсии. Национальная администрация кладбищ позволяет обеспечить захоронение умерших ветеранов, контролирует выплату пособий на погребение, следит за содержанием кладбищ, которые находятся в ведении министерства.

Также малообеспеченным ветеранам предоставляются специальные выплаты в рамках программы денежной поддержки доходов, ежемесячно каждый ветеран получает в среднем 300 долларов. Все льготы на проезд, бесплатное медицинское обслуживание или медицинская помощь по особым условия распространяются не только на ветерана, но и на его семью [11].

Рассматривая систему социальной защиты ветеранов в Российской Федерации, обратимся к Федеральному закону от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии со ст.1 которого выделяются категории ветеранов, а в ст.2 определены те, кто относится к ветеранам Великой Отечественной войны:

1) участники Великой Отечественной войны;

2) лица, работавшие на военных объектах;

3) лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;

4) лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР;

5) лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

В ст.8 указаны направления политики государства по отношению к ветеранам, например, предусматривается создание структур по делам ветеранов в органах государственной власти, реализация мер социальной поддержки, выделение из федерального бюджета и бюджета субъектов РФ средств, которые необходимы для оказания социальной поддержки, а также предусматривается пропаганда в СМИ важности добросовестной военной службы и трудовой деятельности, значимости наград за подвиги [3].

Обратим внимание на п. 1 ст. 8, в нем говорится о создании структур в органах государственной власти по делам ветеранов. Такой орган учрежден Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1200 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов» [4]. В Положении о Комиссии указано, что Комиссия при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов — это совещательный орган, цель которого обеспечить взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с осуществлением социальной защиты ветеранов. Также в документе указаны основные задачи комиссии, упор делается на два направления: государственная социальная политика по отношению к ветеранам и государственная политика в области патриотического воспитания и уважительного отношения [7].

С учетом зарубежного правового опыта предлагается создать государственный орган, который бы имел в своей структуре несколько подразделений: первое — курирует вопросы материального обеспечения (выплаты, льготы, субсидии ветеранам войны), второе — медицинское обслуживание (специализированные клиники, больницы, диагностические центры, реабилитационные центры — в них имеется значительная потребность, поскольку многие ветераны войны имеют определенные ограничения по здоровью), третье —

морально-психологическая поддержка ветеранов Великой Отечественной войны.

Если говорить об организации второго подразделения, то нужно сказать, что ветераны Великой Отечественной войны нуждаются в развитой системе медицинского обслуживания, которая требует совершенствования. В 2012 году Россией была ратифицирована Конвенция «О правах инвалидов» (далее — Конвенция), в которой указана необходимость проведения для инвалида комплекса абилитационных и реабилитационных мероприятий, услуг, которые охватят всю социальную сферу. Ратификация Конвенции накладывает на государство большую ответственность за реализацию прав для полноценной жизни инвалидов, а также их семьи. В связи с ратификацией Конвенции законодательство Российской Федерации нуждалось в приведении его в соответствие с положениями Конвенции. Создавались определенные структуры для решения вопросов с инвалидами, со специалистами, которым требовалась профессиональная переподготовка для участия в программе создания доступной среды для инвалидов.

Необходимо проводить оценку параметров ограничений основных категорий жизнедеятельности и основных нарушений функций организма до и после проведенных реабилитационных мероприятий для определения уровня проведения индивидуальных программ реабилитации и абилитации (далее — ИПРА). Наиболее удобной формой оценки результатов ИПРА считается оценивание по «функциональным классам». Функциональный класс (далее — ФК) показывает состояние функции параметра. ФК оценивается по 5-ти балльной шкале, 5 баллов приравниваются к 100%. ФК=0 характеризует начальное состояние параметра, ФК=1 — легкое нарушение (до 25%), ФК=2 — умеренное (26–50%), ФК=3 — значительное (51–75%), ФК=4 — резко выраженное или полное нарушение данного параметра (76–100%). ФК достаточно универсальное понятие, которое дает возможность кратко и удобно выражать степень нарушения. С помощью такого способа просто вычислить эффект реабилитации в баллах: разность ФК до и ФК после цикла реабилитации.

В России, как и в других странах, отсутствует единая информационная система индивидуально по каждому инвалиду. Работа этой системы позволила бы сформировать единый подход к оценке, организации реабилитационных мероприятий и контролю за их эффективностью. Во многом из-за отсутствия такой системы появляются препятствия для своевременного проведения реабилитационных и абилитационных мероприятий для инвалидов [9].

Особое внимание стоит уделить моральному состоянию ветеранов Великой Отечественной войны. Необходимо улучшать не только материальное, но и моральное состояние ветеранов. Проблема одиночества и отсутствия заботы о ветеранах являются одними из самых актуальных. Многие граждане современной России часто забывают о том, что своей жизнью, радостями дней они должны быть благодарны ветеранам Великой Отечественной войны.

Возникает вопрос: имеется ли необходимость закрепления в российском законодательстве мер не только материальной, но и морально-психологической поддержки ветеранов Великой Отечественной войны?

На наш взгляд, отсутствие четкой программы социально-психологической поддержки ветеранов составляет пробел в системе социальной политики по отношению к ветеранам.

Нами был проведен социологический опрос (рис. 1, рис. 2). Респондентами стали студенты 1–3 курсов — 211 человек и школьники с 9–11 классы — 107 человек. Общее число респондентов — 318 человек.

В соответствии с результатами опроса школьников получилось, что 105 человек видят необходимость в особом отношении к моральному состоянию ветеранов со стороны подрастающего поколения, то есть подавляющее большинство считает, что это важно, в то время как 2 человека не видят в этом необходимости.

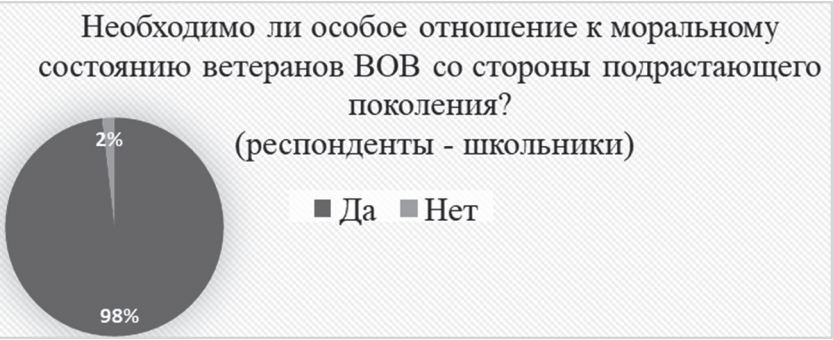

Рис. 1. Необходимость особого отношения к моральному состоянию ветеранов ВОВ со стороны подрастающего поколения (респонденты — школьники)

Следующая диаграмма иллюстрирует результаты опроса среди студентов 1–3 курсов Финансового университета Юридического факультета (211 человек):

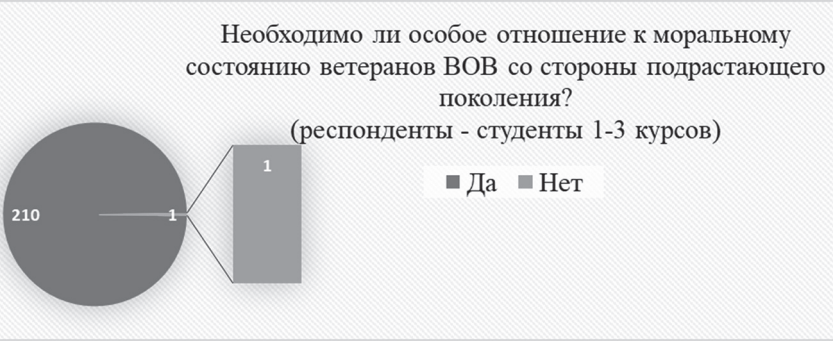

Рис. 2. Необходимость особого отношения к моральному состоянию ветеранов ВОВ со стороны подрастающего поколения (респонденты — студенты)

Почти 100% опрошенных, считают, что требуется особое отношение к морально-психологическому состоянию ветеранов со стороны подрастающего поколения.

Если рассматривать вручение медалей работниками социальной защиты населения, то играет огромную роль человеческий фактор. Указ Президента РФ от 13 июня 2019 г. N 277 О юбилейной медали «75 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» определил порядок вручения медалей, категории людей, которые должны их получить, был утвержден внешний вид медали [5]. Зачастую ветераны очень приветливы и тепло встречают гостей, но в силу того, что вручение медалей осуществляется социальными работниками, которые обязаны это делать в рамках определенного регламента в течение ограниченного времени, процедура награждения может превратиться в формальность.

Вручение таких памятных и важных символов может стать не просто формальностью, а жизненно важной процедурой, например, с привлечением к участию добровольцев, активно помогающих ветеранам, что одновременно будет способствовать развитию патриотических чувств молодежи.

Данные социологического опроса студентов и школьников, представленные в диаграммах, позволяют сделать вывод, что особое отношение к социально-психологическому состоянию ветеранов ВОВ имеет ничуть не меньшее, а может быть, и большее значение при реализации мер социальной политики.

К сожалению, с каждым годом ветеранов Великой Отечественной войны становится все меньше, поэтому важно, чтобы государственная политика оказывала двойное действие на жизнь ветеранов: с

одной стороны, благоустройство и материальное обеспечение жизни ветеранов, а с другой стороны — забота и постоянная память об их великих подвигах. Важно не только в рамках юбилейных дат вспоминать о ветеранах, дарить им подарки, вручать медали, необходимо поддерживать их эмоциональное состояние на достаточно высоком уровне, ведь они — наша история, наша память и наша гордость.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации с изм. и доп. на 2020 год. Москва: Эксмо, 2019. 32 с. (Законы и кодексы)
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. // СПС «КонсультантПлюс Технология ТОП». URL: http://www.consultant.ru/
3. Федеральный закон «О ветеранах» от 12.01.1995 N 5-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс Технология ТОП. URL:http://www.consultant.ru/
4. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1200 (ред. от 27.03.2020) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов». [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс Технология ТОП. URL: http://www.consultant.ru/
5. Указ Президента РФ от 13 июня 2019 г. N 277 “О юбилейной медали «75 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.». [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс Технология ТОП. URL:http://www.consultant.ru/
6. Обращение Президента России от 25 марта 2020 г. «Обращение к гражданам России». [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: https://www.garant.ru/
7. Положение о Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам ветеранов. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс Технология ТОП. URL: http://www.consultant.ru/
8. Голубицкий М.С. Социальная политика Советского государства в отношении участников и инвалидов Великой Отечественной войны в 1950–1980-е годы // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2015. № 4. С. 52–56.
9. Горенков Р.В., Ефимова А.О., Орлов С.А., Розалиева Ю.Ю., Петюкова О.Н., Кузякина А.С. Оценка эффективности реабилитационных мероприятий для инвалидов в Российской Федерации // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2019. Т. 27. № 4. С. 418–423.
10. Сараева И.А. Социальная защита ветеранов войн: зарубежный опыт // Марийский юридический вестник. 2016. № 1. С. 21–23.
11. Шестяева Т.В. Социальная защита ветеранов боевых действий: сравнительный анализ США и России. [Электронный ресурс] // Бесплатная интернет-библиотека. — URL: http://doc.knigi-x.ru/22ekonomika/415211-1-socialnaya-zaschita-veteranov-boevih-deystviy-sravnitelniy-analiz-ssha-rossii-shestyaeva-studentka-ku.php

Степанов А.А.,
Аспирант Тюменского государственного университета
и Университета Лотарингии (г. Мец, Франция)
(aleksandr.stepanov@univ-lorraine.fr)

Попова Д.В.,
Магистрант 2 года обучения,
Тюменский государственный университет
(pdv_popova@mail.ru)

АЛГОРИТМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Alexander Stepanov,
PhD student at the University of Tyumen
and the University of Lorraine
(aleksandr.stepanov@univ-lorraine.fr)

Daria Popova,
Master's degree student at the University of Tyumen
(pdv_popova@mail.ru)

ALGORITHMIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITY AS A PROSPECT FOR THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN STATE IN THE DIGITAL ERA

В наши дни четвертая промышленная революция перестает быть гипотетическим событием и становится неизбежностью. Кибернетизация всех сфер человеческой деятельности и повсеместное использование новейших информационных технологий жизненно важны для развития экономики и общества. Поэтому все государства мира так или иначе стремятся поддерживать эти изменения или даже возглавлять их, создавать особые правовые режимы для технологических компаний и финансировать научные исследования.

В то же время промышленная революция работает и в обратную сторону — информационные технологии предоставляют широкий инструментарий для реформирования государственного управления

и системы публичной власти в целом. И пренебрегать такой возможностью было бы по меньшей мере нецелесообразно. Однако встраивание искусственного интеллекта или «больших данных» в публично-властные отношения требует также существенного изменения самой правовой системы страны.

Такие процессы характерны и для Российской Федерации, что прослеживается даже на уровне конституционных поправок 2020 года : информационные технологии, а также обеспечение безопасности при их применении были отнесены в новой редакции ст. 71 Конституции к исключительному ведению Федерации, что подчеркивает их особую значимость для функционирования государства как единого целого. Кроме того, к компетенции Правительства была отнесена поддержка научно-технологического развития Российской Федерации. Данное положение отражает тот факт, что поддержка IT-сектора экономики стала одним из ключевых направлений государственной политики России.

В то же время, рядом поправок в Конституцию вводится понятие единой системы публичной власти, которая включает в себя органы государственной власти и местного самоуправления. При этом выстраивание её именно как системы, согласованно функционирующего механизма, осуществляющего эффективное взаимодействие как между органами внутри системы, так и вне её, с гражданами и организациями, становится серьезным вызовом для всех уровней власти.

Представляется невозможным ответить на него без глубокого внедрения информационных технологий в государственное управление. Здесь имеется в виду не внешнее выражение цифровизации, в том числе переход на цифровые носители информации или прием обращений граждан по электронной почте. Речь идет о внутренних, содержательных изменениях в порядке принятия властных решений путем использования упомянутых технологий машинного обучения и больших данных, то есть алгоритмизации системы публичной власти.

Перспективы использования технологий искусственного интеллекта в процессе принятия решений достаточно широки и затрагивают все его этапы и все уровни власти: от моделирования последствий принятия стратегических решений Правительством до полной автоматизации государственных услуг. В целях системного изучения рассматриваемого вопроса уместно выделить три аспекта: текущее положение дел в сфере алгоритмизации публичной власти, запланированные в рамках программных документов нововведения, а также перспективы дальнейшей алгоритмизации публичной влас-

ти, пока не предусмотренные, но являющиеся логичным продолжением осуществляемой политики.

Так, концепция «электронного правительства» реализуется в России с 2008 года, и к 2020 году, вместе с окончанием государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313, были фактически достигнуты поставленные в ней цели. Среди созданных структурных элементов электронного правительства наиболее важными в контексте статьи являются: Единый портал государственных и муниципальных услуг, Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, Единая система межведомственного электронного взаимодействия и Национальная платформа распределенной обработки данных.

Перечисленные системы сформировали необходимую инфраструктуру для модернизации системы публичной власти в Российской Федерации, и, в частности, существенно упростили административные процедуры в сфере оказания государственных процедур и взаимодействия между государственными органами. Фактически, основной итог политики «электронного правительства» следует из его названия — существенная часть властно-публичных отношений из бумажной формы перешла в электронную.

Следующей, планируемой ступенью озвученной политики в научной литературе называют переход к «цифровому правительству» [1, с. 71], то есть формированию единой экосистемы и интеграции информационных технологий в сам процесс принятия политических и административных решений. Его реализация связывается с принятием в 2018 г. национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утверждена президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (Протокол от 4 июня 2019 г. № 7)), а именно содержащегося в ней федерального проекта «Цифровое государственное управление». Проект направлен на внедрение до 2024 года цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг.

Задачи в рамках проекта направлены на дальнейшую систематизацию и связность данных путем их приведения в соответствие при межведомственном электронном взаимодействии, обеспечения единства форматов и атрибутов данных и автоматизации самого взаимодействия (п/п 1.17), а также путем введения единой цифровой

аналитической платформы предоставления статистических данных, отчетности в государственные органы (п/п 1.34), которая позволит их унифицировать и использовать в процессе правоприменения.

Для содействия в принятии решений на высшем уровне п/п 1.30 также предусматривает создание информационных систем поддержки принятия решений высшими органами государственной власти с использованием технологий изучения общественного мнения. Можно предположить, что для анализа общественного мнения могут быть использованы технологии «больших данных», что позволит с большей точностью определять целесообразность принимаемых решений и оценивать их возможные последствия.

В целом перечисленные задачи можно охарактеризовать как рациональные и необходимые в современном государстве. В мире, где данные становятся «новым черным золотом», Российская Федерация должна максимально использовать предоставляемые ими возможности в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а для этого необходимы их систематический сбор и унификация в электронной форме. Единая инфраструктура электронного правительства в таком случае должна стать преимущественным полем деятельности органов публичной власти (подп. 1.1).

Однако наиболее прогрессивным представляется положение подп. 1.2, формулирующее задачу создания нормативной базы для машиночитаемого описания процесса оказания государственных и муниципальных услуг, а также исключения участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг. Иными словами, федеральный проект обозначает необходимость полной автоматизации приоритетных государственных и муниципальных услуг: машиночитаемый процесс оказания услуги — это алгоритм принятия решения о её предоставлении, то есть компьютерная программа. Технические аспекты реализации такой задачи пока не ясны, но однозначно можно констатировать, что она является существенным шагом к алгоритмизации системы публичной власти в Российской Федерации, и при успешном внедрении она существенно сократит время ожидания для заявителей и процедурные издержки — для государства.

В русле унификации располагаемых государством данных Государственная Дума Российской Федерации 21 мая 2020 г. приняла в третьем чтении Федеральный закон «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации». Указанный регистр призван собрать в себе «30 видов сведений от 12 основных поставщиков» [2], среди которых содержатся все основные сведения о физическом лице, а также его иден-

тификаторы в органах государственной власти, органах местного самоуправления и внебюджетных фондах. При этом закон в п. 8 ст. 8 предусматривает присвоение каждому физическому лицу индивидуального и неизменяемого номера. Фактически, он будет следовать за человеком с момента рождения и будет объединять данные о нем даже после смерти.

Как на стадии концепции, так и на стадии принятия идея создания единой базы данных российских граждан с присвоением им идентификационных номеров встретила критику в парламентской оппозиции и научной литературе. В частности, высказывалось мнение о противоречии порядка формирования регистра праву на неприкосновенность частной жизни и закрепленному в ст. 24 Конституции Российской Федерации запрета на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, так как при присвоении идентификационного номера с рождения такое согласие презюмируется [3, с. 37–38] . Там же авторами выделяется потенциальная проблема «Большого брата», так как «Благодаря единому идентификатору во всей электронной системе находится «ниточка», потянув за которую (где главная задача в знании личного номера) можно получить полный объем обработанной информации».

С одной стороны, принятый закон не предусматривает сбора каких-либо дополнительных сведений о гражданах Российской Федерации сверх тех, которыми отдельные органы государственной и муниципальной власти уже обладают. Речь идет лишь об их систематизации, обеспечении их актуальности и достоверности с целью повышения эффективности оказания государственных услуг, принятия актов стратегического планирования и т.д. Подобный регистр необходим для дальнейшей алгоритмизации системы публичной власти в России, поскольку он позволяет не вводить вручную либо запрашивать необходимые данные о лице при каждом его обращении в органы власти — эти сведения станут доступны автоматически и в машиночитаемом виде, что позволит работать с ними в том числе и компьютерным экспертным программам. Таким образом в значительной степени решается одна из проблем использования систем искусственного интеллекта — ввода данных в систему.

С другой стороны, действительно остро встает проблема целевого использования собранных данных и обеспечения их сохранности. В регистр включаются все важнейшие сведения о лице, что создает широкое поле для злоупотреблений, их использования в коммерческих и мошеннических целях. Поэтому вопрос надлежащей защиты данных должен стать определяющим в существовании регистра, однако систематически происходящие «утечки» вынуждают сомне-

ваться в том, что такая защита будет обеспечена, а человеческий фактор — минимизирован.

Перечисленные планы в сфере алгоритмизации системы публичной власти в Российской Федерации объединяет то, что они в большинстве своем направлены на совершенствование процедуры оказания государственных и муниципальных услуг. Это говорит о попытке внедрения в России «государства как платформы» или «сервисного государства» — комплексной организационно-технической инфраструктуры для предоставления необходимых гражданам и бизнесу услуг, а также для обеспечения деятельности системы государственного управления [4]. В рамках этой либертарианской концепции государство не реализует публичные функции, а оказывает государственные услуги в рамках конкуренции с иными субъектами рыночных отношений. В подтверждение написанного можно привести также планы по внедрению «суперсервисов» — платформенных решений по оказанию сложных государственных услуг по ряду конкретных жизненных ситуаций в полностью цифровом формате [5]. Именно модель сервисного государства обусловлена наибольшей необходимостью внедрения информационных технологий во все управленческие процессы, так как это обеспечивает важное конкурентное преимущество.

Относительно дальнейших перспектив алгоритмизации государственного управления в Российской Федерации в отечественной научной литературе представлены различные точки зрения. Часть авторов рассматривают ее как нечто футуристическое, дискутируя на темы абстрактного «робота-юриста» [6] и будущего юридической профессии [7], либо же скептически относятся к принципиальной возможности машинизации права [8]. Другие дают развернутые перечни направлений применения искусственного интеллекта в юридической практике в целом и в отдельных ее направлениях [9]. В целом ученые склоняются к необходимости автоматизации системы публичной власти и внедрения в неё современных технологий в той или иной степени.

У. Крамер, Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильева, однако, обоснованно указывают, что «результатом государственной политики стала цифровизация не института административных процедур, а лишь его части — порядка предоставления публичных услуг» [10, с. 775] . В связи с этим была сформулирована задача цифровизации именно унифицированного законодательства об административных процедурах, которого в настоящий момент не существует.

Опуская достаточно противоречивые и нереализуемые в ближайшем будущем идеи «робота-судьи» и «робота-законодателя», одной из самых прогнозируемых в научной литературе стала идея маши-

ночитаемого права и цифрового правотворчества [11, с. 45–47]. В рамках этой концепции можно выделить две степени или стадии цифровизации нормотворчества. В первой, «от бумаги» правовые нормы сохраняют традиционную текстуальную форму, но составляются таким образом, чтобы обеспечить их усвоение программой: они представляются в виде строго определенных логических формул, исключаются многозначные термины и возможность для толкования. Такие нормы, наиболее подходящие для отраслей публичного права с их императивным регулированием, фактически приобретают вид алгоритмов, позволяющих в зависимости от исходных данных прийти к определенному результату. При этом подобные нормы могут равно использоваться как искусственным интеллектом, так и государственными служащими.

Вторая стадия, «от модели» предполагает создание «умных законов» (по аналогии с «умными контрактами») — нормативных правовых актов, сразу составляемых в виде программного кода параллельно с текстуальной формой. Их отличительной чертой является самоисполняемость, то есть возможность осуществлять толкование правовых норм, юридическую квалификацию деяний и правоотношений, выносить правоприменительные решения без участия человека и т.д. [12, с. 100]. Такая идея представляется в целом реализуемой, хоть и весьма трудозатратной, так как требует постоянной актуализации.

Более того, технологии искусственного интеллекта могут использоваться в нормотворчестве в самом процессе составления нормативного акта. С их помощью можно выявлять внутренние противоречия и несоответствие действующему законодательству, а также смоделировать последствия принятия нормативного правового акта [13, с. 74].

Как итог, можно утверждать, что Россия находится на начальном этапе алгоритмизации системы публичной власти: к настоящему моменту сформирована информационно-техническая база «цифрового правительства» — электронная инфраструктура для взаимодействия между государством и гражданами, а также государственных органов между собой; оцифрована значительная часть данных. Дальнейшим шагом, заложенным в рамках государственного планирования, становится систематизация созданной инфраструктуры и данных в целях формирования платформенной модели государственного управления.

Для оптимального функционирования такой модели необходим переход к следующему этапу — автоматизации, там, где это возможно, правоприменения путем внедрения технологий искусственного интеллекта в процедуру принятия решений. При этом при принятии наиболее простых правоприменительных актов с жестко определен-

ной процедурой и отсутствием предоставленной правоприменителю дискреции, возможен полный отказ от участия человека, как это уже запланировано для государственных и муниципальных услуг. В остальных случаях, когда закон предоставляет должностному лицу определенное поле для усмотрения, программа может предлагать основанные на анализе «больших данных» варианты решения, а за государственными служащими будет оставаться окончательное решение. Они будут играть роль «человечной» инстанции, которая всегда вправе отвергнуть предложенные варианты.

При этом следует руководствоваться тем, что информационные технологии, внедренные в сферу правоприменительной деятельности, не должны ограничивать существующий объем прав личности, но способствовать их реализации с большей эффективностью и в кратчайшие сроки. Для этого необходимо поддерживать соблюдение принципа законности путем качественной правовой регламентации их использования.

Список источников

1. Добролюбова Е.И. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. 2018. С. 70–93.
2. ФНС России предложила внести доходы каждой семьи в специальный реестр / Интерфакс. URL: https://www.interfax.ru/business/704596
3. Романовская О.В., Романовский Г.Б. Цифровые технологии и деконцентрация государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 36–40.
4. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) Государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратегических разработок, 2018 // URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet_21.05.2018.pdf
5. Суперсервисы на Госуслугах / Госуслуги. URL : https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_08_09_super_services
6. Никифорова Т.С., Смирнова К.М. Оставят ли роботы юристов без работы? // Закон. 2017. № 11. С. 110–123.
7. Ралько В.В. Будущее нотариата // Нотариус. 2016. № 8. С. 8–11.
8. Иванов А.А. О глубине машинизации права // Закон. 2018. № 5. С. 35–41.
9. Морхат П.М. Возможности, особенности и условия применения искусственного интеллекта в юридической практике // Администратор суда. 2018. № 2. С. 8–12.
10. Крамер У., Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Электронные формы в административном процессе России и Германии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 10 (4). С. 756–780.

11. Аверьянов М.А., Баранова О.В., Кочетова Е.Ю., Сиваков Р.Л. Цифровая трансформация процессов нормативного регулирования: тенденции, подходы и решения // International Journal of Open Information Technologies. 2018. № 6 (11). С 42–49.
12. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
13. Зенин С.С., Кутейников Д.Л., Япрынцев И.М., Ижаев О.А. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. № 19. С. 72–80.

Тимошенко М.В.,
старший преподаватель кафедры политологии и социологии,
заместитель декана юридического факультета
по профориентационной работе Учреждения образования
«Гомельский Государственный университет
имени Франциска Скорины», Республика Беларусь
(marina_ttt@list.ru)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ ЧИСЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Timoshenko M.V.,
senior lecturer of the Department of political science and sociology,
Vice Dean of the faculty of law of Francisk Skarina Gomel State University,
Republic of Belarus
(marina_ttt@list.ru)

ACTUAL ISSUES OF REDISTRIBUTION OF POWERS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS IN THE CONTEXT OF OPTIMIZING OF THE STATE BODIES

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функциони-

рования публичной власти» [1] предусматривается сближение государственных и муниципальных органов. Новые конституционные нормы позволяют консолидировать публичную власть и местное самоуправление. Ст. 132 Конституции дополнена частью 3, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Также ч. 1 ст. 131 дополнена пунктом 1.1, в соответствии с которым органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. В этой связи представляет интерес опыт Республики Беларусь, где местные органы входят в систему органов исполнительной власти. Однако следует отметить, что опыт зарубежных стран не должен заимствоваться автоматически, поскольку в любой системе государственного управления есть и положительные моменты, и недостатки.

В Республике Беларусь сложилась трехуровневая система органов местного управления, которая соответствует существующему административно-территориальному делению страны. Согласно ст. 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее — Закон о местном управлении и самоуправлении) органами местного управления являются исполнительные комитеты (далее — исполкомы) и местные администрации, объединенные в единую систему [2]. На областном уровне действуют областные и Минский городской исполком, на базовом уровне — районные и городские (городов областного подчинения) исполкомы, на первичном — образуются сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) исполкомы и местные администрации.

В настоящее время особенностью правового статуса исполкомов и местных администраций является то, что они утратили статус исполнительно-распорядительных органов Советов депутатов, как это было в советское время, и стали частью системы органов исполнительной власти, хотя в законодательстве всё ещё именуются исполнительно-распорядительными органами. Исполкомы всех уровней отделены от соответствующих Советов депутатов в организационном плане, не образуются последними в качестве своих исполнительных и распорядительных органов, являются частью не только централизованной системы органов местного управления, но и системы органов исполнительной власти Республики Беларусь в целом. Руководителей исполкомов областного и базового уровней и местных адми-

нистраций население не избирает, они назначаются центральной властью. Лишь в исполкомах первичного уровня председатель Совета депутатов одновременно является председателем исполкома. Таким образом, особенностью белорусской модели организации государственной власти на местах является то, что органы местного управления фактически интегрированы в систему органов исполнительной власти, являются элементом властного механизма государства при сохранении подотчётности и подконтрольности вышестоящим органам и Президенту Республики Беларусь; помимо собственных полномочий, закрепленных в Законе о местном управлении и самоуправлении, проводят функции вышестоящих органов на места.

Государственное управление тесно связано с государственной службой. В законодательстве Республики Беларусь даётся понятие государственной службы и государственных служащих. Государственной службой признаётся профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов [3, ст. 2]. В Республике Беларусь государственным служащим является гражданин республики, занимающий государственную должность, наделённый соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования [3, ст. 5].

Сфера деятельности государственных служащих весьма разнообразна. Они работают в палатах Парламента, Правительстве, Конституционном и Верховном Судах, Администрации Президента, органах прокуратуры, в министерствах, других республиканских органах исполнительной власти, дипломатических представительствах, консульских учреждениях и миссиях, а также в органах местного управления.

К государственным служащим предъявляются очень серьезные, вытекающие из актов законодательства, требования, поскольку от качества их работы зависит эффективность государственного управления. Общие требования к госслужащим, в т.ч. к их профессиональным компетенциям, прописаны в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь», иных актах законодательства, должностных инструкциях. Они связаны с уровнем образования, стажем работы, состоянием здоровья, владением определенными навыками. Сегодня требования к государственным служащим постоянно возрастают. Для государственных служащих установлены ограничения, связанные с их профессиональной деятельностью. Например, им

запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, управлять коммерческой организацией, участвовать в забастовках [3, ст. 22], Претенденты на занятие государственной должности не должны иметь судимости [3, п.1.10 ст. 33].

Ограничения для государственных служащих существуют в любом государстве, что следует рассматривать как нормальную практику, направленную на предотвращение коррупционных правонарушений и конфликтов интересов. Наличие ограничений способствует тому, чтобы на государственную службу поступали лучшие из лучших, т.к. деятельность государственных служащих, выполняемая ими работа, её качество воспринимаются обществом как действия государственного органа.

Проблемами поиска оптимального соотношения числа государственных органов и государственных служащих в контексте реализации возложенных на них функций, полномочий по их реализации занимались многие ученые в советский период [4–6]. В настоящее время, в условиях постоянного совершенствования государственного управления, поиска оптимальной системы осуществляющих его органов, стремительного развития информационных и инновационных технологий, жесткой конкуренции во всех сферах экономики, негативных изменений демографической ситуации, проблема оптимизации государственного аппарата и сокращение численности государственных служащих снова актуализируется и становится одним из ключевых направлений государственной политики, на что обращают внимание специалисты [7–8].

Существует взаимосвязь между количеством государственных органов, их полномочиями и численностью работников государственного аппарата. Поэтому оптимизация органов государственного управления должна быть направлена на создание действенной системы, отвечающей потребностям решения неотложных социально-экономических задач для повышения уровня и качества жизни населения.

Процесс оптимизации государственного аппарата начался в Республике Беларусь в 2011 году с сокращения численности аппарата Совета министров на 20%. Предполагалось, что, если этот проект по оптимизации будет успешным, сокращение количества госслужащих затронет и другие госорганы.

Следующий этап оптимизации прошёл в 2013 году. Правовой основой его осуществления был Указ Президента №168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» [9], в соответствии с которым государственный аппарат Беларуси должен был стать компактным и эффективным. Такая цель неодно-

кратно озвучивалась Главой государства. План по её достижению к 2020 году был предусмотрен в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [10]. Следует отметить, что идея реформы заключалась не просто в сокращении штата государственных служащих, но и поднятии статуса и материального состояния госслужащих с параллельным усилением их ответственности. С 2013 года в результате оптимизации численности госаппарата количество государственных служащих сократилось еще на 25% [7, с. 6]. Сокращения коснулись и органов местного управления, при том, что по замыслу реформы, планировалось расширение полномочий и сфер их ответственности.

По поводу реформы эксперты давали такие рекомендации: «В основу оптимизации функций государственных органов должен быт положен комплексный и всесторонний функциональный анализ деятельности государственных органов. При проведении данного анализа целесообразно учитывать следующие правила: а) отграничить функцию государственного органа от разового мероприятия (поручения); б) разграничить внешние и внутренние функции; в) определить соответствие той или иной функции конкретному перечню задач, выполняемых государственным органом; г) определить критерии эффективности функций и оценить её выполнение на основании данных критериев; д) установить, является ли функция избыточной, дублирующей либо требующей изменений» [11]. Действительно, государственное управление многофункционально. Функции органов исполнительной власти следует рассматривать как ведущие направления их деятельности. Вопрос их перераспределения является актуальным и для российской правовой науки, в связи с чем А.Ф. Ноздрачёвым отмечалось, что функциональная неопределенность является основной причиной неэффективности государственного управления [12, с. 115]. Все органы исполнительной власти и органы местного управления, в частности, «планируют», «прогнозируют», «руководят», «организуют», «координируют», «обеспечивают», «контролируют». И вопрос, как разграничить такие функции между уровнями местного управления, остается открытым. Мы разделяем точку зрения Т.Я. Хабриевой о том, что должны разграничиваться «полномочия различных органов государственной власти по правовому (нормативному и индивидуальному) регулированию определенного предмета ведения» [13, с. 61]. Также «концептуально важна не только констатация проблемы <...> сколько определение содержательных подходов к процедуре разграничительного процесса» [13, с. 59]. Вместе с тем, в органах местного управления численность сотрудников была уменьшена не за счет передачи и

объединения дублирующих полномочий, а перераспределения должностей, изменения структуры, предполагавшей на базовом уровне системы органов местного управления объединение малочисленных структурных подразделений со штатом 1–2 человека в один. В меньшей степени оптимизация затронула исполкомы первичного уровня (сельские, поселковые, городские, городов районного подчинения) ввиду их малочисленности (3–5 человек). В итоге число работников в исполкомах и местных администрациях сократилось на 15%. Кроме того, около 20% работников утратило статус государственных служащих, с сохранением прежних должностных обязанностей.

Особенностью Закона о местном управлении и самоуправлении является то, что полномочия исполкомов и местных администраций не установлены. В Законе идет речь о компетенции указанных органов, хотя понятия полномочия и компетенция не являются совпадающими. Например, в ст. 41 с названием «Компетенция исполкомов» фактически перечисляются функции, которые должны выполнять исполкомы всех уровней, а последний абзац этой статьи гласит, что исполкомы «осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства». Анализ других статей Закона показывает, что как исполкомы областного уровня, так и исполкомы базового уровня «содействуют занятости граждан» (ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 43), «осуществляют государственную регистрацию и ликвидацию (прекращение деятельности) субъектов хозяйствования» (ч. 8 ст. 42, ч. 11 ст. 43), «выдают специальные разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности» (ч. 9 ст. 42, ч. 12 ст. 43). Как исполкомы базового, так первичного уровней «обеспечивают благоустройство и поддержание надлежащего санитарного состояния на соответствующей территории, в том числе в агрогородках, привлекают граждан и организации к осуществлению таких работ» (ч. 6 ст. 43, ч. 4 ст. 44), «организуют освещение улиц и установку указателей с названиями улиц и номерами домов» (ч. 7 ст. 43, ч. 6 ст. 44), «организуют работы по удалению коммунальных отходов» (ч. 8 ст. 43, ч. 7 ст. 44), «совершают действия, связанные с регистрацией актов гражданского состояния» (ч. 9 ст. 43, ч. 8 ст. 44). Совпадающие полномочия можно увидеть у исполкомов и местной администрации. Становится очевидным, что в ситуации, когда четкие полномочия отсутствуют, то размываются границы ответственности органов местного управления, а основная масса работы ложится на низовой уровень. Последний пример показывает, что, проводя оптимизацию государственного аппарата и уменьшая численность государственных служащих в органах местного управления, сначала необходимо осуществить пересмотр их полно-

мочий, а не сокращать персонал. Однако за весь период проведения оптимизации изменений и дополнений в Закон о местном управлении и самоуправлении по освещаемому вопросу не вносилось. Соответственно, перегруженные работой исполкомы (особенно исполкомы базового и первичного уровней) и местные администрации получили еще большую нагрузку, связанную с нехваткой рядовых исполнителей.

Следующий этап оптимизации осуществлялся на основании Указа Президента Республики Беларусь от 01 мая 2017 г. №142-дсп «Об оптимизации системы государственных органов», в соответствии с которым исполкомами была принята новая структура и штатная численность работников. Согласно информации Гомельского областного исполкома, численность Гомельского городского исполкома составляет 130 человек, районных исполкомов — от 42 до 116 человек в зависимости от численности населения района и его экономического развития [14]. Исполкомы первичного уровня являются малочисленными: в них осуществляют свою деятельность от трех до пять человек. В областном исполнительном комитете, для сравнения, работает 496 человек. Вместе с тем, именно органы местного управления базового и первичного уровней выполняют основную работу с населением. Наиболее актуальными для жителей Гомельской области являются коммунально-бытовые вопросы, вопросы деятельность организаций жилищно-коммунального хозяйства. Также значимыми для жителей Гомельской области остаются проблемы торгового, бытового обслуживания, общественного питания, благоустройства, сельского хозяйства, деятельности транспорта, занятости населения. Все эти вопросы решаются с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы и местных условий.

Основываясь на изложенном, можно сделать вывод, что для оптимизации государственного управления на местном уровне целесообразно перераспределить полномочия органов местного управления разных территориальных уровней по предметам ведения с учетом фактических возможностей, определяемых численностью работников, что позволит повысить результативность работы всей системы органов местного управления в целом.

Список источников

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ// КонсультантПлюс. Режим доступа : http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&

n=346019&fld=134&dst=1000000015,0&rnd=0.12652706943872616#013444751389733378 (дата обращения: 21.05.2020).

2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.
3. О государственной службе в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 23.07.2019 г // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
4. Демочкин, Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма / Н.Н. Демочкин. М.: Мысль, 1978. 278 с.
5. Тряков, И.В. Кадры местных Советов: формирование, обучение / И.В. Тряков. М.: Юрид. лит., 1987. 128 с.
6. Сергиенко Л.А. Оптимизация структуры и штатов органов управления / Л.А. Сергиенко // Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Наука, 1973. Гл. 2. С. 151–171.
7. Метельский, А.Ф. Развитие конституционного законодательства и дебюрократизация государственного аппарата как ключевое направление государственной политики / А.Ф. Метельский // Право.by. 2015. № 5(37). С. 510
8. Чуприс, О.И. Административно-правовые подходы к оптимизации организационно-структурной составляющей органов государственного управления / О.И. Чуприс // Право.by. 2015. № 4(36). С. 7074.
9. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 12 апр. 2013 г. №168 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.
10. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 15 дек. 2016 г. № 466 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.
11. Рекомендации круглого стола по теме: «Актуальные вопрос совершенствования функций и компетенции республиканских органов государственного управления на современном этапе» [Электронный ресурс] // режим доступа: law.bsu.by/pub/7/7361.pdf. Дата доступа 20.05.2020.
12. Ноздрачёв А.Ф. Институт органов исполнительной власти / А.Ф. Ноздрачев // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: матер. науч. конф., Москва, 28 нояб. 2001 г. М., Издат. Дом ГУ-ВШЭ, 2002. С. 114–127.
13. Хабриева Т.Я. О разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправ-

ления / Т.Я. Хабриева // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: матер. науч. конф., Москва, 28 нояб. 2001 г. М., Издат. Дом ГУ-ВШЭ, 2002. С. 58–64.
14. Об установлении штатной численности Гомельского городского, районных, городских (городов районного подчинения), поселкового, сельских исполнительных комитетов и администраций районов города: решение Гомельского областного исполнит. комитета, 28 мар. 2018 г. № 264 // Гомельский областной исполнит. комитет. Гомель: [б. и.], 2018. 5 с.

Трещева О.Ю.,
аспирант кафедры государственного
и административного права юридического института
Кемеровского государственного университета
(oksana.treshhyova.69@mail.ru)

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Treshcheva O.Yu.,
post-graduate student of the Department
of state and administrative law of the law Institute
of the Kemerovo state University
(oksana.treshhyova.69@mail.ru)

POSSIBLE WAYS TO DEVELOP LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Мировое сообщество стремительно меняется в условиях компьютеризации, новейших коммуникационных технологий, развития искусственного интеллекта, всемирной паутины интернета. Законодатель все больше рассматривает и принимает те законопроекты, которые регулируют общественные отношения в обществе путем цифровых технологий. Создан портал «Госуслуги», модернизуется общая база различных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами различных ветвей власти. Можно сказать, что сегодня развивается форма электронной демократии на уровне государства. С её помощью идет обновление взаимодействия

государства с гражданским обществом, но при этом в полном объеме сохраняются основные права и свободы человека и гражданина. Как отмечает Э.Ю. Балаян: « ...Иначе говоря, права и свободы человека и гражданина — основа и цель существования правового государства » [6, с. 175].

Информационные формы влияния на процессы правообразования получили официальный статус, где Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 « Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» законопроекты в области социально-экономической политики выставляются на обозрение и обсуждение общественности. Вместе с этим стал функционировать портал «Российская общественная инициатива» для осуществления возможности направить предложение, набравшее поддержку не менее сто тысяч голосов, на рассмотрение в Правительстве РФ [7].

На уровне местного самоуправления формируется демократия [8, с. 619]. Федеральный законодательный акт о местном самоуправлении предусматривает форму непосредственной демократии, где с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Народная правотворческая инициатива применима в решении вопросов местного значения. Во многих субъектах РФ муниципальными образованиями были приняты нормативные правовые акты для возможности реализации местными жителями правотворческой инициативы. В качестве примера, рассмотрим муниципалитет «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области-Кузбасса, где в целях реализации и защиты прав и свобод человека представительный орган выполняет свои полномочия путем принятия решений на основе своего Устава. Совет народных депутатов указанного муниципального образования одним из своих решений от 29.03.2018г. № 264 « Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Сосновское сельское поселение» в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом муниципального образования «Сосновское сельское поселение» закрепил возможность реализации правотворческой инициативы местным населением. Однако сама форма местным населением довольно редко применятся. При этом путем активного использования виртуального пространства, при

помощи так называемой «электронной демократии», происходит более выраженный подход к правотворческой инициативе со стороны населения на уровне государства в целом [2, 3, 4, 7].

По Указу Президента РФ от 09 февраля 2011 № 167 « Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» федеральные органы исполнительной власти, разработавшие законопроект, размещают его текст в сети «Интернет» на специальном официальном сайте для общественного обсуждения с обязательным указанием информации о порядке внесения замечаний и предложений по законопроекту и о возможности дальнейшего ознакомления с ними. После завершения общественного обсуждения законопроекта в установленный срок направляется доклад о его результатах Президенту РФ. Данная форма демократии уже дала положительные результаты, например, при обсуждении таких законопроектов, как Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и др. Движение в этом плане продолжается. Так, Указом Президента РФ от 07.05.2012г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» достигнуты определенные показатели в совершенствовании системы государственного управления, касающиеся повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг [7].

Федеральные программы «Электронная Россия», «Информационное общество» ранее посодействовали формированию во всех субъектах РФ «Электронного правительства». Успешное использование новейших информационно-коммуникационных технологий в управлении государством проявилось на примере «Электронного правительства» [7].

В масштабах государства активно развиваются формы так называемой «электронной демократии», однако, при осуществлении муниципальной власти активность местного населения в обсуждении важных вопросов местного значения еще остается на не очень высоком уровне [7]. В соответствии с законодательным актом о местном самоуправлении, обязательным условием при изменении границ муниципалитета является проведение публичных слушаний с участием местного населения, где их результаты носят только лишь рекомендательный характер. При принятии Устава муниципального образования или внесение в него изменений или дополнений жители муниципального образования могут направить предложения или замечания, которые будут рассмотрены при проведении публичных слушаний в связи с рассмотрением проекта Устава. Также жители могут принять на сходе решения, оформленные в виде муниципального правового акта в соответствии с Уставом муниципа-

литета [2]. Таким образом, концептуально, местное самоуправление рассматривается как один из уровней единой публичной власти в государстве [5, с. 121]. В данное время, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» органы местного самоуправления в интересах населения для взаимодействия с органами государственной власти будут включаться в единую систему публичной власти [1].

Целесообразно продолжить развитие форм электронной специфики взаимодействия между органами муниципальной власти и местным населением, где они, например, смогут на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет» предоставлять жителям на обсуждение проекты муниципальных актов по вопросам жизнеобеспечения прав местного населения. И затем, с учетом предложений и замечаний со стороны местных жителей, представительным органом местного самоуправления в лице муниципальных депутатов, направить доклад о подведённом итоге обсуждения главе муниципального образования. В результате соблюдения предложенной процедуры будет принято во внимание непосредственное решение местного населения. Также еще возможен вариант на примере федерального значения портала «Российская общественная инициатива» на муниципальном уровне, где на официальном сайте муниципалитета определить раздел для подачи предложений в области решения вопросов местного значения и при получении поддержки определенного количества граждан, в зависимости от количества жителей, проживающих на данной местной территории в течение одного года, направить на рассмотрение главе администрации этого муниципального образования на основании муниципального правового акта. Местное самоуправление призвано играть важную роль в качестве одного из принципиальных инструментов соединения публичной власти и гражданского общества [5, с. 121]. Органы местного самоуправления должны принимать участие в создании на местах условий для улучшения качества и уровня жизни местного населения, но в реальности, без эффективной экономической поддержки со стороны государства данное условие муниципалитетам очень сложно реализовать. На дальнейший путь развития муниципальной власти может повлиять введение предстоящих поправок в Основной закон, как шаг к демократизации общества. Необходимо продолжить со стороны государственных органов и органов муниципальной власти привлекать к участию в управлении делами государства население страны.

Нахождение мирового сообщества в условиях пандемии показало в реальности насколько важны технологии Интернет-коммуникаций для функционирования и взаимодействия органов различных уровней, как между собой, так и с народом. При этом конституционный принцип народовластия сохраняется и на уровне муниципальной власти. Дальнейшее развитие цифровых технологий в рамках информационно-коммуникационных технологий в области государственного управления позволит намного расширить возможность осуществления власти непосредственно народом в соответствии с основным законом страны. В условиях цифровой интеграции основной задачей муниципальной публичной власти остается эффективная реализация гарантий правового статуса личности. Используемые интернет технологии на всех уровнях публичной власти способствуют развитию новых качественных отношений между населением и государством в целом. На ранее заложенных фундаментальных стержневых конституционных принципах местное самоуправление продолжает свое развитие и улучшение в условиях модернизации общества. Это начало длинного пути на построение социально-развитой муниципальной власти для решения задач в области прав и свобод человека и гражданина.

Список источников

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Устав муниципального образования «Сосновское сельское поселение» принятый Решением Совета народных депутатов от 25.02.2016г. № 141 [Электронный ресурс].URL:http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/ustav-selskogo-poseleniya.html (дата обращения: 20.02.2020).
4. Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 29.03.2018г. № 264 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Сосновское сельское поселение» [Электронный ресурс].URL:http://www.sosnovskoe-nk.ru (дата обращения: 10.04.2020).
5. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник для бакалавров; отв. ред. Авакьян С.А. Москва: Проспект, 2013. 514 с.

6. Балаян Э.Ю. Конституционно-правовые аспекты защиты прав человека в контексте функций современного государства // Вестник Кемеровского государственного университета. № 2 (62) Т. 2, 2015. С. 111–118.
7. Государство, Конституция, Родина: к поискам национальной идеи новой доктрины государства / под ред. д.ю.н. Голоскокова Л.В. Москва: Проспект, 2015. 320 с.
8. Эбзеев Б.С. и др. Конституционное право России: учебник для студентов вузов/под ред. Эбзеева Б.С, Прудникова А.С. 5-е изд., перераб. и доп. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 672 с.

Чапис М.А.,
аспирант отдела административного законодательства
и процесса Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(Mchapis@me.com)

ТРИ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Chapis M.A.,
graduate student of the Department of administrative law
and process of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation
(Mchapis@me.com)

THREE DEVELOPMENT TRENDS INFORMATION LAW SYSTEMS

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в п. м) ст. 71 Конституции России вносятся изменения, согласно которым к исключительному ведению Российской Федерации впредь будет относиться и «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» [18].

Это означает, что с момента вступления в силу новой редакции основного закона понятие «цифровые данные» приобретёт конституционно-правовой статус.

При этом на законодательном уровне указанное понятие до сих пор не определено. Очевидно, что эту задачу предстоит решить в самом ближайшем будущем.

В связи с этим, считаем необходимым обратить внимание на принципиальные отличия правовых свойств информации и цифровых данных.

Тенденции развития системы информационного права, описанные в настоящей статье, возникают как проекции антагонизма их правовой природы.

Каждая система имеет свою историю и свои тенденции развития [1, с. 23]. Развитие системы представляет собой процесс изменения качественных и количественных характеристик элементной базы, который возникает в результате внешнего или внутреннего воздействия на систему, изменяющего ее равновесное состояние. Закономерности информационного взаимодействия системного целого и составляющих его элементов представляют собой принцип системности — гносеологическую призму [1, с. 35], сквозь которую ведется наблюдение за системой. Такой призмой, через которую мы будем наблюдать за информационным правом, является модель его представления.

Существуют две модели представления системы информационного права.

Первая — это *доктринальная модель*, согласно которой информационное право состоит из системы науки, законодательства и учебной дисциплины [2, С.26]. Такая модель ничем не отличается от моделей иных отраслей права.

Вторая — это *интегральная модель*, которая, наоборот, выделяет информационное право среди других правовых наук. Согласно ей в предмет информационного права включаются не только отношения по поводу информации, но и все правовые отношения в целом [2, с. 30–31].

Здесь информационное право выступает «зеркалом» правовой системы, отражающим как отношения между отраслями права, так и отношения правовой системы с иными социальными системами — политической, экономической, религиозной и т.п.

Доктринальная модель развивается по пути «обнаружения информации в праве», а интегральная — по пути «обнаружения права в информации». Исходя из этого, первая может считаться позитивно-правовой, а вторая — естественно-правовой моделью системы информационного права.

В целом, развитие информационного права происходит в условиях цивилизационного перехода от информационного к цифровому укладу хозяйствования. Характеризующими его факторами являются: цифровая физикализация информации, сообщений и каналов их передачи; трансформация информационной среды в цифровую среду; стремительное развитие систем искусственного интеллекта.

Изучив указанные факторы, мы пришли к выводу, что отношения информации и цифровых данных обладают антагонистическими, т.е. неразрешимыми противоречиями своей правовой природы.

Антагонизм заключается в том, что информация и цифровые данные имеют противоположные правовые свойства. Главным образом, информация нематериальна, неотчуждаема, неуничтожима и непотребляема [3, с. 14]. Цифровые данные, наоборот, материальны, что наделяет их физическими характеристиками — размером, целостностью, уничтожимостью, отчуждаемостью и потребляемостью.

Учитывая, что предмет и метод права обладают понятийно-правовым единством [4, с. 435], закономерен вывод, что метод информационного права также претерпевает цифровую физикализацию вслед за своим предметом. Вместе с тем действующее законодательство не различает информацию и цифровые данные — нормативное определение цифровых данных отсутствует [5, ст. 2]. По остаточному признаку цифровые данные определяются как информация. Это обстоятельство создает правовую коллизию, при которой правовое регулирование информации осуществляется не исходя из её нематериальных свойств, как это определяет теория построения правовых режимов информации [3, с. 23], а исходя из материальных свойств цифровых данных, которые ее выражают.

Анализ указанных факторов позволил определить три тенденции развития системы информационного права.

Первая тенденция — это цифровой метаморфоз информационного права.

По отношению к системе этот процесс является структуралистским центростремительным. Он представляет собой интенсивное преобразование предмета информационного права под влиянием факторов цифровой трансформации.

Цифровой метаморфоз является неполным, поскольку информационное право не преобразовалось в цифровое право полностью, и продолжает существовать как система регулирования правовых отношений в информационной сфере. В тоже время можно с уверенностью утверждать, что оцифрованная часть информационного права ему уже не принадлежит в полной мере, так как соответству-

ющая ей область регулирования имеет под собой иной предмет права — цифровые данные, которые, как уже было указано, обладают противоположными по сравнению с информацией правовыми свойствами.

Вторая тенденция — это генезис цифрового права.

По отношению к системе этот процесс является постструктуралистским центробежным. Он представляет собой возникновение новой отрасли права как следствие новой правовой действительности [6].

О чем здесь идет речь? Согласно проведенным в 2018 году исследованиям объем глобальной цифровой среды продолжит свое быстрое увеличение, и к 2025 году достигнет 175 Зеттабайт. Для умозрительного представления: с жесткого диска размером 1 Зеттабайт можно 63 миллиона лет смотреть видео с разрешением 4K. Такой стремительный рост будет сопровождаться развитием «облачных» сервисов и отказом от хранения данных на пользовательских компьютерах. К 2025 году объем облачного хранения достигнет 85% от общего объема цифровых данных. При этом, только заявленная стоимость глобального объема цифровых данных и обслуживающих их систем искусственного интеллекта составляет порядка 200 триллионов долларов США [7].

Если учесть, что цифровая экономика — это система экономических отношений, в которых цифровые данные являются ключевым фактором производства [8, с. 12], вывод напрашивается сам собой: цифровой экономике как экономике цифровых данных должно соответствовать право цифровых данных — цифровое право.

К настоящему моменту признание цифрового права равным образом состоялось как в публично-правовой [9, 10, 11], так и в гражданско-правовой науке [12, 13, 14].

И третьей тенденцией, которую мы обнаружили, является процесс метасистематизации информационного права.

Специфика системного знания заключается в гносеологическом переходе от объектного знания к системному, а затем — к метасистемному знанию. Этот феномен в отношении информационного права возникает как закономерное следствие процессов, рассмотренных выше.

Качество системы — это совокупность свойств, отличающих её от системы, из которой она возникла в ходе своей эволюции, и той, в которую она превращается в ходе дальнейшего развития [1, с. 39]. Информационное право — это комплексная отрасль права, структурно объединяющая конституционное, административное, гражданское, уголовное, процессуальное, трудовое, налоговое право [3, с. 54–55],

сегодня активно преобразующаяся в цифровое право. Оказавшись в равноудаленном положении от других отраслей, но связывая их своим предметом, информационное право проявляет качества «надотрасли или суперотрасли права» [2, с. 39], а его нормативность — способность выступать интегратором правовой системы.

Нормативность информационного права есть стабильность, повторяемость, типичность, предсказуемость общественных отношений, и предопределяется тем, что информационное право представляет собой фундамент сигнальной системы общества. Реальность информационного права проявляется не только в том, что на основе нормативно-правовых документов и их текстов строятся процессы регулирования общественных отношений, но и в политическом, экономическом, культурном и моральном влиянии на людей, которое в условиях глобального информационного общества постоянно усиливается.

Известно, что элементарной моделью нормы информационного права является мысль человека [15, с. 144; 16, с. 27, 39, 126–154]. Поскольку субъект права не способен выразить свою волю без использования информационных технологий языка и речи, в основе любого правоотношения находится правоотношение информационной сферы, видоизмененное условиями специфики предмета и метода той или иной отрасли права.

Наша мысль заключается в том, что ни у конституционного, ни у административного, ни у гражданского — ни у какого иного права, нет своего «языка», находящегося за пределами предмета регулирования информационного права — информации и её правопорядка.

Это обстоятельство метасистематизирует информационное право, превращая его в систему систем — метасистему права, обладающую способностью выступать как формой и содержанием правовой системы, так и драйвером развития ее отдельных отраслей.

Одной из главных задач метасистемы информационного права в цифровую эпоху является разработка правовых механизмов, препятствующих спекулированию информацией со стороны субъектов права.

Здесь информационное право обнаруживает своё социологическое и даже антропологическое значение, так как превращается в дисциплину, не только определяющую направление развития правосознания, но и разрабатывающую практические методики по его тренировке.

Список источников

1. Диалектика и системный анализ: [сборник статей] / ВНИИ систем. исслед.; отв. ред. Д.М. Гвишиани, 1986, М.: Наука.

2. Кузнецов П.У. Автореф. дисс. на соискание степени доктора юридических наук Теоретические основания информационного права, Екатеринбург, 2005.
3. Терещенко Л.К. Правовой режим информации Автореф. дисс. на соискание степени доктора юридических наук, Москва, 2011.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
5. ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ.
6. Блажевич Н.В., Блажевич И.Н. Генезис новых отраслей права: теоретико методологический анализ, Юридическая наука и правоохранительная практика (22) 2012.
7. IDC, Data Age 2025. The Digitization of the World : From Edge to Core.
8. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики. Монография. Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова, ЮСТИЦ ИНФОРМ.
9. Терещенко Л.К. Публичная власть в Интернете // Право. Журнал Высшей школы экономики. 207 №4. С. 144–157.
10. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности. ЖРП №1-2018.
11. В.Д. Зорькин. Право в цифровом мире. Российская газета. Столичный выпуск № 115(7578).
12. Карцхия А.А. Цифровое право как будущее классической цивилистики.
13. Карцхия А.А. Цифровая трансформация и права человека.
14. Р.И. Ситдикова, Р.Б. Ситдиков. Цифровые права как новый вид имущественных прав.
15. Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Екатеринбург, 2005.
16. Черданцев А.В. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.
17. Минбалеев А.В. Система информации: теоретико-правовой анализ, Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.
18. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

11. МАСТЕР-КЛАСС ПО ЭКСПЕРТИЗЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Крупнова Т.Б.,
аспирант отдела теории права
и междисциплинарных исследований
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(black_rose_1994@mail.ru)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК РЕАЛЬНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Krupnova T.B.,
post-graduate student of the Department of legal theory
and interdisciplinary research,
the Institute of legislation and comparative law
under the Government of the Russian Federation
(black_rose_1994@mail.ru)

MODERNIZATION OF LEGISLATION AS A REALITY OF THE MODERN STAGE OF SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION

Практика систематизации законодательства в Российской Федерации последних десятилетий показывает, что ее современное содержание и, особенно, формы приобретают все новое и новое наполнение. Действительно, наряду с такими классическими формами систематизации законодательства как кодификация, инкорпорация и консолидация [1, с. 147], ряд авторов причисляет к формам систематизации и учет законодательства [2, с. 30], что не совсем «вписывается» в определение систематизации, где систематизация законодательства рассматривается как постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы с целью дальнейше-

го развития законодательства (А.С. Пиголкин) [2, с. 30]. Зачастую понятие «формы систематизации» подменяется конструкцией «виды»[3, с. 188–189], либо эти понятия рассматриваются как синонимы [4, с. 11–17]. Но чаще всего, в научных кругах и в среде законотворческой интеллигенции возникает вопрос: а не наступил ли момент для «пересмотра» самой теории систематизации? Однозначный ответ на него до сих пор дан не был. Хотя серьезные аргументы в пользу научных новелл стали появляться сразу же после кажущегося завершения этапа формирования российской системы законодательства в соответствии с доктринальными положениями Конституции РФ. Еще в 2003 году было отмечено, что «в условиях модификации, революционного преобразования правовой системы, когда отменяются целые нормативные блоки, регулирующие отживающие, подлежащие существенному реформированию отношения, когда по сути дела создается качественно новая общественно-экономическая система, объективно требующая обновленных законов, систематизация законодательства как бы уходит на второй план» [2, с. 46]. И, в месте с тем, не умаляя актуальности кодификации, подчеркивалось наличие определенных сфер, где существуют естественные пределы кодификации, и, в этом случае, ей должна быть найдена адекватная замена [5, с. 6].

Анализ источников показывает, что, впоследствии, накопленный опыт работы с нормативным материалом в масштабе всего массива законов и подзаконных актов позволил говорить о поиске новой структурной «площадки» совершенствования законодательства. Проследим это на опыте совершенствования Гражданского кодекса РФ.

По воспоминаниям Вениамина Фёдоровича Яковлева, одного из разработчиков современного Гражданского кодекса РФ, Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, по завершению работы над Гражданским кодексом, Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства посчитал нужным продолжить работу над Кодексом путем его модернизации. Такая работа виделась на «основе тщательно разработанных и всесторонне обсужденных концепций развития гражданского законодательства». А начать ее необходимо с модернизации части первой Гражданского кодекса [6, с. 17].

Пожалуй, впервые именно в такой трактовке были внесены соответствующие предложения Президенту страны[7, с. 380–395]. Ученые-цивилисты полагали, что конструктивное построение Кодекса соответствует времени, запросам общества, юридической

технике и переживаемому этапу экономического развития России. Однако содержание документа, в силу динамики развития общества, значительно отставало от запросов субъектов экономических отношений. Но в название Президентского указа была внесена другая трактовка: «совершенствование» Гражданского кодекса [8, ст. 3482]. А подготовленная Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Концепция и вовсе звучала по-иному: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации [9, №11]. Получается, что обозначенная деятельность, направленная на переработку действующего ГК РФ (всех четырех его частей!), трактовалась и как «модернизация», и как «совершенствование», и как «развитие». Позже, тем не менее, в научных кругах чаще будет употребляться термин «модернизация». Это своеобразный научный венец всей жизни В.Ф. Яковлеву [10, с. 17–28].

Характерно, что еще в 2009 году, в период осмысления итогов кодификации гражданского законодательства Президент страны Д.А. Медведев увидел сложности развития уже казалось-бы готового нормативного материала. По его мнению, «необходимость постоянного совершенствования гражданского законодательства обусловлена не в последнюю очередь поступательным развитием экономики страны...» и «надо всерьез задуматься о перспективах Гражданского кодекса, о путях его планомерного совершенствования» [6, с. 185–197].

Модернизация действующего законодательства в современной России осуществляется на самых различных уровнях и в разных объемах. В одних случаях речь шла об уровне института права [11, с. 185–197], в других она затрагивала целые нормативные массивы. Так, в свое время Александр Львович Маковский отметил, что модернизация коснулась и структурного определения места норм международного частного права и международного гражданского процесса в законодательстве РФ. Речь шла о двух вариантах: об отдельном кодексе либо о размещении соответствующих норм в трех отраслевых Кодексах — ГК, ГПК и Кодекса о браке и семье [12, с. 216–217]. В третьих — модернизация могла осуществляться в отношении всего содержания кодекса. В четвертых, модернизация законодательства позволяет, под влиянием определенных факторов, отойти от сложившихся стереотипов кодификации, обеспечивая решение более узкой правовой задачи [13, с. 32–33].

Однако не следует модернизацию отождествлять с хаотичным, бессистемным изменением законодательства. При этом конструкция

«модернизация» не должна рассматриваться как средство кардинального «перекроения» системы законодательства и ее содержания — системы права.

В 2019 году, подводя итоги модернизации Гражданского кодекса, профессор П.В. Крашенинников — Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, глава Комитета по государственному строительству и законодательству Государственной Думы, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию России — сумел выделить ее поэтапное содержание [14, с. 29–82]. Характерно, что на первом этапе работы над совершенствованием закона П.В. Крашенинников заметил существенные признаки модернизации. 4 апреля 2012 г., комментируя внесение Президентом РФ проекта Закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», он отметил, что содержание и объем предусмотренных проектом изменений и дополнений Кодекса позволяют говорить о его существенной модернизации [15, с. 3].

Разнообразность подходов к пониманию модернизации законодательства в настоящее время не удивляет, так как еще не сформировалось даже доктринально само понятие. Так, известные современные специалисты в области права социальном обеспечении ратуют о кодификации законодательства о социальном обеспечении, предоставляя весьма убедительные аргументы [16, с. 117–122]. При этом серьезные конструктивные изменения системы законодательства России в нынешних условиях модернизации самой Конституции РФ вполне возможны. Такая модернизация уместна. Нередко модернизация рассматривается как локальное изменение отдельной статьи кодекса [17, с. 90–95]. Изучение практики совершенствования ГК РФ позволяет в полной мере утверждать, что в течение десяти лет в России была осуществлена модернизация Гражданского Кодекса. Исходя из этого опыта, можно определить конструкцию характерных черт либо признаков модернизации законодательства.

Модернизация никоим образом не подменяет кодификацию или инкорпорацию. Она является содержательным элементом и того и другого процесса как инструмент работы по развитию, совершенствованию принятого закона либо как средство исправления правотворческих ошибок.

Модернизация законодательства должна основываться на определенном анализе действующего закона, отдельного института либо практики применения отдельных норм права. И если в ходе кодификации восполнение пробелов осуществляется на основе объективной оценки определенного этапа правоприменения, то процесс модернизации содержательно, чаще всего, диктуется обобщением ближайшего опыта реализации права либо просчетами предыдущего правотворчества.

Системность модернизации является обязательным ее условием. Так, в ходе модернизации ГК РФ возникла необходимость совершенствовать не только правовые нормы, но и целые институты. Этому в прошлом способствовали бурные интеграционные процессы Российской Федерации с Европейским союзом и ЕЭС. Системность модификации предполагает избавление от множества устаревших, а порой не используемых норм, не корректных положений и понятий. Замысел и стратегия модификации должны нацеливать на получение конкретного, ожидаемого (планируемого) результата с точки зрения его полноты. Ошибка и незавершенность могут привести к разрушению нормативной канвы и породить неурядицы в соответствующей сфере правового регулирования. Системное единство достигается путем реализации целей модификации.

Модернизация российского процессуального законодательства стала реальностью в силу интенсивного развития судебной практики. Новеллы процессуального законодательства стали неотъемлемым элементом законодательных поправок.

Модернизация имеет конкретные цели. В отличие от кодификационных целей модификация конкретно ориентирована на определенный объект. Так, объектом прошедшей модернизации ГК РФ являлись нормы, обеспечивающие, в первую очередь, экономическую деятельность. Здесь прослеживается динамическая связь жизненных потребностей и способов их удовлетворения.

Глобальная модификация должна основываться на осмыслении базовых изменений в законодательстве. Таковыми в настоящее время могут быть поправки в Конституции РФ. Современная наука здесь предлагает установление специфических режимов, что структурирует саму модернизацию [18, с. 40–61]. Практика подготовки изменений в Основной закон показала возможности модификации.

Цифровизация экономики и правового пространства потребовала совсем новых подходов к конструкции и содержанию законодательства. Здесь замысел модификации законодательства находится на стадии обсуждения [20].

В целом модификацию законодательства можно охарактеризовать как деятельность, направленную на совершенствование кодифицированного законодательства путем локального упорядочения его нормативного содержания с целью приведения его в соответствие с требованием переживаемого периода, устранения выявленных коллизий и пробелов, нормотворческих ошибок.

Представляется, что понимание феномена модификации законодательства юридической наукой еще предстоит сделать. На практике явление существует и признано. Модификации законодательства предстоит поиск своего структурного места в механизме систематизации законодательства. Тем более, что задача юридической науки в сфере правотворчества — научное обеспечение систематизации права не только не потеряла своей актуальности, но и стала злободневной [19, с. 410].

Список источников

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник — М.:Юристъ, 2004. С.147.
2. А.С. Пиголкин, М.С. Студеникина, А.В. Мицкевич, и др Систематизация законодательства в Российской Федерации Под ред. А.С. Пиголкина; Ассоц. Юрид. центр, Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс. 2003. С. 30
3. Теория государства и права: учебник / кол. авт.; отв. ред. А.В. Малько. 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2007. С. 188–189.
4. Савицкий В.А. Понятие и виды систематизации законодательства (систематизации правовых норм) // В кн.: Систематизация законодательства как способ его развития /Ответственный редактор В.А.Савицкий. М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики. 2010. С. 11–17.
5. Систематизация законодательства как способ его развития / ответственный редактор В.А.Савицкий. М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики. 2010. С.6.
6. Медведев Д.А., Яковлев В.Ф., Маковский А.П., Суханов Е.А., Витрянский В.В., Гонгало Б.М., Крашенников П.В., Михеева Л.Ю., Головина С.Ю., Чубаров В.В., Решетникова И.В. Кодификация российского частного права. М.: Статут, 2008. С.17.
7. Яковлев В.Ф. О кодификации гражданского законодательства современной России // Основные проблемы частного права: Сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. С. 380–395.

8. Указ Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 29 (часть I). Ст. 3482
9. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2009 г., № 11.
10. Яковлев В.Ф. Модернизация Гражданского кодекса Российской Федерации — развитие основных положений гражданского права // Кодификация российского частного права 2019 / Под ред. Д.А. Медведева; Исслед. центр частн. права им. С.С. Алексеева при Президенте РФ. М.: Статут, 2019.С. 17–28.
11. Михеева Л.Ю. Модернизация института нематериальных благ: достижения и перспективы // Кодификация российского частного права 2019 / В.В. Витрянский и др. М.: Статут, 2019. С. 185–197.
12. Маковский А.Л. Концепция развития российского законодательства в сфере международного частного права // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995. С. 209 — 218; Маковский А.Л. Концепция развития российского законодательства в сфере международного частного права // Концепции развития российского законодательства. 3-е изд. М., 1998. С. 216–217.
13. Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 32 — 33.
14. Крашенинников П.В. Кодификация отечественного гражданского права // Кодификация российского частного права 2019 / Под ред. Д.А. Медведева; Исслед. центр частн. права им. С.С. Алексеева при Президенте РФ. Москва: Статут, 2019. С. 29–82.
15. Фоков А.П. Модернизация Гражданского кодекса Российской Федерации // Российский судья. М.: Юрист. 2012. № 10. С. 3.
16. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05 М., 2010; Кобзева С.И. К вопросу о кодификации законодательства о социальном обеспечении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. №11. С. 117–122.
17. Аюпов О.Ш. Модернизация статьи 152 ГК РФ в рамках реформы гражданского законодательства России // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 1 (7). С. 90–95.
18. Зенин С.А. Модификация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // ЖУРНАЛ LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН. 2018. №11 (144). С. 40–61.
19. Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Избранные труды: в 10 т. Т. 6. Содерж.: Теория толкования права. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства. М., 2018. С. 410.
20. Печегин Д.А. Крипториски // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3 (12). С. 151–157.

Максимов А.А.,
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного права Карельского филиала РАНХиГС
(aleksandr-law@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННАЯ (УСТАВНАЯ) ЮСТИЦИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

Maksimov A.A.,
candidate of law, head of the of State Law, Karelian branch of Ranepa
(aleksandr-law@mail.ru)

CONSTITUTIONAL (CHARTER) JUSTICE OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORMS IN RUSSIA

Конституция Российской Федерации в действующей редакции не предусматривает конкретики в структуре судебной системы России, определяя ее законодательное регулирование в порядке принятия федерального конституционного закона. Возможность осуществления конституционного (уставного) судопроизводства субъектами Российской Федерации на сегодняшний день установлена статьями 4 (часть четвертая) и 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Согласно Закону РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», часть третья статьи 118 Конституции России предполагает подробное описание судебной системы Российской Федерации, однако формально исключает из системы конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, не упоминая их. Данный факт не получил широкого обсуждения (по сравнению с иными предлагаемыми изменениями в тексте Консти-

туции России) и должного внимания со стороны юридического научного сообщества и правоприменителей.

Стоит отметить, что со времени возникновения конституционной (уставной) юстиции в России не утихают споры вокруг ее целесообразности в существующей системе судов (хотя, по мнению М.А. Митюкова, данный вопрос решен давно [7, с. 21] и однозначно требует создания данных судов).

Большая часть противников конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ отмечает несостоятельность данного элемента судебной власти через количественный фактор — отсутствие органов конституционной юстиции в подавляющем числе субъектов России, малую загруженность, высокую зависимость от бюджета субъекта, резюмируя, что данный вид судопроизводства в России может рассматриваться в качестве не сложившегося [1, 11, 12, 13].

Среди положительных аспектов работы конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации выделяют такие, как оформление государственности субъекта РФ (как ключевого элемента федерализма), создание действенного механизма контроля за законностью и конституционностью принимаемых в субъекте РФ нормативно-правовых актов, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства права и единства правового пространства [1, 13] и проч.

Не занимая ни одну сторону, представляется целесообразным в рамках настоящего исследования кратко проанализировать специфику становления конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации и ее значение в российской правовой системе.

По состоянию на 2020 год, конституционные (уставные) суды созданы в 16 субъектах Российской Федерации, то есть, только 19% от общего числа субъектов России имеют собственный судебный орган конституционного (уставного) контроля. При этом, большая их часть создана и функционирует в республиках в составе Российской Федерации — в тринадцати (81%). Следует подчеркнуть, что в данном контексте республики наиболее активно используют возможности для создания максимально полной (комплексной) республиканской государственности, в рамках которой конституционный суд выступает одним из значимых элементов разделения власти.

При рассмотрении в ретроспективе, за период с 1992 г. (момента начала становления) по 2000 г. конституционные (уставные) суды были учреждены в 19 субъектах Российской Федерации [9, с. 54],

а за период с 2001 года — еще в девяти. Таким образом, за всю историю современной российской конституционной государственности всего 28 субъектов России создали свои собственные органы конституционного контроля, при этом, практически половина (двенадцать) конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в последующем были упразднены [2, с. 20–21].

В тоже время, ряд субъектов (более тридцати), предусматривая в своих конституциях (уставах) возможность создания подобных судов, их по-прежнему не создали, а некоторые, в последующем, данные положения из своих конституций и уставов исключили, как, например: Алтайский край, Красноярский край, Краснодарский край, Республика Чувашия и проч.

В результате, процесс становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации можно охарактеризовать однозначно — интерес к конституционной (уставной) юстиции, возникшей в 90-х годах XX века к началу XXI века, угас.

Чаще всего в качестве причин этого принято выделять следующие.

Организационные — нежелание органов государственной власти субъектов Российской Федерации встраивать новый контролирующий орган в сложившуюся систему взаимодействия ветвей власти, а также учреждать безусловный судебный контроль за нормотворческой деятельностью в субъекте РФ [3, с. 29–30].

Кадровые — нехватка квалифицированных специалистов [10, с. 53].

Правовые — создание конституционного (уставного) суда входит в прямую взаимосвязь с конституцией (уставом) субъекта России и желание законодателя субъекта России принять соответствующие законы, тем самым осуществив правовое регулирование. Так, например, Устав Камчатского края предусматривает наличие уставного суда, что, однако не регламентировано соответствующим краевым законом.

Финансовые — прямая зависимость факта создания и функционирования конституционного (уставного) суда от финансовых возможностей субъекта России [4, с. 76].

Функциональные — некоторые специалисты отмечают слабый интерес к данной форме судопроизводства невысокой (по сравнению с иными судами) продуктивностью — выставляя в качестве среднего показателя работы суда в 5–10 судебных актов в год [12, с. 396–398].

Невозможно выделить из данного перечня первичную или главенствующую причину, так как все они являются взаимно обуслав-

ливающими и существуют комплексно. Однако, все они являются субъективными, обсуждаемыми и зачастую решаемыми (по крайней мере на теоретическом уровне). Так, организационные причины обусловлены политической волей, правовые — законотворчеством, кадровые — требовательным отбором.

Финансовые причины условны и популистичны, так как недопустимо оценивать конституционную (уставную) юстицию субъекта РФ в качестве затратной или организационно обременительной: 3–5 (7) судей и аппарат в 5–30 сотрудников не сопоставим по расходам с органами исполнительной власти или законодательным корпусом.

Функциональные причины решаются расширением сферы применения конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, не ограниваясь только полномочиями по толкованию конституции (устава) субъекта РФ и проверки на соответствии им законов и иных нормативно-правовых актов субъекта РФ, а также уставов и нормативно-правовых актов муниципальных образований

Во-первых, разрешение споров о компетенции, ограниченным региональным аспектом, то есть осуществляется в переделах полномочий субъекта РФ между:

– органами государственной власти субъекта РФ;

– органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления субъекта РФ;

– органами местного самоуправления субъекта РФ.

Несмотря на то, что подобные полномочия конституционного (уставного) суда субъекта РФ выходят за рамки предусматриваемых ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О судебной системе РФ» функций исключительно по «толкованию» и «проверке на соответствии», однако вытекают из исключительной компетенции субъекта Федерации (ст. 73 Конституции России) и не конкурируют с полномочиями Конституционного Суда РФ и других федеральных органов власти, что подтверждено Определением Конституционного суда России от 6 марта 2003 г. №103-О.

Во-вторых, предварительный нормоконтроль Законов субъектов России о внесении изменений или о поправках в Конституцию (устав) субъекта России, а также иных законодательных актов. Как полагает Н.В. Витрук, участие рассматриваемых судов в законотворческом процессе станет серьезным барьером против некомпетентности корпуса законодателей при законотворчестве, недопущения грубых и явных противоречий действующему федеральному законодательству, борьбе с коррупцией и правовыми «пробелами» [5,

с. 293–294]. Подобная практика уже активно применяется в Республике Якутия, где Конституционный суд осуществляет предварительный нормоконтроль в отношении проектов законов о поправках в Конституцию Республики.

В-третьих, рассмотрение дел о конституционности не вступивших в силу различных договоров и соглашений субъекта России;

В-четвертых, вынесение предложения о приостановлении действия оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела конституционным (уставным) судом субъекта России.

В-пятых, применения абстрактного нормоконтроля, который выступает определенной формой всеобщего непосредственного участия жителей субъекта РФ в обеспечении региональной конституционной законности.

Ввиду этого, расширение круга полномочий Конституционных (уставных) судов субъектов России выступит определенным фактором для расширения их практики, усиления роли в обществе и государстве, концептуально должно обеспечить более широкое вовлечение субъектов России к созданию собственных органов конституционного контроля.

Одновременно с этим роль и значение конституционной (уставной) юстиции в субъекте РФ достаточно велико.

Во-первых, правозащитная функция, так как большинство решений подобных судов, в первую очередь, направлены на защиту прав и свобод человека, гарантированных конституцией 9уставом) субъекта РФ.

Во-вторых, обеспечение единства правового пространства и корреляция законодательства субъекта РФ в соотношении с законодательством федеральным.

В-третьих, обеспечение верховенства права по экстерриториальному принципу через проверку на конституционность актов органов местного самоуправления, рассмотрение которых не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

В-четвертых, укрепление федеративных начал российской государственности.

Подытоживая, подчеркнем, что, несмотря на наличие достаточного количество и противников, и сторонников конституционных (уставных) судов субъектов РФ, существующая поныне свобода субъекта Российской Федерации по их учреждению, не должна быть ограничена императивно посредством исключения данных судов из судебной системы России на уровне текста конституции России.

Список источников

1. Анисимова Т.В. Возникновение конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации на современном этапе // «Адвокат». 2009. № 6. С. 109–113.
2. Артемова С.Т. Исторические этапы развития конституционного правосудия в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 19–22.
3. Безруков А.В., Казанцев А.О. О необходимости создания и совершенствования компетенции конституционных уставных судов субъектов РФ // Журнал Конституционного правосудия. 2012. № 2. С. 28–34.
4. Бородин В.В., Ушаков В.И. Основные проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2010. №1. С. 75–79.
5. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М.: Юрист. 2005. 527 с.
6. Курятников В.В. Конституционная (уставная) юстиция: понятие и сущность // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2016. №. С. 101–108.
7. Митюков М.А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 19–23.
8. Петренко Д.С. Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 229 с.
9. Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. // ИКЦ «МарТ». 2001. С. 53–55.
10. Османов Р.А. Органы конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2019. № 1 (109). С. 51–57.
11. Хаптаев А.Р. О возможности упразднения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2010. № 4. С. 48–51.
12. Худолей К.М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 34. С. 391–401.
13. Юсупова Е. Конституционное (уставное) правосудие субъектов Российской Федерации неотъемлемый элемент в механизме защиты прав человека // Право и экономика. 2006. №12. С. 97–98.

Флитер Я.С.,
Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, магистрант
(Fliter.yana@yandex.ru)

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ МЕЖУРОВНЕВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Fliter Ya.S.,
Lomonosov Moscow State University, master's student
(Fliter.yana@yandex.ru)

ABOUT THE PROBLEMS OF THE VERTICAL INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY BODIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS ON A FEDERAL LEVEL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не предполагает внесения в Конституцию РФ изменений, напрямую влияющих на межуровневое взаимодействие органов государственной власти. Однако, сложившаяся практика такого взаимодействия свидетельствует о наличии серьезных проблем, которые являются отражением несовершенства модели федеративного устройства России. Важнейшей сферой, предполагающей взаимное участие двух уровней государственной власти, является федеральный законодательный процесс.

Одной из форм межуровневого взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, помимо возможности законодательных (представительных) органов субъектов федерации вносить законопроекты в Государственную Думу Федерального Собрания, является согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с законодательными и высшими исполнительными органами субъектов РФ.

Данный механизм взаимодействия изначально был закреплен в Федеративном договоре 1992 г., при этом республикам гарантировалось обязательное рассмотрение их предложений Верховным Советом РСФСР. Однако в Конституции РФ 1993 г. механизм согласования законопроектов по предметам совместного ведения закреплен не был. Затем на протяжении нескольких лет в Государственную Думу вносились законопроекты, предполагающие введение механизма учета мнений субъектов по принимаемым законопроектам по совместному ведению, однако они не были приняты [15]. Наконец, законодательное закрепление указанный механизм получил только в 1999 г. с принятием нового федерального закона [14]. В 2003 г. данный акт утратил силу, и схожие правовые нормы были включены в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13]. В соответствии с данным Федеральным законом и Регламентом Государственной Думы ФС РФ механизм учета мнения субъектов РФ осуществляется следующим образом. Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, установленным ст. 72 Конституции РФ, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляются Советом Государственной Думы в законодательные органы государственной власти субъектов РФ и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты в 30-дневный срок.

В зависимости от выраженных позиций органов государственной власти субъектов отзыв может считаться:

1) положительным: в случае, если законодательный и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ выскажутся за принятие данного проекта федерального закона;

2) отрицательным: в случае, если законодательный и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ выскажутся против принятия данного проекта федерального закона.

Если мнения законодательного и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта РФ разделились, считается, что мнение органов государственной власти субъекта РФ не выражено.

Если законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального

закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Следует отметить положительные изменения в законодательном регулировании: ранее создание согласительной комиссии в случае представления отрицательных отзывов от более чем одной трети субъектов РФ не было обязательным.

Однако ни в прежнем, ни в современном законодательстве, ни в регламенте Государственной Думы не определен порядок формирования и работы такой согласительной комиссии, в связи с чем данный механизм учета мнения субъектов РФ не представляется действенным и в настоящее время.

По поводу правовых последствий представления отрицательных отзывов на законопроект 1/3 субъектов РФ отдельными учеными, а также представителями органов государственной власти субъектов РФ высказывались следующие позиции. Во-первых, предлагается прекращение дальнейшей работы над законопроектом в случае представления отрицательных отзывов от определенного количества субъектов РФ (предлагаются одна треть или половина субъектов) [8]. При этом в работах отдельных авторов повторное внесение законопроекта на рассмотрение Государственной Думы предполагается только в случае получения положительных отзывов на законопроект от 2/3 субъектов РФ при проведении последующей согласительной процедуры не ранее чем через 6 месяцев работы согласительной комиссии. Для подробного регулирования данного процесса предлагается принятие специального федерального закона [5]. Однако, представляется, что круг общественных отношений, который регулировал бы такой федеральный закон, слишком узок, и целесообразнее было бы включение соответствующих норм в главу IV.1. Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме того, А.С. Авакьян предлагал ввести в качестве условия принятия законопроекта, неподдержанного определенным количеством субъектов РФ, одобрение его квалифицированным большинством в обеих палатах Федерального Собрания [1].

Во-вторых, Т.В. Нечаева предлагает разделять законопроекты по вопросам совместного ведения на два типа: значительно затрагивающие интересы субъектов РФ и в связи с этим требующие обязательного одобрения региональными органами государственной власти, и не оказывающие значительного влияния на региональные интересы и которые могут быть приняты без учета мнения субъектов

РФ [7]. Однако, представляется, что такое разделение не может быть осуществлено надлежащим образом в законодательстве, что приведет к путанице на практике.

Еще одним недостатком правового регулирования механизма является возможность оценки отзывов субъектов РФ в качестве не выраженных в случае расхождения мнений законодательного и высшего исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. Данный подход препятствует учету мнения органа государственной власти субъекта РФ в ситуации, когда в действительности оно было выражено. В связи с данной проблемой в научной юридической литературе предлагаются следующие пути решения. С одной стороны, отсутствие единства мнений должно рассматриваться в качестве отрицательного отзыва [5]. Однако, как отмечает О.И. Краснова, приоритет следует отдавать мнению, выраженному законодательным органом государственной власти субъекта РФ, поскольку именно данный орган обладает правом законодательной инициативы и наделяет гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ [6]. Последний подход представляется наиболее правильным, в связи с тем, что субъектом законодательной инициативы в федеральном законотворческом процессе является законодательный орган субъекта РФ, а высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ не наделен таким правом Конституцией РФ, и в принципе не задействован иным образом в федеральном законодательном процессе.

Следует отметить в целом низкую эффективность данного механизма. Ему характерна чрезмерная формализация процедур представления органами государственной власти субъектов РФ своих отзывов. Значительная часть мнений субъектов РФ не учитываются по различным формальным основаниям: подписаны вице-губернатором, приняты президиумом законодательного органа, представлены по истечении установленного срока [3]. Так, на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [4], предусматривающий повышение пенсионного возраста, по заявлению Я.Е. Нилова, главы профильного комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов, поступили положительные отзывы из 77 субъектов РФ, при этом более половины от указанного количества представили консолидированные отзывы и законодательного, и исполнительного органа государственной власти РФ [16]. Однако, по тем или иным причинам, были приняты лишь 13 отзывов.

Кроме того, серьезной проблемой является нивелирование значения представленных позиций органов государственной власти. Основополагающая правовая позиция Конституционного Суда РФ была сформирована в Постановлении от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной думы». После внесения проекта Земельного кодекса РФ в Государственную Думу органы государственной власти почти 40 субъектов РФ направили отрицательные отзывы на проект Земельного Кодекса РФ, но их позиция была проигнорирована, и Земельный Кодекс РФ был принят одновременно в трех чтениях [9, с. 200]. Следует отметить, что это был первый Земельный Кодекс в Российской Федерации, он регулировал общественные отношения, подвергшиеся коренной перестройке. В своем Постановлении Конституционный Суд указал, что при принятии федеральных законов по вопросам сферы совместного ведения не требуется обязательное направление соответствующих законопроектов субъектам РФ и специальное рассмотрение их предложений Федеральным собранием РФ, аргументировав это тем, что согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции РФ (в том числе по порядку его принятия). Установление процедурных правил, предусматривающих направление Государственной Думой законопроектов субъектам РФ не должно препятствовать реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции РФ полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения [10].

Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в 2004 году, однако Суд оценивал порядок принятия Земельного Кодекса РФ, что происходило в 2001 году, когда действовали нормы об учете мнения субъектов РФ Федерального закона от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». После переноса соответствующих положений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», правовая позиция Конституционного Суда РФ, а вместе с ней и фактическая роль отзывов органов государст-

венной власти субъектов РФ на законопроекты по вопросам совместного ведения не изменились. Аналогичная правовая позиция была выражена и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П, при этом из обстоятельств дела следовало, что законопроект вовсе не был направлен в органы государственной власти субъектов РФ [12]. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, имеющийся механизм учета мнений субъектов РФ не предполагает обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами РФ; проведение соответствующих процедур предполагает именно выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. Конституционный Суд РФ позднее также подтвердил, что изменение концепции законопроекта после второго чтения без повторного направления его в субъекты РФ для представления отзывов не является нарушением существенных условий порядка принятия федеральных законов [11].

Учету мнений субъектов РФ препятствуют также различные процедурные формальности. Так, при окончательном подсчете направленных в Государственную Думу позиций, как правило, выясняется, что отзывы представили лишь некоторые субъекты РФ, при этом значительная часть мнений субъектов РФ при подведении итогов не учитываются по различным формальным основаниям [7].

Существенным механизмом учета мнения субъектов РФ в федеральном законодательном процессе является деятельность Совета Федерации Федерального Собрания, являющегося ключевым органом представительства региональных интересов. Однако вопрос о природе представительства данной палаты является неразрешенным: неясно, представляют ли члены Совета Федерации субъект РФ, население субъекта РФ, орган законодательной власти или исполнительной власти субъекта РФ либо всех вместе [2]. Отсутствие обязанности члена Совета Федерации согласовывать при осуществлении полномочий свою позицию с органом государственной власти субъекта Федерации, наделившим его полномочиями, а также планируемое увеличение числа представителей Российской Федерации в данной палате усугубляют данную проблему.

Итак, учет мнения органов государственной власти субъектов РФ по законопроектам по предметам совместного ведения в настоящее время не способен обеспечить координацию и сотрудничество между Российской Федерацией и ее субъектами, и его правовое регулирование должно быть усовершенствовано следующим образом. В случае представления мотивированных отрицательных отзывов

более чем от половины субъектов РФ, дальнейшая работа над законопроектом должна быть приостановлена, и должны быть проведены согласительные процедуры. Работа над законопроектом должна быть продолжена при получении отзывов от большинства субъектов РФ в ходе повторного представления отзывов субъектами РФ после окончания согласительных процедур. Представляется, что большое количество рассматриваемых Государственной Думой РФ законопроектов, высокий уровень законодательной техники и разумное регулирование общественных отношений, не позволит субъектам РФ блокировать федеральный законодательный процесс. Данные выводы обоснованы сложившейся практикой: отзывы представляют небольшое количество субъектов РФ, отрицательные из которых единицы. При этом такой механизм обеспечит учет мнения субъектов РФ по важнейшим законопроектам, предполагающим коренное изменение или введение совершенно нового правового регулирования. Кроме того, такой учет мнения субъектов РФ не должен рассматриваться как ограничивающий права федерального центра, поскольку его юридическая природа вытекает из конституционно установленной сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Список источников

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.
2. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 24.
3. Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006. С. 168.
4. Проект Федерального закона № 419059-7 № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // В данном виде документ опубликован не был.
5. Кириенко Г.С., Бровченко В.Н. Проблемы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
6. Краснова О.И., Пименов Е.А. Участие органов государственной, власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе: вопросы теории и практики // Современное право. 2010. № 8.
7. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 17–22.

8. О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2009 году: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Изданиеа Совета Федерации, 2010.
9. Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт европейского союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения. М.: Новое Время, 2015.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П по делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П «по делу о проверке конституционности части 41 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15 (Ч. 7). Ст. 2284.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.
13. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 № 119-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.
15. Чертков А.Н. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Юстицинформ. 2006.
16. Электронный ресурс. URL: http://rapsinews.ru/legislation_news/20180716/284890783.html

Чеминава Т.К.,
Студентка Тюменского Государственного Университета
(cheminava_t@mail.ru)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРИНЯТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Cheminava T.K.,
A student of Tyumen State University
(cheminava_t@mail.ru)

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A RESULT OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION. THE ADOPTION OF FEDERAL LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

Закон является элементом управления, а также служит неким барьером для произвольного осуществления власти. Иными словами, закон регулирует деятельность субъектов власти и не позволяет им выходить за рамки своей компетенции. Это обуславливает необходимость в создании проработанной процедуры принятия и вступления в силу нормативно-правового акта.

В России законодательный процесс имеет весьма сложный порядок. Данное обстоятельство вызвано стремлением уменьшить вероятность принятия непродуманных нормативно-правовых актов. Юридическая техника — это один из важнейших элементов правотворчества и неправильное использование её правил может причинить непоправимый вред для населения. Этим и хороша многоступенчатая процедура принятия закона в Российской Федерации, ошибки нижестоящей ступени корректируются вышестоящей.

Законодательный процесс представляет собой многоступенчатую и сложную процедуру принятия нормативно-правового акта, кото-

рую осуществляют уполномоченные на то Конституцией Российской Федерации специальные субъекты.

В настоящее время происходят кардинальные перемены во всех сферах жизни общества, которые требуют не менее серьезных преобразований в правотворческом процессе. Это обусловлено тем, что праву принадлежит фундаментальная роль, и, следовательно, без совершенных нормативных документов модернизация всех сфер российского общества невозможна.

Модернизация — это процесс придания чему-либо новый облик, учитывая идеи и взгляды, появившиеся в процессе изменения общественных интересов. По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько значение унификации законодательства в «аккумулировании однотипных предписаний и создании юридических актов, которые упрощали бы законодательство, делая его допустимым и единообразным». [1] Уместно рассмотреть изменения в законодательном процессе, которые планируются вследствие внесения поправок к ныне действующей Конституции Российской Федерации. Однако, необходимо учитывать, что любые изменения должны соответствовать основополагающим принципам.

Принципы, на основе которых должен осуществляться законодательный процесс:

Демократизм. К данному виду деятельности привлекаются широкие слои населения посредством работы представительных органов.

1. Законность. Разработка, принятие и вступление в силу закона должны строго соответствовать установленной законом процедуре.

2. Гласность означает, что процедура принятия закона не является закрытой, а из этого следует, что гражданам предоставляется возможность узнавать о стадиях принятия закона из средств массовой информации. Это должно быть обеспечено для того, чтобы предотвратить резонанс, который может возникнуть в связи с принятием нормативно-правового акта в закрытой процедуре.

3. Научность означает, что при принятии федерального закона органы, уполномоченные на это, должны следовать установленным правилам юридической техники и другим методам, использование которых способствует выработке полезного для общества правила поведения.

4. Профессионализм означает, что разработка нормативно-правового акта требует взгляда ведущих специалистов различных направлений деятельности, ведь законы распространяются на широкий

круг лиц, поэтому в данном вопросе нельзя руководствоваться опытом только узконаправленных экспертов.

5. Оперативность означает, что в процессе принятия обязательного для граждан правила поведения необходимо строго следовать срокам, прописанных в регламентах того или иного законодательного органа.

6. Рассмотрим, как будет выглядеть принятие и вступление в силу федерального закона Российской Федерации вследствие принятия поправок к Конституции Российской Федерации.

Законодательная инициатива — это первоначальный этап законодательного процесса, который описан в ч. 2 ст. 104 Конституции Российской Федерации. Даная ступень подразумевает предоставление Государственной Думе разработанного законопроекта. Перечень субъектов перечислен в ч. 1 названой статьи. Их можно разделить на две группы:

1) субъекты, которые не имеют никаких ограничений по внесению законопроектов. К ним относятся все субъекты, перечисленные в данной статье, за исключением тех, кто обладает специальной законодательной инициативой;

2) субъекты, которые могут вносить предложения о принятии федерального закона специального направления. К таким субъектам относят Конституций суд РФ и Верховный суд РФ. [2]

1. Разработанные законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Внесение законопроекта нелегкая процедура, так как требования к проекту федерального закона весьма строги. Регламент прописывает необходимость предъявления различных справок, которые характеризуют планируемый нормативно-правовой акт, как необходимый и безвредный для нынешнего законодательства, ко всему этому также должно прилагаться финансового-экономическое обоснование для принятия того или иного федерального закона. Данные справки помогут учесть законодательному органу все прогнозируемые последствия и значительно уменьшить риск вынесения нелегитимных актов, которые в свою очередь негативно сказываются на гражданах страны, вызывая всеобщий резонанс.

2. Регистрация законопроекта.

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы, где заводится электронная регистрационная карта. В электронной регистрационной карте фиксируются сведения о законопроекте и сроках его поступления в Государственную Думу, о прохождении законопроекта в Государственной

Думе, о принятии федерального закона и рассмотрении Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

3. Рассмотрение профильным комитетом, по назначению Председателя Государственной думы, вопроса о том, соблюдены ли все требования регламента, предъявляемые к законопроекту.

Если требования соблюдены, то профильный комитет направляет свое решение в Совет Государственной Думы

4. Решение Совета Государственной Думы.

После того, как профильный комитет рассмотрел законопроект и вынес решение о соответствии требованиям регламента, Совет Государственной Думы может направить законопроект в определенный комитет для того, чтобы тот в свою очередь предварительно его рассмотрел. Но существует и другой вариант событий, Совет имеет право признать законопроект недостаточно разработанным и направит его обратно к субъекту законодательной инициативы на доработку.

5. Обсуждение законопроекта в ответственном комитете. Назначение докладчика.

Законопроект, как правило, проходит через три заслушивания в Государственной Думе. Предполагаемый нормативно-правовой акт имеет статус законопроекта только в первом и втором чтениях, в третьем чтении заслушивается уже закон.

6. Первое чтение.

На данном этапе рассматривается концепция законопроекта и происходит сопоставление предложенного федерального закона с нормами Конституции Российской Федерации. После прохождения этих процедур:

– Государственная дума может допустить законопроект к заслушиваю во втором чтении, при это профильному комитету нужно будет учесть изменения, которые были отмечены на первом чтении;

– происходит принятие законопроекта в первом чтении и соответственно направление уже принятого закона в соответствующий орган, уполномоченный на его одобрение;

– Государственная Дума принимает решение о том, что законопроект не может быть реализован, то есть законопроект может быть отклонен.

7. Второе чтение.

На этапе заслушивания законопроекта во втором чтении происходит обсуждение изменений, которые были отмечены в первом чтении. На данном этапе Государственная Дума может принять законопроект, отклонить его или одобрить во втором чтении, что означает проведение редакционной работы ответственного за дан-

ный законопроект комитета Государственной Думы и Аппарата Государственной Думы.

8. Третье чтение.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае, если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

В случае, когда за федеральный закон в третьем чтении проголосовало больше 225 депутатов, Государственная Дума оформляет постановление о принятии федерального закона.

Принятый Государственной думой федеральный закон подлежит рассмотрению в Совете Федерации в течении пяти дней с момента его принятия (часть 3 статьи 105 Конституции Российской Федерации)

9. Регистрация закона в Совете Федерации.

Со следующего дня после регистрации закона в Совете Федерации, начинает исчисляться 14-днейвный срок, указанный в ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации, при котором рассматривается поступивший закон. Регистрация осуществляется не позднее 24 часов с момента поступления закона из Государственной Думы.

В истории нашей страны были случаи, когда закон обходил стадию рассмотрения в Совете Федерации и был прямо направлен на подпись к Президенту. Причиной этому послужило то, что Совет Федерации не укладывался в 14-тидневный срок рассмотрения федерального закона. Примером может служить случай из практики Совета Федерации первого созыва, ведь именно таким образом была утверждена первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации. По этому поводу существует постановление Конституционного суда от 23 марта 1995 г., в котором подчеркивается обязанность Совета Федерации строго придерживаться правила 14-дневного рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона.

10. Определение ответственного комитета палаты.

Для более детального рассмотрения поступившего нормативно-правового акта Председатель Совета Федерации или по его поручению первый заместитель Председателя Совета Федерации либо заместитель Председателя Совета Федерации по согласованию с

председателями комитетов Совета Федерации назначает определенный комитет палаты, в обязанность которого входит вынесение заключения после предварительного обсуждения в комитете федерального закона. Заключение комитета Совета Федерации обязательно должно отражать результаты проведенной антикоррупционной экспертизы.

11. Рассмотрение закона в Совете Федерации.

Рассмотрение федерального закона начинается с выступления докладчика, назначаемого ответственным комитетом палаты, который представляет позицию данного комитета. Затем происходит непосредственное обсуждение нормативно-правового акта. Результатом рассмотрения Закона может быть то, что Совет Федерации одобрит или отклонит его.

Федеральный закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. Решение об одобрении федерального закона оформляется постановлением Совета Федерации.

В постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона могут содержаться:

а) предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой;

б) поручение комитету Совета Федерации, ответственному за рассмотрение федерального закона, и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону, отклоненному Советом Федерации.

Обоснование решения об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона может быть оформлено в виде пояснительной записки к постановлению Совета Федерации с указанием тех положений федерального закона, по которым необходимо преодолеть возникшие разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой.

Постановление Совета Федерации, в течении пяти дней с момента его вынесения, направляется на подписание и дальнейшее опубликование Президенту РФ, если в отношении федерального закона не будет применено право отлагательного вето. Стоит отметить, что такое постановление отправляется и Государственной Думе.

12. Подписание федерального закона Президентом Российской Федерации.

Следующей за принятием и одобрением федерального закона является стадия его подписания, то есть удостоверения Президентом.

Без этой стадии не может совершиться опубликование закона (его обнародование). Немаловажным является вопрос о сроках подписания федерального закона. В данной ситуации все строго регламентируется, дается 14-дневный срок, в течение которого Президент обязан определиться в том применять ли право вето или принять решение о подписании федерального закона. Иначе, при несоблюдении сроков, закон в соответствии со ст. 107 Конституции Российской Федерации подлежит официальному опубликованию. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. дается разъяснение о том, что решение о применении Президентом Российской Федерации права вето после истечения 14-дневного срока не будет нести никаких юридических последствий. При своевременном использовании данного Конституцией права вето, закон в течение 14 дней направляется на повторное рассмотрение Федеральным Собранием. Процесс модернизации наиболее ярко прослеживается в праве вето Президента Российской Федерации.

Право вето (от лат. veto — запрещаю) позволяет главе государства оценивать необходимость принятия закона, качество его юридической техники, а также последствия, к которым приведет его вступление в силу без какого-либо вмешательства и давления. В оценке указанных выше критериев Президенту могут помогать специалисты различных сфер деятельности. Суть отлагательного вето, которым президент наделен исходя из Конституции, заключается в том, что он может отклонить принятый и одобренный федеральный закон. Однако стоить учесть, что Президент имеет право отклонить федеральный закон, который еще не вступил в силу, то есть только на стадии его подписания. Вследствие внесения поправок в части 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на

время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания. [3] Исходя из вышеизложенного, не трудно заметить возросшую роль Конституционного Суда Российской Федерации в правотворческом процессе. Закон, объявленный Судом неконституционным, не может быть подписан Президентом и введен в действие. Появляется необходимость в принятии мер по приведению такого закона в соответствие с Конституцией РФ, поскольку здесь исключается какая-либо другая возможность разрешения возникшего спора, кроме как устранение допущенного нарушения. [4]

В новой редакции части 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд наделяется полномочиями в сфере законодательного процесса, которые поспособствуют увеличению эффективности принятия нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Так, Конституционный Суд:

– по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность федеральных законов до их подписания Президентом Российской Федерации;

– по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Данные изменения поспособствуют уменьшению непродуманных законов, позволят устранить риск существования нормативно-правовых актов, страдающих нарушениями юридической техники, а также снизят нагрузку работы судей Конституционного Суда.

13. Официальное опубликование федерального закона.

Данная стадия является обязательной, так как она обеспечивает принцип гласности. Этот этап может быть реализован в нескольких вариациях.

Федеральный закон должен быть опубликован в 7-мидневный срок с момента подписания Президентом принятого и одобренного федерального закона.

Важное значение имеет установление конкретной даты официального опубликования акта, которая одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу. [5] Так, например, по общему правилу закон считается вступившим в силу после истечения 10-тидневнго срока с момента его опубликования (если иное не предусмотрено в тексте самого закона). Закон считается опубликованным с того момента, когда он первый раз был размещен в официальном источнике опубликования.

Официальными источниками опубликования являются: «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Проанализировав акты законодательства, можно сделать вывод о том, что в настоящее время чаще всего впервые федеральные законы были опубликованы в интернет-портале. Это вполне логично, так как бумажные издания требуют дополнительного времени на рассылку и печать бумажного носителя. Интернет-портал быстрая и проработанная система, которая обеспечивает оперативное размещение правовой информации. При публикации федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

Таким образом, процесс модернизации Конституции РФ позволяет усовершенствовать законодательный процесс, который носит сложный, многоступенчатый характер, обоснованный необходимостью в предотвращении вступления в силу непродуманных актов.

Список источников

1. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2001. С. 236.
2. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Современная версия новейшей истории государства / Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2010. 376 с.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».
4. Окуньков Л.А. Вето Президента / Л.А. Окуньков // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 22—23.
5. Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов / В.П. Малков // Государство и право. 1995. № 5. С. 28.

***Чикалов О.В.**,*
адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров по кафедре теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
(tchikalovoleg@yandex.ru)

К ВОПРОСУ О ЗНАЧЕНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Chikalov O.V.**,*
adjunct of the faculty for the preparation of scientific, pedagogical and scientific personnel of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya Kikotya
(tchikalovoleg@yandex.ru.)

TO THE QUESTION OF THE MEANING OF PROFESSIONAL LEGAL CONSCIOUSNESS SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE CONTEXT OF MODERNIZATION OF RUSSIAN LEGISLATION

Для того, чтобы оценить значение профессионального правосознания субъектов права законодательной инициативы для модернизации отечественного законодательства*, необходимо принять во внимание следующие факторы:*

1. Модернизация отечественного законодательства осуществляется в форме законотворческого (правотворческого) вида юридической деятельности — «... деятельности государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм» [1, с. 37].

2. Законотворческий (правотворческий) вид юридической деятельности реализуется как законотворческий процесс, центральным (инициирующим) элементом которого является законодательная инициатива. Субъектами права законодательной инициативы в Российской Федерации являются лица, указанные в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации [2].

3. Законодательная инициатива является реализацией волевого акта, инициированного внутренней юридической деятельностью

субъекта права законодательной инициативы. Так, эффективное применение данного права обеспечивает органам государственной власти возможность достигать решения перечня следующих задач:

1) по восполнению пробелов в правовом регулировании формирующихся сфер осуществления общественных отношений;

2) по обновлению системы законодательства в соответствии с объективными потребностями правовой жизни общества (социально-правовыми запросами) и магистральными направлениями правовой политики государства;

3) по разрешению противоречий (правовых коллизий) между предписаниями нормативных правовых актов системы действующего законодательства [3, с. 49].

4. Внутренняя деятельность субъекта — это деятельность сознания. Внутренняя юридическая деятельность субъекта права законодательной инициативы — это деятельность профессионального правосознания [законодателя].

5. Следовательно, профессиональное правосознание субъекта права законодательной инициативы представляет собой внутреннюю предпосылку законодательной воли должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации.

6. Таким образом, степень сформированности профессионального правового сознания субъектов права законодательной инициативы влияет на качество принимаемых нормативных правовых актов российского законодательства.

В этой связи, целесообразно перейти к рассмотрению терминологического значения понятия «сформированность» профессионального правосознания субъектов права законодательной инициативы. Это, в свою очередь, требует обращения к структуре правосознания. Необходимо указать, что в соответствии с наиболее широко используемой правоведами гносеологической моделью, в структуре профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы целесообразно выделять структурные уровни: «правовую идеологию» и «правовую психологию».

Идеологический уровень профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы представляет собой систему юридических знаний, интериоризированных субъектом-носителем в ходе получения образования, а также в ходе осуществления законотворческой деятельности. В качестве отличительной особенности идеологического уровня профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы, в частности, необходимо отметить его относительную отчужденность от аксиологического аспекта в пользу юридической догматики. Тем не менее,

полноценное функционирование профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы требует наличия в его структуре, помимо идеологического компонента, компонента психологического, представляющего собой систему правовых ценностей, образующих внутреннюю предпосылку осуществления субъектом-носителем исследуемой формы правового сознания определенного вида юридической деятельности.

Следует указать, что при рассмотрении содержательного аспекта психологического уровня профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы, важно акцентировать внимание на образующих его правовых ценностях, интериоризированных из массово-обыденной формы правового сознания и правовой культуры общества. Важно пояснить, что правовые ценности, составляющие содержание психологического уровня профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы, не могут быть обоснованы логически в рамках аргументации его идеологического уровня, но являются предзаданными ему априори групповой психологией конкретного общества. Среди правовых ценностей целесообразно выделить следующие: «человек», «общество», «право», «равенство», «порядок», «справедливость».

Следует пояснить, что центральной ценностью профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы становится «человек», которая в представленном контексте обозначает, одновременно, и источник права в его социальном смысле и субъект-носитель правосознания, выражающий сущность правовой культуры социума. Данная правовая ценность переходит в следующую — «общество», которая мыслится как народное большинство, формирующее тип и структуру государственности на референдуме, избирающее кандидатов на замещение должностей органов государственной власти и местного самоуправления. В рамках юридического дискурса сущность рассматриваемой смысловой единицы закреплена в ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [2]. Ценность «право» выражает идею социальной свободы, независимости, самоопределения, служащих на благо человека и общества в деле организации внутреннего государственного уклада. Содержание указанной правовой ценности наилучшим образом иллюстрируется положением ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы» [2]. В этом контексте актуализируется право-

вая ценность «равенство» как гарантированное соответствие социальных индивидов в достоинстве и правах. Юридически содержание рассматриваемой смысловой единицы выражено в ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации: «Каждый гражданин ... обладает [на территории России] ... всеми правами и свободами и несет равные обязанности...» [2]. Здесь происходит актуализация правовой ценности «порядок», смысл которой заключается в устремленности к мере обеспеченности в общественных отношениях согласия, подчиненности (субординации), защищенности, безопасности, стабильности. Следующей правовой ценностью является «справедливость», обозначающая универсальный метаправовой критерий социальной оценки политико-правовых решений, принимаемых с целью организации общественной жизни с точки зрения разумной меры установления правовых дозволений и запретов, соответствующей правовой культуре конкретного общества [4, с. 41].

В представленном контексте, следует указать, что система правовых ценностей психологического уровня профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы в действии представляет собой «аксиологическую матрицу» — «ноуменологический фильтр», который обуславливает отражательно-преобразующую специфику (функционирование) психологического уровня профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы. Важно отметить, что формализация аксиологической матрицы профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы влечет дегуманизацию последнего и, как следствие, механизацию осуществления законотворческой деятельности его субъектом-носителем [5, с. 33].

В дальнейшей динамике развития, формализация аксиологической матрицы профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы приводит к аномалии его функционирования, которую целесообразно обозначить термином «идеологизация». Необходимо указать, что «идеологизация» профессионального правосознания субъекта права законодательной инициативы выражается в его ценностной обедненности (антиаксиологичности) и, следовательно, влечет увеличение степени влияния (гипертрофию) структурного уровня правовой идеологии на функционирование исследуемой формы правосознания [6, с. 20].

На практике, указанное положение вещей может выражаться в общей ориентированности профессионального правового сознания субъекта права законодательной инициативы на административно- и (или) полицейско-правовой типы правового регулирования общественных отношений, а в более отдаленной перспективе — в бюро-

кратизации государственного механизма управления подавляющим количеством сфер общественной жизни [7, с. 17].

Последствиями «идеологизации» профессионального правосознания субъектов права законодательной инициативы могут являться: 1) законодательная «инфляция», как увеличение количества принимаемых нормативных правовых актов в основных областях государственного управления при отсутствии четко сформулированных социальных целей и задач проводимой правовой политики; 2) усиление репрессивной функции государства, как ужесточения мер юридической ответственности за совершаемые нарушения законодательства.

В обозначенной связи актуализируется проблематика исследования профессиональной формы правосознания субъектов права законодательной инициативы как метаюридической предпосылки модернизации отечественного законодательства.

Список источников

1. Бялт В.С., Трипулин С.Н. Законотворчество как вид правотворчества: теоретико-правовая характеристика // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 33–38.
2. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Томин В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: учебное пособие / В.А. Томин. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. 83 с.
4. Алекси Р. Понятие и действенность права (ответ юридическому позитивизму) // пер. с нем. / А. Лаптев, Ф. Кальшойер; В. Бергманн, пред., сост.; Т. Яковлева, науч ред. М.: Инфотропик Медиа, 2011. 192 с.
5. Малахов, В.П. Правосознание: природа, содержание, логика. Монография / В.П. Малахов. — М., 2001. — 385 с.
6. Рудковский В.А. Правовая идеология и научное правосознание : проблемы разграничения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 5 (130). С. 15–23.
7. Окусов, А.П. Юридическая деонтология или профессиональная несостоятельность безнравственного юриста: Учеб. пособие / А.П. Окусов; Юж.-Рос. гуманит. ин-т. Ростов н/Д: ЮРГИ, 2001. 265 с.

12. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Артемов В.Ю.,
Кандидат юридических наук, Старший научный сотрудник
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(vladislav.artemov@gmail.com)

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА МАЛАЙЗИИ, НАПРАВЛЕННАЯ НА ОГРАНИЧЕНИЕ МОНАРХИИ И УЧРЕЖДЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО СУДА

Artemov V.Yu.,
PhD, Senior Researcher,
Institute of Legislation and Comparative Law
Under the Government of the Russian Federation
(vladislav.artemov@gmail.com)

MALAYSIA'S CONSTITUTIONAL REFORM AIMED AT LIMITING THE MONARCHY AND ESTABLISHMENT OF THE SPECIAL COURT

Малайзия — государство, расположенное в Юго-Восточной Азии, состоящее из двух частей, разделённых Южно-Китайским морем, правовая система которого принадлежит к семье общего права, что обусловлено длительным британским колониальным правлением.

Ныне действующая Конституция Малайзии 1957 года была принята в год провозглашения независимости от Великобритании и является первой и единственной конституцией независимой Малайзии.

В 1957 году получили независимость малайские штаты, расположенные на полуострове Малакка и новое государство, получило

название Малайская Федерация (Federation of Malaya). В 1963 году к ней присоединился Сингапур (до 1965 года) и два штата на севере острова Борнео, после чего название страны было изменено на Малайзия.

Конституционное устройство Малайзии поистине уникально. Его можно сравнить лишь с конституционным устройством Объединенных Арабских Эмиратов. Малайзия является федеративной конституционной выборной монархией, состоящей из 13 штатов и трех федеральных территорий. Девять из одиннадцати штатов, расположенных на полуострове Малакка, сами являются наследственными монархиями (семь — султанатами, один — раджастаном, правитель еще одного штата носит традиционный малайский титул). Каждые пять лет девять наследственных монархов выбирают из своей среды главу всей Малайзии — Верховного главу Федерации или Короля (Supreme Head of the Federation), носящего малайский титул Йанг ди-Пертуан Агонг (Yang di-Pertuan Agong).

В 1993 году в Малайзии состоялась важнейшая конституционная реформа, направленная на ограничение монархии, в первую очередь, на ограничение судебного иммунитета монархов. До конституционной реформы преследование монархов и членов их семей в судебном порядке было возможно только, если они сами слагали с себя свою неприкосновенность. То есть, монархи были фактически неподсудными [1, с. 327; 2, с. 282].

Поправки 1993 года были внесены в Конституцию в момент ухудшения отношений между монархией и правительством, спровоцированным рядом уголовно-правовых инцидентов с участием представителей монарших семей.

Непосредственным поводом для внесения поправок явились два случая, произошедших в 1992 году с участием султана штата Джохор и его сына. В первом случае, произошедшем 10.06.1992 года, сын султана ударил вратаря хоккейной команды штата после матча, в котором команда проиграла. Вратарь обратился в полицию, и Малазийская федерация хоккея наложила на сына султана запрет посещать матчи Федерации сроком на 5 лет.

В ответ на это султан потребовал от всех команд штата бойкотировать национальный чемпионат. Требования султана публично раскритиковал тренер команды Даглас Гомес (Douglas Gomez), которого 30.11.1992 года пригласили во дворец, где он был избит самим султаном, в результате чего ему были причинены телесные повреждения. В средствах массовой информации данный инцидент был назван «инцидентом (происшествием) Гомеса» (The Gomez

Incident). Тренер также обратился в полицию, что, в результате, вызвало общественный резонанс и послужило непосредственным поводом для кризиса монархии и начала конституционной реформы [3, с. 31].

10.12.1992 года была созвана специальная сессия Палаты представителей (Dewan Rakyat), которая единогласно приняла резолюцию о необходимости ограничения власти монархов и членов их семей.

В ходе дальнейших обсуждений в конце 1992 — начале 1993 года был подготовлен и принят пакет конституционных поправок, ограничивающих монархию. Пакет включал поправки, предусматривающие создание Специального суда (The Special Court), которому будут подчинены монархи и члены их семей, а также поправки, ограничившие право монархов даровать помилование членам своих семей и разрешившие критику монархов без угрозы привлечения к ответственности.

Поправки были приняты большинством депутатов Палаты представителей и единогласно одобрены Сенатом (Dewan Negara) [3, с. 51]. Для того, чтобы добиться от всех монархов одобрения законопроекта (что было необходимо для его вступления в силу), правительство прибегло к давлению на них и угрозам лишения их привилегий и финансирования и даже ликвидации монархии как таковой. В конце концов, все монархи вынуждены были дать свое согласие.

Конституционная реформа по ограничению монархии была продолжена в следующем 1994 году, когда были приняты другие конституционные поправки, которые ограничили право Верховного главы Федерации накладывать вето на законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

В том же 1994 году в Малайзии состоялась другая важная судебная реформа, которая состояла в учреждении Апелляционного суда (Court of Appeal (Mahkamah Rayuan)) (ст. 121(1B) Конституции) для рассмотрения апелляций на решения и приговоры нижестоящих судов [1, с. 327; 2, с. 282].

Создание Апелляционного суда было связано с необходимостью наличия в стране собственной высшей апелляционной инстанции, независимой от иностранной юрисдикции. Дело в том, что до создания Апелляционного суда высшей апелляционной инстанцией Малайзии являлся Судебный комитет Тайного совета Великобритании (Judicial Committee of the Privy Council (JCPC)) [1, с. 189–190; 2, с. 163–164]. Апелляционная подсудность Тайного совета была

ранее отменена, что сделало необходимым наличие собственного апелляционного суда.

Вновь созданный Апелляционный суд возглавляется председателем, являющимся вторым лицом в судебной иерархии Малайзии после Главного судьи (Chief Justice) Федерального суда (Federal Court).

Данная судебная реформа, устранившая апелляционную юрисдикцию Тайного совета Великобритании, прошла в Малайзии одновременно с аналогичной реформой, проведенной в том же 1994 году в Сингапуре, который в одно время входил в единое с Малайзией государство — Малайскую Федерацию — на правах одного из штатов.

Закон о конституционной реформе № A848 1993 года в основном касался вопросов ограничения монархии и внес ряд дополнений и новых норм в Конституцию. Новая редакция части 1 статьи 32 Конституции (часть IV «Федерация», глава 1 «Верховный глава»), посвященная должности Верховного главы Федерации (Supreme Head of the Federation), гласит, что его статус выше статуса всех подданных Федерации и он не подсуден никакому суду, за исключением Специального суда, учрежденного согласно части XV. Ранее в тексте Конституции не существовало оговорки о Специальном суде.

Согласно новой статье 33A, в случае если Верховный глава Федерации обвиняется в совершении преступления в Специальном суде, учрежденном согласно части XV, он отстраняется от исполнения своих обязанностей.

Создание Специального суда для слушания дел по преступлениям, совершенным на территории Федерации Верховным главой Федерации или правителем (ruler) штата (т.е. одним из девяти монархов), и рассмотрению любых гражданских исков против них, явилось важнейшей реформой, касающейся конституционного строя и судебной системы страны.

Законом № A848 1993 года в Конституцию была внесена новая часть XV «Судебное разбирательство в отношении Йанг Ди-Пертуан Агонг и Правителей», состоящая всего из двух новых статей 182 и 183. Данной главой был учрежден Специальный суд, состоящий из Главного судьи Федерального суда, который является его председателем ex officio, из главных судей высоких судов и двух других судей, которые в прошлом или настоящем были судьями Федерального суда или высоких судов, по представлению от Конференции Правителей (Conference of Rulers) [1, с. 327–328; 2, с. 282].

Специальный суд наделен исключительной юрисдикцией по слушанию дел о преступлениях, совершенных Верховным главой Федерации и монархами-правителями штатов, и по рассмотрению гражданских исков против них. Все судебные разбирательства в отношении Верховного главы Федерации или правителя штата в его личном качестве отныне могут слушаться только в Специальном суде. При этом обязательным условием для возбуждения уголовного дела или гражданского иска в отношении Верховного главы Федерации или правителя штата за их противоправные деяния в их личном качестве является санкция Генерального атторнея Малайзии [1, с. 328; 2, 282].

Специальный суд Малайзии при рассмотрении дел наделен теми же полномочиями, что и нижестоящие суды и располагается в городе Куала Лумпур. Решения Специального суда принимаются большинством голосов его членов и являются окончательными, не могут быть обжалованы и опротестованы ни в каком другом суде [1, с. 328; 2, 282].

В связи с созданием нового судебного органа — Специального суда, Закон № A848 1993 года также внес новую статью 1A в Приложения 8 (Eighth Schedule) к Конституции, согласно которой, в случае возбуждения производства против правителя штата в Специальном суде, он отстраняется от исполнения своих обязанностей. В это время обязанности правителя исполняет регент или регентский совет (Council of Regency). В случае же осуждения правителя Специальным судом к лишению свободы на срок более одного дня, он перестает быть правителем штата, за исключением случаев его помилования.

Список источников

1. Правосудие в современном мире: монография. / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Норма. 2018. 784 стр.
2. Justice in the Modern World: monograph / V.M. Lebedev, T.Y. Khabrieva, A.S. Avtonomov and others; ed. by V.M. Lebedev, T.Y. Khabrieva. 2nd ed., revised and enlarged. M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Jurisprudence PH, 2019. 688 p.
3. Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. 576 с.

Астафоров Е.А.,
Студент 1 курса бакалавриата, Московский государственный институт международных отношений
(astafed@yandex.ru)

АРАБСКАЯ ВЕСНА В МАРОККО: УНИКАЛЬНЫЙ СЛУЧАЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ

ARAB SPRING IN MOROCCO: A UNIQUE CASE OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION

Astaforov E.A.,
1st year student Moscow State Institute of International Relations
(astafed@yandex.ru)

«Арабская весна» является важнейшим событием в истории стран арабского и всего мира, когда от Мавритании до Ирака прокатились массовые народные восстания, направленные против коррупции в высших органах власти и ограничения прав человека. То, что восстания начались одновременно (2011г.), имели массовый характер и в большинстве случаев привели к изменению политического режима, позволяет говорить о новой, четвертой, волне демократизации [1]. Скоро исполнится 10 лет со времен тех событий, а в этом году уже 1400 лет исламу, что как никогда говорит об актуальности изучения трансформации правовых систем арабского Востока. Насколько сильно повлияли эти политические события на конституционное право этих стран? Рассмотрим на примере Марокко, как на фоне столь крупных и важных социальных явлений происходит модернизация Конституции.

Марокко — одна из стран, наименее подверженной деструктивным событиям Арабской весны. Массовые волнения не привели к смене правительства и свержению главы государства, как это случилось в других странах Магриба — например, Тунисе и Египте. Мохаммед VI сохранил власть во многом благодаря относительной демократичности марокканской правовой системы в сравнении с другими. Так, Конституция 1996 г. [2], действовавшая до современной Конституции 2011 г., провозглашала демократические начала

(ст. 1), народовластие (ст. 2), равенство перед законом (ст. 5). Но при этом не было отдельной главы, посвященной правам, свободам и обязанностям — их перечень содержался в части 1 «Общие условия: основные принципы» наряду с основами конституционного строя. Перечень прав включал такие важные личные права, как свобода передвижения, тайна личной переписки, неприкосновенность личности и жилища, свобода слова, но отсутствовали право на жизнь, право на личное достоинство, без признания которых нельзя говорить о полноценной защищенности личности.

Более того, не были упомянуты многие политические права подданных: право избирать и быть избранным, свобода средств массовой информации, право на мирное собрание без оружия, право на участие в отправлении правосудия, равный доступ к государственной службе. Это соотносится с требованиями подданных о прекращении давления со стороны правительства на институты гражданского общества и обеспечении политических прав.

Так, в Конституции были перемешаны различные категории прав и обязанностей человека и подданных государства вместе с основами конституционного строя, что говорит о несовершенстве регулирования правового статуса человека с точки зрения юридической техники.

Помимо проблемы демократического закрепления правового статуса человека к 2011г. назрел вопрос реального разделения властей в Марокко. Этот важный демократический принцип не был отражен в Конституции 1996 г. Король в свою очередь имел наибольшую власть. Так, де-юре Правительство было подотчётно Королю и Парламенту (ст. 60). Но премьер-министр и другие члены правительства назначаются монархом без участия Парламента, поэтому фактически Правительство было подотчетно исключительно Королю, который также имел право роспуска Правительства по собственной инициативе (ст. 24) и возглавлял Кабинет Министров (ст. 25).

Король также имел прямую возможность влиять на Парламент, имея право на его роспуск своим указом (ст. 27). Хотя это требует предварительной консультации с председателями палат и председателем Конституционного Совета, последнее слово в решении о роспуске Парламента все равно было за Королем(ст. 71). К тому же роспуск Парламента является одним из случаев, когда указ Короля не контрассигнуется Правительством (ст. 29). При таком раскладе возможность Парламента выразить вотум недоверия Правительству (ст. 76) теряет смысл, Парламент к тому же не имеет возможности влиять на формирование нового Правительства.

Осуществлению законодательных полномочий самостоятельно препятствовало также то, что Правительство имело помимо законодательной инициативы право вносить поправки в любой законопро-

ект, сильно вмешиваясь в деятельность Парламента. Тем более, что Правительство может возражать против любого предложения, которое не было внесено в соответствующую комиссию той или иной палаты. Так, правительственный контроль за правотворчеством Парламента позволяет исполнительной власти чрезмерно вмешиваться в деятельность законодательной власти.

В судебной власти Король тоже имел большие полномочия, так как он назначал судей и возглавлял Высший Судебный Совет. Это заметно укрепляет власть Короля в решении споров между органами власти и способно нарушить принцип разделения властей.

Итак, к 2011 г. проблемой в марокканском обществе была реализация конституционных прав(особенно политических) и вопрос расширения самостоятельности и увеличения полномочий Парламента. Это и были требования со стороны восставших в Марокко в 2011 г.

Как это отражено в новой и ныне действующей Конституции 2011 г. [3] ? Модернизация Конституции отразилась на юридической технике. Была создана отдельная Глава 2 «Фундаментальные права и свободы»(обязанности тоже включены в эту главу), в которой более детально и полно регулируется конституционно-правовой статус личности. В соответствии с доктриной разделения властей, были наименованы главы «О законодательной власти», «Об исполнительной власти». В предыдущей Конституции, где отношения между органами власти занимали отдельные главы, а глава об организации Парламента была настолько крупной, что её пришлось делить на две подчасти, рубрикация была более громоздкой. Важно при этом заметить, что порядок глав не сильно изменился: глава о полномочиях Короля идет впереди глав о других органах власти, что уже заставляет задуматься о том, каким будет их содержание.

Начнем с основ конституционного строя. В 1 главу были внесены прогрессивные положения о статусе, роли и функционировании политических партий и профсоюзов (ст. 7–8). В соответствии со ст. 9 эти общественные организации могут быть распущены только на основании решения суда (ст. 9). Это создает основу для развития партийной системы и развития гражданского общества. Относительно уникальным примером является ст. 10 о правах Парламентской оппозиции, защита которых гарантируется государством. Тем самым происходит демократизация политической системы, предотвращается возможность монополизации власти одной партией.

На конституционном уровне также были закреплены некоторые необходимые принципы избирательной системы демократического государства: свобода, открытость и прозрачность (ст. 11).

В отношении прав и свобод отметим, что явлениями модернизации стало включение статей о праве на жизнь (ст. 20), гарантии презум-

пции невиновности (ст. 23), праве на получение юридической помощи (ст. 23), праве доступа к государственной открытой информации, избирательных органов и коммунальных предприятий (ст. 27). Произошло необходимое расширение политических прав: гарантия свободы средств массовой информации и запрет цензуры (ст. 28), гарантия свободы встреч, мирных демонстраций, ассоциаций (ст. 29), право голоса (ст. 30), право на обращение в органы государственной власти (ст. 15 гл. 1). Провозглашены необходимые социально-экономические и культурные права, как свобода творчества (ст. 25), право на медицинское обслуживание, социальную защиту и медицинское страхование, современное, доступное и качественное образование (ст. 31). В эту статью включено и право на чистую воду и экологию, которое соответствует модернизации законодательства в XXI в.

В Конституции 2011г. были впервые закреплены гарантии юридической, социальной, экономической и моральной защиты семьи, детей, определенных категорий женщин и матерей, людей преклонного возраста, лиц с физическими и психологическими травмами (ст. 32, 34). Отдельно закреплена поддержка молодежи: расширение её участия в социальном, экономическом, культурном и политическом развитии страны, помощь при социальной и профессиональной адаптации, облегчение доступа к спорту, искусству, науке и др.(ст. 33). Всё это говорит о развитии социального государства, что соответствует трендам модернизации Конституции. Впрочем, нельзя упускать религиозную подоплеку данных норм, о чем будет сказано ниже.

Произошла также значительная трансформация формы государства Марокко, хотя надо сначала перечислить ряд необходимых положений, не изменившихся после 2011 г.

Прежде всего, Король сохраняет право роспуска Парламента (ст. 51). По-прежнему это требует предварительных консультаций, но дахир (указ) Короля всё равно не требует подписи со стороны премьер-министра в данном случае (ст. 42).

Король является председателем Совета Министров(органа исполнительной власти, куда входят члены правительства вместе с председателем и сам Король), делегируя председательство премьер-министру по своему усмотрению (ст. 48). Так, Король сохраняет за собой исполнительную власть.

Король по-прежнему обладает судебными полномочиями: он является председателем Верховного Суда, утверждает указом назначение его судей, как и в прошлой Конституции, обладает правом помилования (ст. 56–58).

Право инициировать пересмотр Конституции осталось за Королём.

Итак, за Королем остались основные рычаги управления в законодательной, исполнительной и судебной власти. Однако важные

изменения во взаимоотношении органов государственной власти все же произошли.

Отныне Председатель Правительства назначается Королем из числа представителей победившей на Парламентских выборах партии(ст.47), а члены правительства назначаются Королем только по предложению Председателя правительства. Это позволяет Парламенту прямо влиять на формирование правительства. Более того, Король теперь по собственной инициативе не может уволить премьер-министра, хотя он может это сделать в отношении других членов правительства. Теперь Совет министров не полностью подконтрольный монарху орган, принцип подотчетности теперь находит свою реализацию.

О расширении компетенции Председателя Правительства говорит и то, что определен круг вопросов Совета правительства– органа, которым управляет исключительно сам Председатель, куда Король, в отличие от Совета министров, не входит. Круг вопросов Совета правтельства: гражданская и отраслевая политика, рассмотрение декретов-законов и проектов декретов и иных законопроектов, обязательства правительства перед палатой представителей (ст. 92). Этим он отличается от полномочий Совета министров, чьи полномочия также отдельно выделены: проекты пересмотра Конституции, органических законов, общие положения бюджета, вынесение амнистии и др. Круг вопросов Совета министров более крупный и значительный, чем у Совета правительства, но все же разделение предметов ведения позволяет Правительству осуществлять политику без прямого участия Короля. При этом Председатель Правительства обязан проинформировать Короля о заключениях Совета правительства, чтобы обеспечить координацию Совета министров и Совета правительства, но возросшая самостоятельность Правительства — знак в сторону реализации разделения властей. Это подтверждает также получение Председателем Правительства права выступить с инициативой пересмотра Конституции.

Расширяется взаимодействие между законодательными и исполнительными органами власти. Председатель Правительства, как и Король, получил право роспуска Парламента, но не всего, а Палаты представителей и в форме декрета, принятого на Совете Министров, объяснив свои мотивы Палате представителей (ст. 104). С другой стороны, Парламент обладает по-прежнему правом выражения вотума недоверия Правительству, влекущему безоговорочную отставку. Усиливается Парламентский контроль Правительства: глава Правительства теперь должен выступать перед Парламентом с правительственной программой и отвечать на вопросы о деятельности Правительства,

а Парламентские комитеты имеют право делать запросы министрам и другим должностным лицам о государственной политике [4].

Модернизация коснулась органов судебной власти. Конституционный суд, созданный вместо Конституционного совета, приобрел компетенции в избирательном праве: определять порядок выборов членов Парламента и проведения референдума (ст. 132). Более того, сложилась более совершенная модель конституционного контроля. Соответственно Конституционному суду для обязательного предварительного контроля поступают международные договоры (ст. 55), регламенты палат Парламента (ст. 69), органических законов (ст. 85). В предыдущей Конституции была закреплена проверка только регламентов палат. Без сомнения, была заимствована прогрессивная модель конституционного контроля бывшей метрополии — Франции. Лишь после консультации с Конституционным судом возможен роспуск палат Парламента со стороны Короля или Председателя Правительства.

Марокко исторически относится к системе мусульманского права. Это оставило свой след даже во время колониальной истории. Помимо анализируемого процесса модернизации конституционного строя по демократическим западным стандартам в Марокко происходит процесс усиления влияния ислама на правовую систему. Заметим, что на фоне «Арабской весны» в других странах Магриба (Тунис, Алжир) победу на Парламентских выборах одержали светские по характеру политические партии. В Марокко, наоборот, победила исламская Партия справедливости и развития (ПСР) [5]. Это можно объяснить не только провалом политики Партии независимости, при которой начались восстания, но и относительной консервативностью марокканского общества в отношении ислама в сравнении с другими странами Магриба, объединенными колониальной историей под владычеством Франции. Особенностью Марокко среди других стран Магриба является то, что действующая династия Алавитов восходит к внуку пророка Мухаммеда, что наделяет членов этой династии высшим религиозным статусом в исламском мире. Король, таким образом, по праву родства с Пророком совмещает в себе и светскую, и религиозную власть. При таком раскладе секуляризация в Марокко проходит гораздо слабее, чем в других странах. Девиз «Аллах, Родина, Король» также говорит об очень сильных позициях ислама в Марокко. Посмотрим, как это проявилось в составлении новой конституции.

Несмотря на то что Марокко менее религиозное государство и в большей мере соответствует общепринятым демократическим стандартам, чем, скажем, Саудовская Аравия, фикх остается важным источником права. Статья 1 возводит «умеренные принципы му-

сульманской религии» в категорию общеправовых норм наряду с принципом коллективизма, исходящим из Корана (3:103) [6], что сочетается с принципами демократизма.

Теперь отметим конституционное закрепление религиозного статуса Короля. Он контролирует уважение государственной религии — ислама, а также выступает гарантом соблюдения культов (ст. 41). При этом конституционно закреплен статус Высшего совета Улема, проводящего консультации по религиозным вопросам, будучи единственной инстанцией. И Король как гарант исполнения культов обязан рассматривать подаваемые Совету вопросы, возглавляя его при этом и определяя самостоятельно его работу. Так, Высший Совет Улема помогает королю исполнять его религиозный долг и обязанность, причем, в отличие от светской власти, религиозную власть Король не делит ни с кем. Статьи 41 и 42 разграничили религиозную и светскую власть Короля. Применение фикха в таких случаях дало о себе знать, например, при отмене смертной казни за отречение от ислама в 2017г., когда решение принималось факихами — знатоками мусульманского права — о правомерности этой реформы.

Верность суждения о влиянии источников мусульманского права на правовую систему Марокко подкрепляется статьёй 41, в которой закреплен такой источник права, как фетва — официальное заключение по вопросам фикха, которое исторически может быть вынесено только муфтием или факихом [7, с. 54].

Коранический по природе (42:38) принцип консультативности (шуры), подразумевающий консультацию Короля с назначаемыми советниками или его династическими родственниками в форме создания совещательных органов, также проявляется в Конституции. Это происходит в виде учреждения Консультационных советов по вопросам семьи и детства (ст. 32), по делам молодёжи и сопутствующим отраслям (ст. 33), Высшего совета по аудиовизуальной коммуникации (ст. 165), Совета Безопасности (ст. 54). Данные органы направлены на реализацию конкретных и важных целей и задач: Высший совет по аудиовизуальной коммуникации, например, создан для обеспечения свободы средств массовой информации (ст. 28), того права за которое во многом боролись демонстранты. Поэтому, видимо, был отдан высокий приоритет соблюдению этого права в форме конституционализации отдельного органа.

Исламским является тезис о том, что семья –основополагающая ячейка общества (ст. 32), будучи при этом одной из важнейших ценностей ислама. Недаром по этой причине создан Консультативный совет по вопросам семьи и детства, упомянутый выше. Регулирование семейных отношений необходимо для сохранения ислама

как государственной религии, потому что без соответствующего воспитания нельзя привить религиозные взгляды.

Наконец, на уровне конституции закреплены формы защиты ислама, а именно запрет антиисламских партий (ст. 7), лишение неприкосновенности депутатов Парламента за оскорбление ислама (ст. 64), а также запрет пересмотра положений, связанных со статусом ислама (ст. 175).

Почти ничего из отмеченного о влиянии исламских воззрений на создание Конституции 2011 г. нельзя отнести к Конституции 1996г. Действующая Конституция детальнее регулирует и защищает ислам и его принципы, больше имплементирует фикх в систему права, сделав его относительно автономным источником права.

Таким образом, в сравнении с Конституцией 1996г. современная Конституция Марокко подверглась действительно серьёзной модернизации в сфере регулирования прав и свобод человека, реализации принципа разделения властей и улучшения государственного механизма по демократическим стандартам, совершенствования конституционного контроля, что соответствует веяниям «Арабской весны» и удовлетворяет требованиям восставших. В то же время Конституция 2011 г. стала более «исламской», большую роль в правовой системе начинает играть фикх, т.е. мы можем говорить о второй, «исламской», модернизации Марокко, которая не является уникальным феноменом — в свое время Иран тоже в своей форме прошел путь исламской модернизации [8].

Итак, мусульманское право и общепризнанные демократические нормы и стандарты органически отражены в Конституции 2011 г., причем это было осуществлено мирным путем, что говорит о поступательном и непротиворечивом ходе «двойной» модернизации конституционного строя Марокко.

Список источников

1. Сергеев В.М. «Арабская весна» и политика европейских держав // Политическая наука 2012г. № 3. С. 168–178.
2. Constitution du 13 septembre 1996 URL:https://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1996.htm#4 (Дата обращения — 27.05.2020).
3. Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution. // URL: http://www.maroc.ma (Дата обращения — 25.05.2020).
4. Сапронова М.А. О поправках к марокканской конституции 2011г. URL: http://www.iimes.ru/?p=12919 (Дата обращения — 27.05.2020).
5. Сапронова М.А. Становление новой государственности на арабском Востоке Международные процессы. 2015. Т. 13. № 3 (42). С. 26–39.

6. Коран в переводе И.Ю. Крачковского Режим доступа: https: https://falaq.ru/quran/krac/ (Дата обращения — 27.05.2020)
7. Берг Л.В.Х. ван ден Основные начала мусульманского права, согласно учению имамов Абу Ханифы и Шафин. Санкт-Петербург 1882 г. С. 214
8. Кудряшова И.В. Иран как случай исламской модернизации // Политическая наука. Идеи модернизации в политической науке и политической практике. М.: РАН. ИНИОН, 2012. № 2. С. 107–134.

Ахметов Е.Б.,
Младший научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, магистр юридических наук, Республика Казахстан, г. Нур-Султан
(ahmetov.er-0507@mail.ru)

РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СТАНОВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Akhmetov E.B.,
Junior Researcher, Department of Constitutional, Administrative legislation of Law and Public Administration of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, Master of Laws, Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan
ahmetov.er-0507@mail.ru

THE ROLE OF CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN IN THE FORMATION OF THE MODERN CIVIL SOCIETY

Принятая 30 августа 1995 года на республиканском референдуме Конституция Республики Казахстан заложила принципиально новые политико-правовые технологии регулирования общественных отношений, тем самым стала прочной нормативной основой построения сильного независимого государства, дальнейшего устойчивого развития нашей страны и формирования нового правового пространства.

На современном этапе конституционного развития Республики Казахстан огромную значимость приобретают вопросы обеспечения норм Конституции, закрепляющих принципы проведения социальной политики государства.

Согласно статьи 1 Конституции, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым, и социальным государством, высшими ценностями которого является человек, его права и свободы [1].

Данные конституционные положения, являются не только базовыми элементами конституционного строя, но и важным фактором эффективного развития государства на принципах, справедливости и социальной ответственности государства и общества.

Конституция устанавливает государственный и общественный строй, их принципы организации и функционирования с ориентацией на перспективу. В ней закрепляется конституционный статус человека и гражданина, всего народа, как источника государственной власти и социальной базы государства. Конституция, как основной закон государства и общества, является источником всего законодательства. Иначе говоря, основываясь на положениях Конституции принимаются все нормативные акты, поэтому ей присущи такие черты, которыми не обладают другие нормативные акты.

Стоит отметить, что Конституция является ядром правовой системы любого государства. От качества разработанности и объективности норм и механизмов Конституции зависит не только ее стабильность, но и будущее развитие государства и общества в целом. Исходя из этого, в Конституции современного общества должен быть, заложен созидательный потенциал. Из средств массовой информации российских источников видно, что, как и все конституции, принятые на основе советской системы права в постсоветском пространстве и Конституция Республики Казахстан 1995 года отвечала основным требованиям, предъявляемым конституционным моделям [2, с.72].

13 марта 2017 года Указом Президента Республики Казахстан № 437, в целях реализации комплекса мер по реализации Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», центральным и местным государственным органам всех уровней, органам местного самоуправления поручено принять все необходимые меры по обеспечению бесперебойного функционирования государственного аппарата в условиях расширенного объема полномочий и ответственности Парламента, Правительства и иных государственных органов.

Как отметил Первый Президент Республики Казахстан — Елбасы Нурсултан Абишевич Назарбаев: «Конституция Республики

Казахстан — это фундаментальная основа социальной модернизации общества и государства». Стержнем конституционного порядка является положение о равенстве всех граждан, живущих на казахской земле, вне зависимости от их этнической, религиозной и иной принадлежности, социального происхождения [2, с. 25].

Пункт 2 статьи 1 Конституции содержит важнейший основополагающий принцип деятельности республики — общественное согласие и политическую стабильность, казахстанский патриотизм и экономическое развитие, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическим путем. Вышеуказанные принципы, определяют не только качественные характеристики нашего государства, но и закладывают основные векторы дальнейшего конституционного развития.

Конституция создала стабильный политико-правовой порядок, обеспечивающий безопасность нашей страны и заложила правовую основу становления концепции рационального парламентаризма, обеспечив стабильность взаимоотношений Парламента и его палат с исполнительной ветвью власти.

Известный казахстанский ученый профессор М.С. Нарикбаев отмечал, что Конституция Республики Казахстан зарекомендовала себя как «прочный правовой фундамент» в обеспечении защиты прав и свобод человека [2, с. 68].

Как чётко и справедливо отмечено профессором И.И. Роговым: «Конституция Республики Казахстан воплотила в себе передовые достижения мировой юридической науки, чётко установив приоритеты национального развития, закрепив правовые, политические и экономические предпосылки формирования новой государственности. С учётом международного опыта легитимации государственности и национальных особенностей, Конституция позволила решить основную задачу переходного периода — протекания процесса создания нового субъекта международных отношений — Казахстана исключительно в правовых рамках» [3, с. 9].

Так, по мнению известного политического деятеля Р.К. Сарпекова: «Казахстанской конституционной модели присущи следующие основные черты: Основательная проработанность. Конституция разработана специальной комиссией с участием иностранных экспертов, которые подтверждают учёт передового мирового опыта конституционного строительства. Конституция отвечала не только реалиям 90-х годов прошлого века, но и потребностям нового независимого государства, несмотря на непродолжительный собственный опыт, основанный на Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 г.» [4, с. 73].

Проект действующего Основного Закона впервые представлен на сессии Ассамблеи народа Казахстана и, вот уже второе десятилетие Конституция Республики Казахстан является прочной основой успешного развития страны.

Следует отметить, что любое общество представляет собой сложный комплекс различных слагаемых: населения, культуры, традиций и т.д. Конституция же в свою очередь регулирует лишь определенные общественные отношения и положения относящиеся к обществу. Это общество социального капитализма. По мнению академика РАН, профессора Т.Я. Хабриевой: «современная конституция должна отразить отмеченную позицию, зафиксировать устои такого общества и обозначить основные вехи движения вперед» [5, с. 327].

По утверждению профессора Л.Т. Жанузаковой: «..., Конституция принимается на республиканском референдуме. Таким образом, граждане принимают Конституцию, но не могут быть инициаторами ее изменения. А ведь народ — единственный источник государственной власти в Казахстане (статья 5 Конституции Республики Казахстан)» [6, с. 19].

Казахстан — это многонациональное государство, где представители различных национальных культур и этносом живут в мире и согласии. Данный аспект также можно отметить в Основном Законе Конституции, где политическая стабильность и развитие государства в условиях межнационального и межконфессионального консенсуса — есть начало мощной консолидации граждан.

Независимость и процветание государства, также во многом зависит от чётко продуманных правовых принципов и положений Конституции во избежание международных и общественных конфликтов. Путь развития страны и дальнейшее ее процветание в большей степени предполагает соблюдение основных норм правовой системы государства гражданским обществом, а также грамотное ее использование во всех сферах общественных объединений и институтов. Стоит отметить, что в одном из основных пунктов Конституции Республики Казахстан [4], является создание общественных политических партий, где свобода и права человека — выступают в числе приоритетных. Мировая практика показала, что создание данных гражданских политических объединений представляет собой базу социального общества.

Однако правовой статус государства включает в себя не только создание и объединение гражданских институтов, различных некоммерческих организаций, но и активное их взаимодействие с государством. Данное условие способствует реализации основных задач Конституции, которые также прописаны в научной доктрине Кон-

ституции от 1995 года. Важность роли Конституции в развитии современного гражданского общества определяется следующими основными положениями правового статуса гражданина Республики такими, как: приоритет свобод и прав человека; разделение законодательной, исполнительной и судебной властей; господство права верховного закона; равная степень защищенности всех форм собственности, включая частную (земля, природные ресурсы); предпринимательство, справедливая конкуренция; политическое многообразие и учет интересов различных слоев населения [6].

Так, в Конституции Республики Казахстан указано, что статус человека и его положение в обществе — это высшие ценности государства, а его права и свобода составляют элементы в организации данного общества [5].

Однако, профессор Т.Я. Хабриева полагает, что «излишнее государственное регулирование», как и «отделение государства от общества неприемлемы» [5, с. 331–333]. И это, действительно так, ведь, взаимодействие государства и общества должно осуществляться на основе доверительных отношений и защищать права и интересы гражданского общества. Для этого академик Т.Я. Хабриева предлагает гражданскому обществу «очертить круг отношений», куда вмешательство государства не является обязательным, что также может считаться независимым от государства [5, с. 331–333].

В статье 1 Конституции Республики Казахстан также говорится и об экономическом развитии общества, где политическая стабильность страны способствует положительному развитию всех сфер общества, экономики, культуры и образования в целом. Более того, стоит отметить и о конституционном строе, который предполагает определенный способ организации государства, направленный на реализацию защиты прав и свободы человека согласно международный и правовым нормам общества [7, с. 46].

Считается, что многие проблемы во взаимоотношениях между государством и обществом в целом, могут возникать из-за отсутствия соответствующего контроля со стороны гражданского общества или государства. Контроль соблюдения всех норм и положений Конституции Республики Казахстан, по-нашему мнению, должен осуществляться как со стороны государства, так и со стороны общества. Соблюдение прав и свободы граждан и общества должны быть под контролем государственных органов, или соответствующих правозащитных организаций, основной задачей которых является помощь и рекомендации в поддержку гражданского общества.

С точки зрения научного определения, Конституция — основной закон государства, определяющий общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования представителей ор-

ганов власти, избирательную систему, права и обязанности граждан. Конституция — это основа всего законодательства.

На протяжении динамического развития нашего общества Конституция подвергалась определенным изменениям относительно следующих дополнений таких, как: пункт 3 статьи 2 в редакции Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-111 ЗРК. Пункты 1, 2 статьи 5 с изменениями, а также пункт 2 статьи 15, 16 и т.д. Вышеназванные изменения и дополнения свидетельствуют о том, что Конституция Республики Казахстан, являясь основным законом государства, направлена на формирование ответственности каждого гражданина перед нынешним и будущим поколениями.

Таким образом, правильная постановка деятельности данных правозащитных организаций будет способствовать динамичному развитию государства и общества в целом. Правозащитные организации могли бы не только осуществлять контроль взаимодействия государства и общества, но и быть основным ориентиром создания грамотного правового общества современного Казахстана. Это также в дальнейшем способствовало бы развитию и укреплению данных правозащитных организаций, как в государственном строе, так и в общественном. В будущем роль таких организаций будет более эффективной, если роль Конституции будет правильно и грамотно реализована в деятельности данных органов.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить важность роли Конституции Республики Казахстан в развитии современного гражданского общества. В настоящее время данный документ является главным ориентиром в реализации конституционных положений демократического правового государства в укреплении института гражданского общества, важнейшими ключевыми условиями которого являются процветание и конкурентоспособность государства на мировой арене.

Список источников

1. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г.
2. «Құқық және мемлекет» Ғылыми Журнал № 3(60), 2013
3. «Право и государство» Научный Журнал № 3(68), 2015
4. «Россия и Мир: Национальные цели Развития и Глобальные тренды» материалы круглого стола. Москва, 16 января 2019 г.
5. Ибранные труды. Монография. Т. 2 Т.Я. Хабриева, г. Москва, 2018 г.
6. Вестник «Институт законодательства Республики Казахстан». № 1 (50). 2018 г.
7. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1998. 389 с.
8. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. 473 с.

Ашигалиев Р.П.,
Ведущий научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, магистр юридических наук, Республика Казахстан, г. Нур-Султан (rustam_ashigaliyev@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Ashigaliyev R.P.,
Leading researcher of the Department of constitutional, administrative legislation and public administration of the Institute legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, master of law, Republic of Kazakhstan, Nursultan city (rustam_ashigaliyev@mail.ru)

CONSTITUTIONAL BASES FOR IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGIONS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Развитие системы государственного управления Республики Казахстан характеризуется изменениями в политической системе общества — и важнейшие изменения связаны с принятием 28 января 1993 года первой Конституции Республики Казахстан [1]. В этот период были закреплены базовые принципы разделения ветвей власти.

В Конституции 1995 года закреплены основополагающие принципы совершенствования государственного устройства: политическая стабильность, любовь к Родине, общественное согласие, экономическое развитие во благо народа Казахстана, равный доступ к осуществлению политической власти[2]. Конституция государства — это совокупность основополагающих принципов или прецедентов, которые управляют государством. Вместе эти принципы составляют, то есть конструируют, то, что является сущностью управления. Ключевые принципы, лежащие в основе Конституции, согласуются с принци-

пами, принятыми в странах с развитой демократией. По сути, его положения содержат все основания, необходимые для построения конституционализма, но поскольку отечественный конституционализм все еще находится в зачаточном состоянии, мы вносим коррективы в неизбежность противоречивых процессов, присущих диалектике развития современных государств, в том числе и Казахстана.

Согласно Конституции Республики Казахстан, представительные, исполнительные и судебные органы страны были определены как самостоятельные ветви государственной власти, что соответствует базовой теории разделения властей. Конституция стала не только фундаментом для построения национально-государственной независимости, но и началом структурной реформы государственного управления в регионах Республики Казахстан.

В статье 3 главы «Общие Положения» отмечено, что на территории Республики Казахстан действует совокупность традиционных направлений власти: законодательной, исполнительной и судебной, которые являются независимыми друг от друга и взаимодействуют друг с другом с помощью системы сдержек и противовесов.

Однако в рамках настоящей статьи необходимо отметить, что каждая власть представлена на государственном и региональном уровнях различными органами.

В настоящее время среди важнейших задач совершенствования государственного управления в регионах Республики Казахстан можно выделить кардинальное повышение управляемости процессов социально-экономического развития на уровне отдельных регионов, связанных со сферой жизнеобеспечения населения [4, с. 58]. Регион в Республике Казахстан — это часть территории республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики. К регионам отнесены области, районы и аульные (сельские) округа как основные звенья республиканского административно-территориального устройства, что определяется необходимость дифференциации государственного управления на каждом из данных участков.

Все государственные институты участвуют в регулировании территориального развития, что в целом является их основной функцией. Совершенствования государственного управления в регионах Республики Казахстан базируется на обращении Первого Президента Республики Казахстан к народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс сложившегося государства» [3]. Формирование успешной структуры государственного управления и государственной службы определено ключевой задачей, поставленной Первым Президентом Республики Казахстан — Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым и Президентом Республики Казахстан Касым-

Жомартом Кемелевичем Токаевым в Послании народу Казахстана и в других стратегически значимых документах. Качественное государственное управление должно стать одним из обеспечивающих факторов устойчивого развития экономики, повышения качества жизни населения и роста в целом конкурентоспособности государства.

Процесс децентрализации органов власти является закономерным, это результат демократизации общества, трансформации государственной власти, разделения властей, приобретения гражданами политических прав и свобод, введения частной собственности. На современном этапе существуют определенные предпосылки в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни казахстанского общества, которые могут послужить основой для децентрализации органов власти. В большинстве демократических государств именно местные органы управления непосредственно решают повседневные, наиболее важные общественные вопросы. Это обусловливает сравнительно высокую управленческую заинтересованность и активное участие граждан в деятельности местных органов власти. Большую роль в децентрализации власти играет и бюджетная децентрализация, так как именно от самостоятельности в финансовых вопросах зависит эффективность решения проблем.

На современном этапе развития страны в целях повышения эффективности государственного управления представляется необходимым дальнейшая децентрализация власти. Приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти и создания системы реального местного управления.

При выборе этого признака автор исходит из того, что ведомственная подсистема органов государственной власти Республики Казахстан представляет собой иерархическую систему, то есть систему, элементы которой сгруппированы по уровням (звеньям), вертикально коррелирующим друг с другом. Компетенция территориального органа распространяется не на всю территорию государства, а только на определенную его часть — регион, который находится в подчинении данного органа власти. В Республике Казахстан в 1993 году была проведена реформа местных органов власти. На каждой территории теперь избирается маслихат — собрание представителей на областном, городском или районном уровнях, решения которых стали обязательными для исполнения всех жителей территориальной единицы. Таким образом, на уровне территориальных единиц исполнительной власти остались акиматы.

Почти все решения акиматов (например, принятие местного бюджета или плана застройки территорий) должны были подтверждаться маслихатами. «Маслихаты представляют и защищают интересы местного населения, что отражает их социальную роль и

назначение в обществе» [5]. Однако сейчас представительные органы (маслихаты) фактически не имеют необходимых полномочий. А «депутаты маслихата часто большую часть времени посвящают своей основной работе» [6, С.190].

Эта особенность территориальных органов власти важна тем, что она определяет цель их создания и назначения. Создавая территориальные органы, правительство стремится приблизиться к объекту, населению и месту власти. Но есть и исключения из этого правила — «существует целый ряд органов, которые в силу специфики своей деятельности образуют территориальные органы без привязки к нормативному административно-территориальному делению Республики Казахстан» [6, с. 190]. Совокупная территориальная юрисдикция всех территориальных органов, входящих в ту или иную подсистему государственного органа, должна представлять собой территорию государства Республики Казахстан в целом.

Эта особенность также определяется целями создания территориальных органов государственной власти. Если какая-либо часть территории государства не подпадает под юрисдикцию территориальных органов подсистемы, то определенные функции государства выполняться не будут. Территориальные органы государственной власти должны быть сформированы в структуре подсистемы таким образом, чтобы обеспечить доступность государственных услуг каждому лицу, находящемуся на территории государства, независимо от его места жительства или местонахождения. Однако это правило содержит исключение, — так, допустимо, что территориальная единица, в которой находится высший или центральный орган подсистемы, не имеет территориального органа. Такой территориальной единицей является административный центр государства. В этом случае функции территориального органа может выполнять сам высший государственный орган. Между тем, во-первых, города республиканского значения и столица республики с большим населением, обладая огромными территориями, высокоразвитой инфраструктурой, по своей характеристике не подходят под определение населенного пункта, данное в Законе Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года № 2572-XI «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». Во всех нормативных правовых актах города республиканского значения и столица Казахстана приравниваются по своему статусу к областям, причем эти административно-территориальные единицы отождествляются с единым понятием «регионы», поэтому с учетом территориального масштаба городов республиканского значения вполне можно было бы отнести их к числу регионов.

Использование представленных организационно-экономических принципов в практической деятельности региональных органов власти позволяет существенно укрепить конкурентные позиции любого региона. Естественно, что в соответствии с этими принципами необходимо эффективно использовать инструменты организационно-экономического механизма управления, естественно, применительно к специфике каждого конкретного региона. Таким образом, будет сформирована система управления, которая обеспечит, по сути, реализацию всего комплекса задач, стоящих перед региональным сообществом.

Новые социально-экономические реформы, проводимые под руководством Парламента страны, действующего в рамках, определённых для него Конституцией Республики Казахстан, приводят к созданию правовой базы общественных отношений. Это может привести к ликвидации таких явлений в регионах страны, как бюрократия, взяточничество, коррупция. Выстроена чёткая вертикаль власти в стране от первых лиц государства к регионам. Для каждой ветви власти существуют объективные пути развития и совершенствования государственного управления. Так, пункт 4 статьи 87 Конституции [2] предусматривает, что акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются Президентом Республики с согласия маслихатов. Все остальные акимы назначаются или избираются в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Очевидно, что Конституция не запрещает избрание всех остальных акимов в Казахстане. Поэтому никаких юридических запретов и ограничений на переход государственных институтов к выборным акимам нет. Акимы обладают самыми широкими полномочиями в регионах и на местах. Они ближе всего к людям и к бизнесу. Акимы могут повысить уровень и качество жизни, легкость ведения бизнеса, создать инфраструктуру при условии, что они мотивированы работать на местное население, на прямых избирателей. Все предпосылки говорят о том, что сейчас Казахстан входит в период социального и экономического развития.

Итак, с учётом территориальных особенностей Республики Казахстан власть можно разделить на центральную и региональную. Юрисдикция центральной власти действует на территории всей страны, а региональная власть распространяется только на отдельные её участки. Порядок государственного управления в регионах Республики Казахстан имеет важное значение для обеспечения макроэкономического равновесия и стабилизации. Необходимость в нем обусловлена тем, что Республика Казахстан представляет собой совокупность территорий, различающихся по многим показателям. К данным показателям относятся:

– наличие/отсутствие природных ресурсов (сырья и полезных ископаемых);

– плотность населения, которая определяет доступность и качество трудовых ресурсов;

– структура производства;

– состояние социальной сферы;

– удаленность от высокоразвитых промышленных и культурных центров [6, с. 19].

Как показывает статистика, регионы Казахстана характеризуются сильной неравномерностью социально-экономического развития. Четыре региона — мегаполисы Алматы и Астана, Атырауская и Карагандинская области из шестнадцати обеспечивают около 50% ВВП [7, с. 4]. Неравномерность такого развития предполагает, что принципы организации территориального уровня государственной власти в Республике Казахстан должны быть скорректированы с учётом особенностей управляемой территории. То есть на уровне законодательства должны быть учтены региональные и социально экономические особенности территории, на которой представлена государственная власть (при неизменных, разумеется, конституционных основах).

Однако по результатам анализа, проведённого в рамках настоящей статьи, можно констатировать, что процесс совершенствования государственного управления в регионах Республики Казахстан в настоящее время остается незавершенным. Необходимо принять меры по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами. Так, одна из главных целей маслихатов на ближайшее будущее — наладить отношения с органами управления более мелких территориальных единиц, которые находятся у них в подчинении. Тогда, возможно, власть маслихатов будет реальной, и её почувствует и депутаты, и жители регионов Казахстана.

Задача построения эффективной нормативной базы государственного управления в регионах Республики Казахстан, определения путей оптимизации региональной системы управления, создания условий для обеспечения нормального функционирования, совершенствования форм и методов работы этих органов требует дальнейшей разработки как нормативно-правового, так и доктринального базиса данных процессов.

Список источников

1. Конституция Республики Казахстан 1993 года (принята на IX сессии Верховного Совета Казахстана XII созыва 28 января 1993 года) Электронный ресурс//Адрес доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_. Дата выхода: 09.06.2020.

2. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.). Электронный ресурс//Адрес доступа: https:// adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_. Дата выхода: 09.06.2020.
3. Послание народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» — новый политический курс сложившегося государства». Электронный ресурс// Адрес доступа: https://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novyi-politicheskii-. Дата выхода: 09.06.2020.
4. Амелина А.Н. Проблемы и перспективы государственного развития Республики Казахстан. М.:ПРИОР, 2018. 309 с.
5. Жанузакова Л.Т. Некоторые проблемы статуса маслихатов в условиях конституционной реформы. Электронный ресурс//Адрес доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-statusa-maslihatov-v-usloviyah-konstitutsionnoy-reformy. Дата выхода: 09.06.2020.
6. Пипкина Т.Е. Опыт политической модернизации Казахстана. М.: Литера, 2018. 215 с.
7. Яковлев А.П. Политические процессы постсоветского пространства. М.: Смарт, 2019. 75 с.

Грибенюк Г.Р.,
студент 1 курса Международно-правовой факультет
МГИМО (У) МИД России
(artemev.gregory@gmail.com)

ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В КОРОЛЕВСТВЕ БЕЛЬГИЯ КАК СПОСОБ РАЗРЕШЕНИЯ ЭТНОЛИНГВИСТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА

Gribenyuk G.R.,
1st year student International law faculty
of MGIMO (University) of the MFA of Russia
(artemev.gregory@gmail.com)

THE EVOLUTION OF FEDERAL CONSTRUCTION IN THE KINGDOM OF BELGIUM AS A WAY TO RESOLVE ETHNOLINGUISTIC CONFLICT

Этнолингвистические конфликты и противоречия не являются большой редкостью для многонациональных государств и могут привести к утрате территориальной целостности государства.

Зачастую достичь компромисса в разрешении межэтнических противоречий крайне сложно, а результатами таких конфликтов становятся, как правило, сецессия, либо разделение страны на несколько независимых государств. Выход Венесуэлы из состава Федерации Великой Колумбии в 1830 году или разделение Югославии в 1991–2008 годах являются примерами именно такого неутешительного разрешения этнолингвистического конфликта. При этом достаточно часто такого рода конфликты сопровождаются вооружёнными столкновениями внутри населения.

По совсем иному пути происходило разрешение этнолингвистических противоречий в Королевстве Бельгия. Эта страна постепенно, начиная с 1970-х годов, делает попытку по разрешению внутренних национальных противоречий посредством правовых инструментов. Современный опыт Бельгии уникален, а конституционно-правовые механизмы, использованные для проведения поступательной федеративной реформы, позволили сохранить единое королевство и снизить градус центробежных тенденций. Данный процесс представляет большой интерес для науки конституционного права, а методы, использованные для разрешения этнолингвистического конфликта, актуальны и, как показала практика, достаточно эффективны.

Для того, чтобы наиболее полного изучить ход и механизмы решения данного этнолингвистического конфликта, необходимо в первую очередь рассмотреть наиболее важные причины и историю самого конфликта.

Бельгия как независимое государство появилось в период Великой Французской революции и Наполеоновских войн в 1790 году. Однако государство под названием Бельгийские штаты просуществовало меньше года. Уже в 1830 году после Бельгийской революции Бельгия вновь обрела независимость, в 1831 году на французском языке была издана Конституция Бельгии. Эта конституция до сих пор является основным законом Бельгии, хотя с того времени она сильно изменилась — многочисленные ревизии достаточно органично преобразовывали её в соответствии с развитием бельгийского общества.

Одним из наиболее важных поводов для конституционных реформ стали именно этнолингвистические противоречия, которые постепенно развивались с самого образования Королевства Бельгия. Стоит отметить, что Бельгию населяют два примерно равных по численности народа: фламандцы, которые используют диалект нидерландского языка, на севере и франко-говорящие валлоны на юге. Страна при этом разделена на Фландрию и Валлонию. Столичный

регион — Брюссель населён как фламандцами, так и валлонами, однако французский язык доминирует.

После объявления независимости от Королевства Соединённых Нидерландов, Фландрия, являясь экономически депрессивным на тот момент регионом, подвергалась существенной дискриминации со стороны Валлонии, в том числе по языковому принципу. Французский язык стал государственным, так как наиболее культурная часть населения и представители политической элиты говорили именно на нём.

Изначально фламандскую часть населения вопрос о том, что государственным языком является только французский не особенно волновал [1]. Однако уже в 1847 году появилось фламандское культурное движение, которое требовало равенства фламандского (многие лингвисты полагают, что фламандский является диалектом нидерландского языка) и французского языков [2]. Так возникла первая причина этнолингвистического конфликта и дальнейшей федеративной реформы в Бельгии — языковая. В 1898 году законодательно был подтверждён принцип двуязычности, но не равенства фламандского и французского языков. Только в 1920–1930-х равенство двух языков было закреплено на законодательном уровне.

Вторую причину можно назвать «религиозно-мировоззренческой». Традиционно фламандские крестьяне были достаточно глубоко религиозными католиками. В то время как валлонский юг был более терпим к различным религиозным конфессиям и атеистам, и Валлония в целом была светским регионом. При этом достаточно неоднозначным оставался вопрос образования. Католическая церковь севера Бельгии крепко держалась за начальное и среднее образование, а юг выступал за идею светских школ.

Таким образом, в Бельгии долгое время существовала хрупкая система общего и среднего образования, состоящая из сети государственных светских школ, преобладавших на территории Валлонии, и сети частных католических школ, преобладавших во Фландрии. Хотя в связи со снижением роли церкви в жизни общества религиозная пропасть между Фландрией и Валлонией уменьшилась, культурно-ценностный и идеологический разрыв всё ещё имеет место.

В области политических предпочтений валлонское население больше ориентируется на левые партии, в то время как фламандское — на правые и правоцентристские. Обращает на себя внимание и большая популярность правых националистических партий. При этом, учитывая языковой паритет в формировании федеральных парламента и правительства, возникает высокая вероятность про-

тиворечий в принятии политических решений и несогласованной работы органов государственной власти.

Ещё одной важной причиной противоречий является экономическая. Так, с момента приобретения независимости Королевства Бельгия и вплоть до Второй мировой войны наиболее экономически развитым регионом была именно Валлония. На юге страны были в значительной степени развиты промышленность, добыча угля и производство стали, что вместе с достаточно разветвлённой системой железных дорог делало Валлонию одним из лидеров промышленности. В то же время Фландрия в большей мере была аграрным регионом, а широко развитая портовая система севера была лишь каналом экспорта валлонской промышленности. Однако в 1960-х большее экономическое преимущество получает уже Фландрия. Удобное географическое положение, близость морских портов и политическая стабильность привлекали иностранные инвестиции, позволив до того момента бедному северу удачно воспользоваться второй промышленной революцией. Во Фландрии активно развиваются нефтеперерабатывающая и автомобилестроительная промышленность, в то время как в Валлонии устаревшая угледобывающая и металлургическая промышленность вкупе с политической нестабильностью привели к постепенному замедлению экономического роста региона.

В связи с этими и некоторыми другими причинами и началась активная стадия этнолингвистических противоречий, которые возможно разделить на несколько основных этапов.

Первой предпосылкой для обострения стало закрепление языковой границы в Бельгии, с 8 ноября 1962 года в соответствии с решением бельгийских властей. Граница, пересекающая королевство по центру, разделила страну на два региона: нидерландоязычную Фландрию на севере и франкоязычную Валлонию на юге (исключением стал Брюссельский регион, который окружён со всех сторон территорией Фландрии).

Уже в 1970 году согласно пересмотру Конституции Бельгия была разделена на три языковые общины: фламандскую, франкоязычную и германоязычную (локализованную на границе с Германией восточнее города Льеж).

Следующим местом обострения конфликта стал избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде, состоявший из 19 коммун региона Брюссель и 35 от провинции Фламандский Брабант. Саму столицу и пригородные муниципалитеты (Брюссельскую периферию) преимущественно населяли франкофоны, в то время как администра-

тивный округ Халле-Вилворде практически полностью был населён нидерландофонами.

В то же время округ Брюссель-Халле-Вилворде был единственным в стране, где население могло отдать свой голос как за франкоязычные, так и за нидерландоязычные партии. Фламандское сообщество требовало расформирования Брюссель-Халле-Вилворде для сохранения территориальной и лингвистической целостности Фламандского Брабанта, франкофоны при этом видели в этом стремление фламандцев сделать границу между регионами более жёсткой и в дальнейшем требовать большую независимость Фландрии [3].

Дискуссия по поводу статуса Брюссельского региона и избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде шла долгое время и завершилась только в 2011 году, когда сам избирательный округ был распущен, а льготно-языковые коммуны[1] Брюссельской периферии сохранили свои права и в случае распада страны они получат право присоединиться к Брюсселю.

При этом был созданы Брюссельский столичный избирательный округ и избирательный округ провинции Фламандский Брабант, в который вошли административные округа Халле-Вилворде и Лёвен. Таким образом, французское сообщество потеряло возможность участия в выборах на территории Халле-Вилворде.

Наиболее важным этапом противоречий стала конституционная реформа 1994 года, в связи с которой Королевство Бельгия стало Федерацией. Так, согласно статьям 1–3 Конституции Бельгия является федеративным государством, состоящим из трёх регионов: Валлонского, Фламандского и Брюссельского, и из трёх сообществ: Французского, Фламандского и Германоязычного.

Надо заметить, что территории регионов и локализация языковых сообществ не совпадают. На территории региона Фландрия основу, соответственно, составляет Фламандское сообщество, а в Валлонском регионе разместились два сообщества — Французское и Германоязычное, которое составляет менее 1% от всего населения, Брюссельский столичный регион является двуязычным при преобладании франкоязычного населения. При этом в Валлонском и Фламандском регионе существуют сообщества, которые представ-

---

1 Это коммуны, расположенные на границе регионов, жители которых не являются членами преобладающего на территории региона языкового сообщества, но имеют право на получение образования, публичной информации и ведение судебных дел на родном для них языке.

ляют меньшинство в данном регионе, то есть французское сообщество во Фландрии и фламандское в Валлонии.

Существование в федерации двух видов субъектов, образованных по разным критериям, получило название «политическая асимметрией» [4].

В связи с асимметричностью бельгийской федерации достаточно интересна парламентская система. Так, в Бельгии действует шесть парламентов, состоящих из семи законодательных собраний. Фламандский парламент состоит из законодательных собраний Фламандского региона и Фламандского сообщества и насчитывает 124 депутат (118 из них составляют фламандское сообщество, а остальные 6 из Брюссельского столичного округа), которые избираются путём прямых всеобщих выборов по избирательным округам по пропорциональной системе. Валлонский парламент состоит из 75 депутатов, парламент французского сообщества из 94, парламент немецкоязычного сообщества из 25 и парламент Брюссельского столичного региона из 89 депутатов (72 франкоязычных и 17 нидерландоязычных).

Федеральный парламент состоит из двух палат: Палаты Представителей и Сената. Нижняя палата, Палата Представителей, избирается путём прямых всеобщих выборов по избирательным округам по пропорциональной системе и состоит из 150 депутатов. Верхняя палата, Сенат, состоит из 60 депутатов (после реформы Сената 2014 года). При этом 50 сенаторов избираются местными и региональными парламентами. Так, 29 членов избираются фламандским парламентом, 10 — парламентом французского сообщества, 8 — валлонским парламентом, 2 — франкоязычной группой парламента Брюссельского столичного региона и 1 — парламентом немецкоязычного сообщества. Оставшиеся 10 сенаторов кооптируются уже избранными сенаторами: 6 нидерландоязычным сообществом и 4 — франкоязычным [5]. Обе палаты равнозначны, а их специфические права незначительны. Также в каждой из палат создаются лингвистические (валлонская и фламандская) группы, для предотвращения нарушения прав лиц, относящихся к различным языковым общинами.

Правом законодательной инициативы обладают все депутаты Парламента и Правительство, причём существует приоритет правительственных законопроектов [6]. Палаты заседают отдельно, хотя при определённых обстоятельствах, связанных с Королём и его семьёй, могут созываться совместные сессии. Федерльное правительство же согласно Конституции Королевства должно состоять из

равного количества франкофонов и нидерландовонов и формируется из числа членов партий, победивших на выборах в Палату Представителей.

Следует также отметить, что вследствие вышеперечисленных преобразований все три региона получили широкие полномочия в сфере образования, культуры, налогообложения, здравоохранения и даже международных сношений. При этом их работа корректируется тремя языковыми сообществами, которые представляя свои интересы в региональных и федеральных государственных органах, способствуют поддержанию определённого баланса между конкурирующими региональными политическими единицами.

Преобразования способствовали нахождению необходимого компромисса между фламандцами и валлонами. Такая система взаимных уступок позволила юридическими и политическими методами сохранить единство Королевства Бельгия.

Нельзя не отметить оперативную реакцию государства на новые этапы этнолингвистических противоречий, которая выражена в принятии государственно важных решений для сохранения единой Бельгии на том или ином этапе. Во многом это стало возможным благодаря постоянному вниманию властей к этому вопросу и возможностям, которые представляет Конституция Бельгии для урегулирования противоречий.

Таким образом, в той или иной мере благодаря децентрализации государственной власти и распределению её между регионами при их широкой автономии во многих политических вопросах удалось сохранить единство Королевства.

Однако говорить о том, что конфронтация франкофонов и нидерландофонов завершилась было бы ошибкой. Националистические настроения на севере страны ещё очень сильны, о чём говорит победа фламандской националистической партии N-VA (Национальный Фламандский Альянс) и получение второго мета крайне правой партией Vlaams Belang (Фламандский интерес) на последних парламентских региональных и федеральных выборах [7]. Фландрия, которая до середины прошлого столетия нуждалась в поддержке Валлонии, в меньшей степени хочет поддерживать южный регион страны, что проявляется в борьбе фламандцев за большую автономию (или даже в желании многих фламандцев выхода региона из состава федерации) и притеснению франкофонов на своей территории. Вероятнее всего, этнолингвистический конфликт Бельгии будет и дальше углубляться, однако если у властей получится также удачно находить компромисс между противоборствующими сторо-

нами и применять необходимые методы для урегулирования конфликта, целостность Королевства Бельгия будет сохранена.

Для Европейского Союза Бельгия стала своеобразным «плацдармом» «европейского федерализма». Она воплотила в себе модель децентрализованного и отчасти «регионализированного» государства, государственная власть которого во многом смогла сдержать идеологический национализм, объединив разные по совей истории народы.

Список источников

1. Моммен А. Федерализм и национальное государство: к истории вопроса: [на примере Бельгии] // Полис. 1992. № 4. С. 168–176.
2. Бирюков С.В. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18, Социология и политология. 2009. № 4. С. 21–37.
3. Демешева Ю.В., Шаблинский И.Г. Конституционно-правовые механизмы преодоления политического кризиса в Бельгии условиях этнолингвистического конфликта // Материалы III международной научно-практической конференции «Научные перспективы XXI века. Достижения и перспективы нового столетия» — Новосибирск: Educatio, 2014. С. 13–21.
4. Popelier P. Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems // Palgrave Macmillan. 2019. 510 p.
5. Информационный сайт государственных властей Королевства Бельгия. [Электронный ресурс]: https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federaal_parlement (дата обращения: 26.06.2020).
6. Сухарева А.Я. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2003. 976 с.
7. Официальный сайт Палаты Представителей Бельгии. [Электронный ресурс]: https://www.dekamer.be (дата обращения: 26.06.2020).

Лещенков Ф.А.,
научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(foreign2@izak.ru)

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОСНОВНОМ ЗАКОНЕ ФРГ

Leschenkov F.A.,
researcher of the Department of Foreign Constitutional,
Administrative, Criminal Legislation and International Law
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
(foreign2@izak.ru)

IT IN THE BASIC LAW OF GERMANY

Information technologies have become an integral part of sustainable development in most foreign states. Information now serves as an objective value — therefore many counties have started developing their own legal regulation of information, digital technologies, data protection and so on.

Yet certain countries like Germany are changing their basic laws — constitutions in order to provide constitutional coverage of various matters, connected with information.

German Constitution, officially known as the Basic Law of the Federal Republic of Germany has been amended several times. The latest amendments implemented the article 91c into the text of the Basic Law. The mentioned article covers the creation and maintenance of information technology systems, which are recognized as special technological platforms based upon digital infrastructure, allowing public authorities of the Federation and Federal Lands to discharge their responsibilities in a proper manner.

Thus, the construction and further maintenance of information technology systems is a joint task of the Federation and its Lands. Both the Lands and the Federation agree to develop and implement necessary standards, connected with the operation of information technology systems and relevant security matters. The agreements over the above-mentioned questions may specify individual responsibilities, to be managed by empowered federal or regional authorities. Apart from that the agreements shall provide for the sharing of costs, implied by the introduction, creation and maintenance of information systems.

The article 91c of the German Basic Law [1] provides for the connection of information systems at federal and regional levels. In order to create an interoperable reliable environment — all information systems and subsystems have to be connected via a broad-based multifaceted network. Therefore, it is a primal goal of the Federation to provide for such a universal network. German Constitution states that the network should be established upon a special federal law, adopted by the Bundestag and approved by the Bundesrat. The operation and accessibility details should also be provided by the named law.

The constitutional amendments under consideration have direct connection with the German concept of electronic government. This concept is oriented toward reaching the following goals:

– making public management transparent, coherent, accountable, free from corruption;

– making public services available through the internet by letting citizens file documentation and apply without having to visit public authorities;

– ensuring civic participation in state management affairs by making certain institutes of democracy purely electronic — like e-voting, people's initiatives, petitions;

– enhancing cooperation between public authorities of different levels by utilizing electronic communication and digital technologies;

– reducing amounts of paper documentation by digitalizing public registers and records.

Thus, the information technology systems serve as a basis for the ongoing and further manifestations of electronic government. Without due infrastructure and computational performance the implementation of e-government elements would be impossible. At the same time it is vital to develop and ensure interoperability and security standards in relation to the information shared and transmitted by the means of info-tech systems — that's what the Federation and its Lands perform jointly.

The matters of IT in German legislation and its key act — the Basic Law have close connections with personal data. This topic has been the subject of special legal acts, like the Law on Data Protection [2] due to the delicate and sensitive nature of personal information. Generally, it is the primary goal of the federal and regional authorities to secure safe and legitimate processing, transmission, collection and disposal of personal data. Due to the fact that any German citizen, engaged in electronic interaction with public authorities uses his identification credentials and relevant digital and/or cryptographic analogs — there are certain risks of compromising identity or stealing personal information with unjust or criminal purposes. Therefore, the state should do its best not to let this happen. For these very reasons of information security German laws demand deletion of personal data once it's no longer needed. The principle of purpose also comes in handy — it implies that if personal data is to be collected with a certain purpose — then it is forbidden to use it for any other purposes. This principle is accompanied by the principle of consent, which implies that any operations with personal data are only permitted upon the consent of a data subject. The consent may be withdrawn anytime and given again later — if necessary. One more important principle, con-

nected with managing personal data in the frames of IT interactions between the citizens and the state is the principle of anonymization. This principle allows public authorities to keep gathered personal data in an anonymous form for scientific and statistical purposes. All relevant personal information to be kept by public authorities after discharging their responsibilities must be first stripped of any leads to the data subject — which means that such data wouldn't allow identifying the subject upon gaining access to such information. Following this principle demands certain efforts from public authorities, which are overseen by empowered controlling entities.

Summarizing this article we should note that the gradual development of information technologies eventually finds response in the legal system. The role of the state constitution is very potent too. Serving as a basic law, the constitution confirms public interests in proceeding with the further development of IT by fixing it in the text. Surely other legal acts of federal or regional level will follow the constitutional trends and provide even more details to the legal regime of information technologies. All this serves as an example of constitutional regulation giving reaction to the developing social relationships in the modern world.

List of references

1. Basic Law of the Federal Republic of Germany: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html
2. Federal Data Protection Act: https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/index.html

Нургазинов Б.К.,
Руководитель отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, кандидат юридических наук, Республика Казахстан, г. Нур-Султан
(nurgazinov@list.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОНЯТИЯ «ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ» В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН — ПРОДОЛЖЕНИЕ ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Nurgazinov B.K.,
Head of the Department of constitutional, administrative legislation and public administration of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, candidate of law, the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan (nurgazinov@list.ru)

LEGAL REGULATION OF THE CONCEPT «PARLIAMENTARY OPPOSITION» IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN — CONTINUED PROCESS OF DEVELOPMENT OF KAZAKHSTAN PARLIAMENTARISM

Президентом Казахстана Касым-Жомартом Кемелевичем Токаевым на 2-ом заседании Национального совета общественного доверия отмечено, что необходимо ввести законодательные нормы, утверждающие права политического меньшинства в законодательном органе, что позволит представителям различных партий возглавлять некоторые парламентские комитеты [1].

С этого момента в Казахстане начата работа по внесению изменений и дополнений в Конституционный закон от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», а также принятию Закона Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам парламентской оппозиции» (далее — Закон), которая продиктована актуальностью проблем, возникающих в области правового регулирования формирования института парламентской оппозиции.

Вышеуказанный Закон направлен на реализацию прав парламентской оппозиции; гарантию избрания депутата от парламентской оппозиции на должность председателя комитета, а также в целях защиты прав парламентской оппозиции на тщательный контроль бюджета; обеспечение гарантий равенства в освещении деятельности парламентской оппозиции средствами массовой информации.

Принятие данного Закона направлено на обеспечение механизма, гарантирующего избрание депутата от парламентской оппозиции на должность председателя одного из постоянных комитетов Мажилиса.

Совершенствование процесса развития казахстанского парламентаризма стало возможным благодаря принятию 30 августа 1995 года на республиканском референдуме Конституции Республики Казахстан, которая заложила принципиально новые политико-

правовые технологии регулирования общественных отношений, тем самым став прочной нормативной основой построения сильного независимого государства, дальнейшего устойчивого развития нашей страны и формирования нового правового пространства.

В статье сделан акцент, что за годы независимости в Казахстане осуществлены масштабные по своей значимости социально-экономические и политические преобразования, оказавшие позитивное влияние на динамику конституционных процессов и повышение эффективности норм и принципов Конституции.

Приняты меры по общественно-политической модернизации страны, которые повлияли на повышение роли Конституции и дальнейшее совершенствование конституционных ценностей. К примеру, проведенные за время действия Конституции 1995 года три конституционные реформы, значительно продвинули нашу страну в этом направлении. Если в 1998 году в Основной закон были внесены изменения и дополнения по укреплению Парламента и усилению роли политических партий в обществе, то в ходе конституционной реформы 2007 года при сохранении президентской формы правления усилена роль парламентаризма в системе управления государством.

Мощный потенциал Конституции страны в очередной раз проявился в ходе конституционной модернизации 2017 года, получившую всеобщее одобрение казахстанского общества и Парламента. По инициативе Главы государства проведено масштабное перераспределение полномочий между ветвями власти. Это обеспечило динамизм политической системы, позволило повысить ответственность всех ветвей власти за принимаемые решения и активизировало их законотворческую деятельность.

В результате внесенных изменений в Конституцию существенно повышена самостоятельность и ответственность Парламента и Правительства на что получено положительное заключение Европейской Комиссии «За демократию через право». Венецианская комиссия особо отметила последовательность и логику проведенной конституционной реформы, что свидетельствует о достижении Казахстаном высокого уровня развития правовой государственности на принципах уважения прав и свобод личности.

Реализованные меры по присоединению с 13 марта 2012 года Казахстана к Венецианской комиссии позволили перенять практический опыт стран Европы в области конституционного права, проведения выборов, референдумов и развития демократии.

Всё началось с принятия Государственной программы правовой реформы, от 12 февраля 1994 года, утвержденной постановлением

№ 1569 Первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Абишевича Назарбаева *(утратила силу Указом Президента Республики Казахстан от 9 января 2006 года № 1696*), главным результатом которой явилось принятие Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, которая определила стратегическое направление развития общества и государства, новой системы государственных институтов и закрепила основополагающие права и свободы человека и гражданина. Наряду с этим, Государственная программа правовой реформы направлена на реформирование судебной системы, органов юстиции, прокуратуры, национальной безопасности и внутренних дел. Дальнейшее совершенствование правовой системы диктует необходимость разработки четвёртого программного документа — Концепции правовой политики на период с 2020 по 2030 годы.

С момента принятия Конституционного Закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года № 1008-XII, такие программные документы как: Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года № 1569, Концепция правовой политики от 20 сентября 2002 года № 949, Концепция правовой политики на период с 2010 до 2020 года от 24 августа 2009 года № 858 определили национальную модель построения правового государства на принципах преемственности, поэтапности и системности.

Подготовка вышеуказанных программных документов прежде всего осуществлялась с учётом научно обоснованного анализа современных тенденций развития права и государства и предусматривала по своей сути обновление кодифицированных отраслей права и систематизацию законодательства.

К примеру, в Концепции правовой политики до 2020 года, сказано, что в любом обществе имеется сложная система социально значимых интересов. Реализация таких интересов осуществляется, в том числе через механизмы официального и неофициального лоббирования в законотворческом процессе [2].

В связи с этим такому явлению, как лоббирование, необходимо придать легальные рамки и соответственно регламентировать отношения, связанные с пропагандой разработки, обсуждения и принятия Парламентом проектов законов. В связи с этим полагаем, что для развития процесса лоббирования в законотворческом процессе необходимо создать, в том числе институт парламентской оппозиции.

Примером может являться пандемия COVID-19, которая привела к беспрецедентным вызовам во всем мире, в том числе в области прав человека.

На сегодняшний день Республикой Казахстан ратифицированы основные международные документы в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, заключено с Европейским Союзом Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве. Таким образом, Казахстан взял на себя обязательства о соблюдении прав человека в стране.

Так, А.И. Свириденко придерживается позиции, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне уже гарантирует обязанность государства охрану прав и свобод человека, но «население в силу своей правовой безграмотности, в том числе и правового нигилизма, не может разумно и грамотно воспользоваться предоставляемыми им правами» [3, с. 160]. Полагаем, что с данной точкой зрения можно согласиться частично, так как осуществление политических прав и свобод зависит и от позиции государства в вопросах их правового обеспечения и соблюдения. Немало граждан, которые в процессе реализации своих конституционных прав и свобод наталкиваются на нарушения со стороны уполномоченных государственных органов и их должностных лиц, которыми их права нарушаются.

В этой связи важным институтом, требующим своего развития и совершенствования является институт административной юстиции, который формирует правовые предпосылки для реализации юридической ответственности государства, как составной части обеспечения гарантий защиты прав, в том числе личной свободы человека и гражданина. Полагаем, что существует прямая связь с институтом административной юстиции. Таким образом, важным вопросом является определение конституционно-правовых основ механизма обеспечения и защиты прав и политических свобод личности и роль каждого из её инструментов в этом процессе. Также актуальным вопросом, является реформирование законодательства о выборах, который регулируется Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» [4, с. 114]. Законодательство о выборах тесно связано с законодательством о парламентской оппозиции. Так, в Казахстане уже имеются определенные изменения по созданию парламентской оппозиции в отличие государств-членов ЕАЭС. Вместе с тем, одним из первых данный вопрос поднимался 13 лет назад в Российской Федерации.

К примеру, 29 января 2007 года Председателю Государственной Думы Российской Федерации, депутатами Государственной Думы от Коммунистической партии Российской Федерации инициирован проект Федерального закона «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» № 389299-4 [5].

5 февраля 2007 года в газете «Правда» опубликована статья «Право быть оппозицией», в которой указано, что вышеуказанный проект федерального закона внесён Коммунистической партией Российской Федерации, который впоследствии не был принят.

6 мая 2020 года на пленарном заседании депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан одобрен пакет новых законопроектов, направленных на реализацию поручений Президента страны. В частности, одобрены изменения и дополнения в Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», а также по вопросам парламентской оппозиции.

Согласно пункту 1 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе.

В этой связи Президентом Республики Казахстан Касым-Жомартом Кемелевичем Токаевым поручено сформировать институт парламентской оппозиции, и во исполнение его поручения депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан (далее — Мажилис), совместно с представителями государственных органов выработаны соответствующие поправки.

По мнению Председателя Мажилиса Н.З. Нигматулина, законодательное закрепление самого понятия «парламентская оппозиция» открывает принципиально новую страницу в истории казахстанского парламентаризма. В соответствии с установками Президента Республики Казахстан (далее — Президент) сделан ещё один шаг в укреплении демократии в нашей стране. Можно сказать, что этим законопроектом положено начало значимого и необходимого процесса по формированию института парламентской оппозиции [6].

Таким образом, граждане имеют возможность реализовывать свои политические права и свободы, которые гарантированы Конституцией Республики Казахстан и участвовать в политической жизни общества и управлении делами государства. Главной особенностью является то, что «они самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением политической власти в государстве, характеризуют положение личности в политических отношениях и обладают ярко выраженным политическим содержанием» [7, с. 21].

Кроме того, согласно Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций (далее –ООН) 10 декабря 1948 года и рекомендованной для всех стран, являющихся членами ООН, который принят на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) провозгласила право каждого человека на участие в управлении своей страной непосредст-

венно или посредством свободно избранных представителей (статья 21) [8].

Как отмечено выше, работа по разработке и принятию Закона Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам парламентской оппозиции» (12 мая 2020 года одобрен Мажилисом и направлен в Сенат Парламента для последующего подписания Президентом и будет введен в действие с 1 сентября 2020 года), направлен на реализацию прав парламентской оппозиции, гарантию избрания депутата от парламентской оппозиции на должность председателя комитета, а также в целях защиты прав парламентской оппозиции на тщательный контроль бюджета и обеспечение гарантий равенства в освещении деятельности парламентской оппозиции средствами массовой информации.

В связи с этим при подготовке научной правовой экспертизы и участии в рабочей группе нами сформулированы некоторые предложения по его проекту. Полагаем, что важным моментом обеспечения и защиты интересов парламентского меньшинства (или оппозиционных групп) в Парламенте является принцип пропорционального представительства при распределении руководящих должностей в различных комитетах.

Кроме того, согласно подпункту 3 пункта 3 статьи 58 Конституции Республики Казахстан, закреплено, что Председатели Палат Парламента представляют Палатам кандидатуры к избранию на должности заместителей председателей Палат.

Согласно пункту 8 статьи 9 Закона Председатель Сената и Председатель Мажилиса имеют по два заместителя, избираемых соответствующей Палатой по представлению Председателя Палаты большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Заместители председателей Палат выполняют по уполномочию председателей Палат отдельные их функции, а также исполняют обязанности председателей в случае их отсутствия или невозможности осуществления ими своих обязанностей. Заместители председателей Палат могут быть по предложению председателей Палат отозваны от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов соответствующей Палаты.

По нашему мнению, в целях реализации норм и принципов Конституции Республики Казахстан о политическом и идеологическом многообразии, а также внедрении института парламентской оппозиции в деятельности представительных органов власти всех уровней, необходимо законодательно закрепить принцип пропорционального представительства.

В связи с чем, предлагается внести изменения и дополнения в пункт 8 статьи 9 Закона и изложить его в следующей редакции: «Председатель Сената и Председатель Мажилиса имеют по два заместителя, избираемых соответствующей Палатой по представлению Председателя Палаты большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Заместители Председателя Мажилиса избираются с учётом принципа пропорционального представительства политических партий в целях обеспечения интересов парламентского меньшинства в руководящих органах палаты парламента».

Заместители председателей Палат выполняют по уполномочию председателей Палат отдельные их функции, а также исполняют обязанности председателей в случае их отсутствия или невозможности осуществления ими своих обязанностей. Заместители председателей Палат могут быть по предложению председателей Палат, или партийных фракций, отозваны от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов соответствующей Палаты.

Касательно дополнения пунктом 2-1 статьи 34 Закона. Согласно пункту 5 статьи 11 Закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» заседания постоянных комитетов и комиссий являются рабочими органами Парламента Республики Казахстан.

В связи с этим, предлагается пункт 2-1 статьи 34 проекта закона изложить в следующей редакции: «Руководители фракций политических партий правомочны выступать на совместных и раздельных заседаниях Палат Парламента и его рабочих органах, консультативно — совещательных органах, парламентских слушаниях, рабочих группах и иных мероприятиях».

В подпункте 7-1) статьи 4-3 Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации» разработчиком предлагалось дополнить словами «..., включая освещение деятельности парламентского большинства и парламентской оппозиции». Однако при этом, предлагая включить «парламентское большинство», не учитываются возможности освещения деятельности «парламентского меньшинства».

Таким образом, полагаем, что несмотря на серьёзные достижения, признанные мировым сообществом, за годы правового развития Казахстана ещё имеются не разрешенные вопросы, в том числе направленные на дальнейшее совершенствование правового регулирования понятия «парламентская оппозиция» и дальнейшего развитие института казахстанского парламентаризма.

Так, в Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» пункт 2

статьи 34-1 дополнен понятием парламентской оппозиции, согласно которой парламентская оппозиция — политическая партия или политические партии, представленные в Мажилисе Парламента, выступающие, как правило, с иной, чем парламентское большинство, позицией по социально-экономическим и общественно-политическим вопросам.

В заключение хотелось бы добавить, что развитие института парламентской оппозиции в Казахстане востребовано тем, что оппозиционная деятельность не является деструктивной и является полноценным партнером для достижения стратегических целей государства, и в стране будет учитываться мнение, являющееся альтернативной позиции правящей партии «Нур-Отан». Также предусматривается новый механизм, гарантирующий оказание влияния на принятие решений в законотворческом процессе, в том числе путём избрания депутатов от парламентской оппозиции на должности Председателя одного из постоянных комитетов Мажилиса и секретарей двух комитетов палаты. Полагаем, что это является важным условием обеспечения стабильности в обществе и вовлечения граждан в государственное управление, в том числе путём применения таких инструментов как парламентская оппозиция.

Список источников

1. Глава государства принял участие во втором заседании Национального совета общественного доверия // www.akorda.kz akorda_news › meetings_and_sittings.
2. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Утверждена Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 // Казахстанская правда. 2009. 25 августа.
3. Свириденко А.И. Политические права и свободы граждан РФ // Молодой ученый. 2018. № 49 (235). С. 159–161.
4. Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» //Ведомости Верховного Совета РК-1995. № 17-18. С.114.
5. Председателю Государственной Думы Российской Федерации направлен проект Федерального закона «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» // https: sozd.duma.gov.ru/bill/389299.
6. Нигматулин: Законодательно закреплена инициатива Президента об институте парламентской оппозиции // www.parlam.kz › mazhilis.
7. Киричёк Е.В. Политические права и свободы граждан России: федеральный и региональный уровни //Юридическая наука и правоохранительная практика . 2018.№ 2. С. 21–29.
8. Всеобщая декларация прав человека Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. //undocs. org/en/A/RES/ 217(III).

Сайфуллин Э.К.,
специалист первой категории кафедры международного и европейского права, председатель Совета Обучающихся, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(emil-izak@list.ru)

ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ КОСМИЧЕСКИХ КОНСТИТУЦИЙ

Sayfullin E.K.,
specialist of the 1st category of the Department of International and European Law, Head of the Council of Scholars, postgraduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(emil-izak@list.ru)

PROSPECTS FOR CREATING SPACE CONSTITUTIONS

In the 2000s, a phenomenon known as «NewSpace» appeared in the field of cosmonautics. It arose due to the flourishing industry of private aerospace companies, whose founders literally gave a second breath to space industry. Today, there are several private companies that have set a goal to colonize Mars in the next decade. However, by far the closest to this was the American «SpaceX», founded by Elon Musk. SpaceX plans to send people to Mars by 2024-25.

Colonization of planets and their satellites with suitable conditions for humans involves both the creation of bases on them, and in the future their terraforming.

Terraforming is a man-made process of giving a space body, whether it is a planet or a satellite, conditions and natural characteristics similar to those of Earth. Thus, terraforming will make it possible to make a second Earth out of Mars, and will provide habitual earth life on it. The concept of terraforming has been developed only in theory, but in the future, it may become a key moment in the colonization of the Solar system. Terraforming involves various methods from exposure to terrestrial bacteria, bombardment with ice asteroids or detonating thermonuclear

charges to building a giant space lens to warm up the planet. But this process can take from several hundred to tens of thousands of years.

Thus, within the next 10 years, interplanetary flights may become possible for humanity, and consequently, the progressive colonization of the Solar system, which will be a challenge not only for aerospace workers, but also for lawyers.

Of course, the first colonists on Mars or any other space body, whatever company or country they represent, will be located on this celestial body legally and «in accordance with international law, including the Charter of The United Nations». For example, the first article of the 1967 Outer Space Treaty that «Outer space, including the moon and other celestial bodies, is open for exploration and use by all States... with open access to all areas of celestial bodies» [1].

However, in the next stages of colonization of Mars and other planets of the Solar system, as well as their moons, when the colonies become Autonomous, their population will grow and form a closed society, the following scenario is likely: Earth's laws and international law will be observed for about two generations, provided that the colonies develop successfully, as planned. The first settlers and their children will depend on resources and technology from Earth in one way or another. However, in the process of developing Mars or another fairly large celestial body, achieving a certain degree of autonomy from the Earth and building a society on it, representatives of which will position themselves as «Martians», there is an extremely high probability of a so-called» war of independence « from the earth's metropolis, at least that part of the countries that will be States of origin and States of jurisdiction (Home States). The successful implementation of the terraforming of Mars or any other celestial body will only accelerate these processes. It is obvious that one of the first steps in creating independent States in space will be the proclamation of their own «space» — «Martian» Constitution.

Most likely, a new generation of Martians, whose numbers will greatly increase due to immigrants from Earth, and the more attractive the conditions of the new home, the more enthusiasts will stay, by analogy with The war of independence of the United States will put forward a number of requirements and conditions to the earth's metropolis in the style of the slogans of American colonists «No taxation without representation!» etc. The resources of the planet Earth will be depleted by that time, the population will increase many times, the ecology and climate, given current trends, will not improve. The extraction of valuable resources on Mars and its moons Phobos and Deimos, by that time, will reach the capacity to establish permanent commercial supplies of expensive materials to the Earth, interested countries. The development of the colonial economy, the level of settlements and the quality of life in them

will become attractive to neophyte Martians. Whether the colonies will gain broad economic and political autonomy or become independent States like the United States of Mars, time will tell.

You were born too late to explore the earth, and too early to explore Space, but this means that today you need to use the skill of legal forecasting, which minimizes the complexity and legal conflicts of future, and perhaps our generation, so that the legal vacuum is not later filled by reality. But one thing we can say with certainty today, the first new right that will appear in the text of the first space Constitution will be the right to air.

List of references

1. Article 3, Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. Adopted by General Assembly resolution 2222 (XXI) of 19 1966, 1966. // UN conventions and agreements. URL: <url> https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml (accessed 22.05.2020).

Трощинский П.В.,
к.ю.н., ведущий научный сотрудник
Института Дальнего Востока РАН,
старший научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
(troshc@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ НОВОГО КИТАЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2018 Г.

Troshchinskiy P.V.,
PhD (Law), Leading Research Institute of Far Eastern Studies
Russia Academy of Sciences, Scientist of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(troshc@mail.ru)

CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE NEW CHINA AND THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS (2018)

Историческая справка

В 2019 г. Китайская Народная Республика отметила 70-летний юбилей своего образования. Истории новой китайской государст-

венности, провозглашенной 1 октября 1949 г., известны четыре Конституции. Первая из них была принята 20 сентября 1954 г. [1, с. 29–53]. Ее появление заложило основы государственного строя КНР, который существует и по настоящее время. Иными словами, ныне действующая в Китае система высших и местных органов государственной власти и управления своей основой базируется на первой китайской Конституции. Принятая Конституция 1954 г. своим содержанием очень походила на «сталинскую» Конституцию 1936 г. и устанавливала общие принципы деятельности государственных органов КНР (глава 2), содержала перечень основных прав и обязанностей китайских граждан (глава 3), закрепляла особенности государственной символики КНР (глава 4).

Следующей по счету стала Конституция 1975 г., которая была принята в годы «культурной революции» и своей целью ставила закрепление её «достижений» в главном законе страны. Вторая китайская Конституция носила исключительно идеологический характер и была единственным законодательным документом, принятым за долгие годы с начала проведения в КНР различных разрушительных политических кампаний, апогеем которых стала «культурная революция». Конституция КНР 1975 г. упразднила пост Председателя КНР, значительно ограничила полномочия высшего и местных органов законодательной власти, закрепила за революционными комитетами статус постоянно действующих органов местных собраний народных представительств и вместе с тем местных народных правительств. По своей структуре она была одинакова с предыдущей Конституцией 1954 г., однако число её статей было значительно сокращено: с 106 до 30.

О Конституции 1975 г. видный отечественный ученый профессор Л.М. Гудошников писал: «новая конституция КНР, как явствует из ее анализа, основным своим назначением имеет не возвращение страны в рамки конституционной законности, а закрепление выгодных маоистам результатов «культурной революции». Вместе с тем она, несомненно, несет следы компромисса различных группировок китайского руководства; например, наряду с призывом о подготовке к войне в конституцию включены пять принципов мирного сосуществования, общему духу конституции явно не соответствует фраза о постепенном повышении материального и культурного уровня жизни народа (ст. 10)» [2, с. 70].

Третья по счету китайская Конституция была принята 5 марта 1978 года, сразу после окончания «культурной революции», ознаменовав собой широкомасштабный правовосстановительный процесс в стране [3]. Конституция зафиксировала отстранение лидеров «культурной революции» от власти. В тоже время она стала компромиссным до-

кументом, содержавшим ряд противоречивых моментов: с одной стороны, в ней закреплялся набор политических установок прежних лет, с другой — она в некоторой мере учитывала потребности дальнейшего развития страны. При этом Основной закон был освобожден от некоторых наиболее одиозных формулировок (исключена известная Конституции 1975 г. формула о подготовке к войне), отсутствовал тезис о «внести сравнительно большой вклад в дело человечества», замененный на борьбу «за дело прогресса и освобождения человечества». Значительно расширены положения главы 3 «Основные права и обязанности граждан», общее количество статей Конституции составило 60. В общем плане в Конституции 1978 г. была законодательно оформлена политика руководства страны, направленная на восстановление страны после долгого разрушительного периода «культурной революции». И хотя данная Конституция просуществовала совсем недолго (до 1982 г.), однако она явилась основой зарождающегося правотворческого процесса в масштабах всего Китая.

4 декабря 1982 г. на 5-й сессии Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) 9-го созыва после более чем двухлетней подготовки была принята действующая Конституция КНР. В отличие от Конституций 1975 г. и 1978 г. она прошла стадию всенародного обсуждения. При этом её проект был опубликован практически за полгода до официального принятия (28.04.1982), что позволило до ноября проводить работу по доработке текста Основного закона с учетом замечаний граждан.

По мере государственно-правового развития страны, в действующую китайскую Конституцию вносились различные изменениям. В общей сложности действующая Конституция КНР подвергалась поправкам 5 раз. Последние — в 2018 г. До этого времени поправки вносились в 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. (общее количество внесенных поправок — 31; в 2018 г. — с 32 по 52 поправки).

Конституционные поправки 2018 г. (всего 21)

Особое внимание исследователей Китая вызвали принятые на мартовской сессии ВСНП 13-го созыва (2018 г.) поправки в Конституцию КНР. Их конкретное содержание впервые было представлено широкой общественности 25 февраля 2018 г., всего лишь за несколько недель до начала работы парламента. Они сразу же вызвали острые дискуссии в экспертном сообществе.

В Преамбулу действующей Конституции КНР, наряду с именами Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина, законодателем теперь вписано имя Си Цзиньпина и его «идеи» о «социализме с китайской спецификой новой эпохи» (поправка № 1 или статья 32 Поправок 2018 г. (по общему числу статей внесенных поправок в Конституцию с 1988 г.)). Председатель Си встал в один ряд с основателем КНР Мао и осно-

воположником китайских экономических реформ Дэном, и это при том, что Конституция не содержит упоминания фамилий иных выдающихся руководителей КНР, внесших значительный вклад в развитие нового Китая.

В обновленной редакции, с учетом внесенных поправок, которые в тексте отмечены жирным шрифтом, абзац седьмой Преамбулы Конституции КНР звучит теперь следующим образом:

«Победа новодемократической революции и успехи социализма в Китае стали возможными потому, что Коммунистическая партия Китая, руководя народами каждой национальности Китая, руководствуясь марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, придерживалась истины, исправляла ошибки, преодолевала многочисленные трудности и препятствия. Китай будет в течение длительного времени находится на начальной стадии социализма. Коренная задача государства состоит в том, чтобы по мере продвижения по пути социализма с китайской спецификой сконцентрировать силы на осуществление социалистической модернизации. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и руководствующиеся марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, теорией Дэн Сяопина, важнейшей теорией «трех представительств», концепцией научного развития**,** идеей Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой новой эпохи, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, придерживаться реформ и открытости, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую рыночную экономику, развивать социалистическую демократию, укреплять верховенство социалистического закона, последовательно претворять в жизнь новые концепции развития, опираться на собственные силы, упорно бороться для постепенного осуществления модернизации промышленности, сельского хозяйства, государственной обороны, науки и техники, стимулирования гармоничного развития материальной, политической, духовной, социальной и экологической культуры, превращая Китай в богатое, могучее, демократическое, цивилизованное гармоничное **и** красивое современное сильное социалистическое государство, достигая великого возрождения китайской нации».

Отметим дополнение в абзац десятый Преамбулы, которыми в ряды единого патриотического фронта теперь внесены и «патриоты, посвятившие себя великому возрождению китайской нации» (поправка №2 или статья 33). К этой категории лиц, прежде всего, следует отнести зарубежных китайцев, внесших огромный материальный вклад в развитие КНР после 1978 г. Власти подчеркивают неразрывную связь проводимых реформ с проживающими за рубе-

жом китайцами, оказывающими финансово-политическую поддержку социалистическому Китаю.

Особое внимание привлекает поправка №5 (статья 36), согласно которой дополнена ч. 2 ст. 1 Конституции. После фразы: «Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики» законодатель продолжает: «руководящая роль Коммунистической партии Китая является самой сущностной отличительной особенностью социализма с китайской спецификой». Таким образом, уже в начале Конституции, в ее главе I «Общие положения», говорится о решающем вкладе КПК в построение социализма с китайской спецификой.

Наибольшую дискуссию среди всех принятых ВСНП конституционных поправок, несомненно, вызвала поправка №14 (статья 45), отменившая ограничение срока занятия поста Председателя КНР. Так, до внесения поправок, ч. 3 ст. 79 Конституции была следующего содержания:

«Срок полномочий Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики соответствует сроку полномочий Всекитайского собрания народных представителей. Председатель и заместитель Председателя Китайской Народной Республики могут занимать эти должности не более чем два срока». В настоящее время фраза о занятии указанных должностей не более двух сроков исключена из Конституции.

Таким образом, Си Цзиньпин юридически теперь правомочен занимать данный пост без ограничения по времени при условии его переизбрания ВСНП каждые пять лет. Это дает возможность нынешнему Председателю КНР оставаться «у руля» государственной власти до конца своей жизни, потенциально превращаясь в пожизненного руководителя Китая.

Напомним, что по своей юридической сущности Председатель КНР рассматривался авторами Конституции лишь в качестве формальной, исполнительно-распорядительной фигуры при ВСНП. Не случайно, что все основные полномочия он осуществляет на основании решений ВСНП или ПК ВСНП. Главной фигурой в КНР всегда был глава КПК. Доктринально (формально-юридически) главой государства в КНР выступает Всекитайское собрание народных представителей — однопалатный высший орган законодательной власти.

Заключительной конституционной поправкой **№21 (**статья 52**)** в систему органов государственной власти введены новые органы — Контрольные комитеты. Конституционно-правовому регулированию деятельности контрольных комитетов посвящен теперь параграф 7 главы III «Государственная структура», ст. 123–127. Кроме

этого, на мартовской сессии ВСНП принят отдельный Закон КНР «О контроле», состоящий из 9 глав, 69 статей. Своим вступлением в силу он отменил принятый в 1997 г. Закон КНР «Об административном контроле».

О необходимости создания единого централизованного органа по борьбе с коррупцией Си Цзиньпин заявил еще в январе 2016 г. на шестом пленарном заседании Центральной комиссии Коммунистической партии Китая (КПК) по проверке дисциплины — ведущим органе правящей партии в антикоррупционной системе Китая. Официально заявленным основанием к такому решению послужило дублирование функций комиссий по проверке дисциплины и органов прокуратуры при расследовании коррупционных дел. Это приводило к целому ряду серьезных юридических сложностей в обеспечении процессуального порядка ведения возбужденных органами прокуратуры уголовных дел. Ведь собранные дисциплинарными комиссиями сведения/материалы, подтверждающие причастность лица к коррупции с юридической стороны не могли являться доказательствами по уголовному делу (являлись юридически ничтожными), так как комиссии не обладают статусом правоохранительного органа, правомочного вести дознание и предварительное следствие. После получения материалов по коррупционному делу, органы прокуратуры должны были заново (по второму кругу) допрашивать подозреваемое/обвиняемое лицо, опрашивать свидетелей, облекать собранную комиссиями информацию в форму доказательств. Органы прокуратуры, в целях соблюдения процессуального порядка сбора доказательств (а ведь его нарушение автоматически влечет утрату доказательствами юридической силы) вынуждены были повторно проводить те же самые действия, которые ранее были совершены комиссиями по проверке дисциплины. Все это серьезно препятствовало скорому и оперативному разрешению коррупционных дел, подрывало законность совершаемых в отношении подозреваемого/обвиняемого в коррупции лица действий, ставило под угрозу юридическую силу собранных по делу доказательств.

В ноябре 2016 г., по инициативе Си Цзинпина, в Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян в экспериментальном порядке началась работа самостоятельных органов контроля, которые совместили в себе функции комиссий по проверке дисциплины и местных народных прокуратур, ответственных за борьбу с коррупцией. В декабре 2016 г. Постоянный комитет ВСНП (ПК ВСНП) принял соответствующее Постановление «О развертывании пилотной работы по реформированию государственной системы контроля» в указанных выше регионах. В январе 2017 г. в пров. Шанси была создана первая

в Китае контрольная комиссия, затем аналогичные — в Пекин и пров. Чжэцзян.

Параллельно с этим происходила разработка проекта Закона КНР «О контроле». Уже в июне 2017 г. проект закона была рассмотрен на заседании ПК ВСНП. В октябре 2017 г., ПК ВСНП рассматривал проект Постановления о развертывании пилотной работы по реформированию системы государственного контроля уже в масштабах всего Китая. К февраля 2018 г. трехуровневая система государственного контроля (провинции-города-уезды) покрыла собой весь Китай (за исключением Тайваня, Гонконга и Макао). Ее суть заключается в соединении функций партийных комиссий по проверке дисциплины и органов прокуратуры, ответственных за противодействие коррупции для проведения проверок и следствия в отношении государственных служащих и работников бизнеса на предмет нарушения ими партийных инструкций и антикоррупционного законодательства. Иными словами, создана служба «одного окна», в которое стекается вся информация по коррупционным и иным смежным нарушениям, и работники которого правомочны принимать соответствующие правовые решения в отношении подозреваемых физических/юридических лиц.

В КНР создана новая (но не новая для Китая) самостоятельная ветвь власти — контрольная. Напомним, что идея создания особой, отличной от западной, системы разделения властей принадлежала китайскому революционеру, основателю партии Гоминьдан, «отцу нации» Сунь Ятсену. Согласно его работе «Конституция пяти властей» (1924 г.) государственная власть делится на пять независимых друг от друга властей: законодательную, судебную, исполнительную, контрольную и экзаменационную.

Включение в параграф 7 главы III Конституции КНР раздела «Контрольный комитет» непосредственно перед параграфом 8 «Народный суд и народная прокуратура» подтверждает тезис о «рождении» в КНР новой контрольной ветви власти. Согласно поправкам в Конституцию и Закону «О контроле» создается новый орган с мега полномочиями: Государственный контрольный комитет, правомочный на проведение следственных действий в рамках расследования дел о коррупции в отношении чрезвычайно широкого круга лиц (ст. 15 Закона «О контроле»).

Контроль над деятельность новых органов осуществляется со стороны системы народных представительств. Так, Государственный контрольный комитет ответственен перед ВСНП. Об этом четко говорит не только Закон КНР «О контроле» (ст. 53), но и поправка №6 (статья 37), согласно содержанию которой «Все государственные административные органы, органы контроля, судебные органы и

органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны» (ч. 3 ст. 3 Конституции). Согласно п. 7 ст. 62 Конституции КНР в новой редакции председателя Государственного контрольного комитета избирает ВСНП (поправка №10) (статья 41) и его же отрешает от должности (п. 4 ст. 62 Конституции КНР в новой редакции) (поправка №11) (статья 42). Члены ПК ВСНП не могут занимать должности в контрольных комитетах (ч. 4 ст. 65 Конституции КНР в новой редакции) (поправка №12) (статья 43).

Отметим также и поправку №9 (статья 40), которой установлена конституционная обязанность работников государственного аппарата публично присягать на верность Конституции (ч. 3 ст. 27 Конституции КНР в новой редакции). Напомним, что в октябре 2014 г. на 4-м пленуме ЦК КПК 18-го созыва правящей партией было принято решение о создании системы присяги на верность Конституции. 1 июля 2015 г. ПК ВСНП принял Постановление «Об осуществлении системы конституционной присяги», которое вступило в силу 01.01.2016. Оно вменяло в обязанность членам ВСНП и ПК ВСНП, собраниям народных представительств и их постоянным комитетам, работникам Государственного совета, членам Центрального военного совета, работникам контрольных комитетов, судьям и прокурорам и другим государственным служащим при вступлении в должность присягать на верность Конституции.

В настоящее время полный текст присяги звучит следующим образом:

«Клянусь: быть преданным Конституции Китайской Народной Республики, защищать авторитет Конституции, исполнять установленные законом должностные обязанности, быть верным Родине и народу, честно выполнять свои обязанности, находится под контролем народа, старательно бороться за превращение Китая в богатую, могущественную, демократическую, цивилизованную, гармоничную, прекрасную социалистическую модернизированную державу».

В завершении отметим, что Китайская Народная Республика прошла долгий путь конституционного развития. Заложенные еще в первой Конституции КНР 1954 г. основы существующего государственного строя остаются незыблемыми и не будут изменены в ближайшей перспективе. Поправки 2018 г. носили точечный характер и в большей степени связаны с инициативой Си Цзиньпина по институциональному укреплению системы борьбы с коррупцией. Представляется, что за созданием отдельной контрольной ветви власти, в КНР может появиться и власть экзаменационная. Однако пока об этом можно рассуждать лишь теоретически. Практических шагов в данном направлении еще не предпринято.

Список источников

1. Конституция и основные законодательные акты Китайской Народной Республики (1954–1958). Перевод с китайского. Под ред. А.Г. Крымова и М.А. Шафира. М.: «Иностранная литература», 1959. 728 с.
2. Гудошников Л.М. Две конституции Китайской Народной Республики // Журнал Проблемы Дальнего Востока. 1975. №2. С. 62–70.
3. Гудошников Л.М. Конституция 1978 г. и начало правовостановительного процесса в Китае // Журнал Публично-правовые исследования. 2008. Т. 3. С. 119–129.

Тулепбаева А.С.,
Ведущий научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, магистр юридических наук, Республика Казахстан, г. Нур-Султан
(tandjela@mail.ru)

ОБРАЩЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ОСОБЫЙ ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

Tulepbaeva A.S.,
Leading researcher of Department of constitutional, administrative law and public administration of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, Master of Law, Republic of Kazakhstan, Astana
(tandjela@mail.ru)

APPEAL TO THE CONSTITUTIONAL COUNCIL OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AS A SPECIAL INSTITUTION FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS

Институт конституционного контроля, направленный на защиту прав свобод и законных интересов человека и гражданина является важной составляющей правового государства и развития гражданского общества.

В доктрине конституционного права под конституционным контролем, в широком смысле, понимается деятельность государ-

ственных органов, направленная на обеспечение верховенства и прямого действия Конституции [1; с. 350]. Специализированный конституционный контроль осуществляют специально созданные компетентные органы, уполномоченные на осуществление проверки соответствия законов и иных нормативных правовых актов Основному закону страны [2].

Исторически конституционный контроль представлен двумя видами специализированных органов. В ряде стран, таких как Германия, Испания, Россия, Армения и др., конституционный контроль осуществляется конституционным судом, во Франции, Алжире, Ливане, Марокко, Мозамбик, Сенегал, в том числе и Республике Казахстан — Конституционным советом [2].

Впервые попытка создания специализированного органа конституционного контроля в Казахстане была осуществлена в 1989 году, в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР законом от 22 сентября 1989 года.

Вместе с тем, Комитет конституционного надзора, который предполагалось сформировать из числа специалистов в области политики и права сроком на десять лет Верховным Советом Казахской ССР так и не был создан [3].

И лишь после приобретения Казахстаном суверенитета был учрежден орган конституционного контроля. Так, Конституционный закон о государственной независимости от 16 декабря 1991 г, принятый Верховным Советом Республики Казахстан закрепил положение о том, что высшим органом защиты Конституции является Конституционный Суд Республики, учрежденный в 1992 году. Конституционный Суд как институт, отражающий декларируемый государством демократический принцип разделения властей осуществлял свои функции по октябрь 1995 года [4; с. 17].

Правовую основу деятельности и статуса Конституционного Суда заложили принятые в 1992 году Законы «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан».

Конституцией Республики Казахстан, принятой 28 января 1993 года, было закреплено, что Конституционный Суд, являясь высшим органом судебной власти по защите Конституции, обеспечивает ее верховенство путем рассмотрения исков о соответствии Конституции Республики Казахстан, законов и иных актов, международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан (Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года. ИПС «Әділет».URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_. Утратил силу).

Реформа в системе государственных органов, явившаяся следствием принятия новой Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года *(далее — Конституция)* затронула и институт конституционного контроля, в связи с чем, было изменено название и правовой статус Конституционного Суда.

Так, в соответствии с положениями Конституции, осуществление конституционного надзора возложено на Конституционный Совет Республики Казахстан *(далее — Конституционный Совет)*, который не входит в судебную систему и является государственным органом, обеспечивающим сохранение режима конституционной законности путем устранения в системе действующего права правовых пробелов, коллизий и правовой неопределенности [5; с. 27].

В силу статьи 20 Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 года *(далее — Закон),* возбуждение конституционного производства происходит на основании обращений Президента Республики, Председателей Сената и Мажилиса Парламента, депутатов Парламента, численностью не менее одной пятой от их общего числа, Премьер-Министра, а также представлений судов Республики Казахстан.

В теории конституционного права конституционный контроль делится на «конкретный», в случае рассмотрения обращений судов о конституционности законов и «абстрактный» конституционный контроль при рассмотрении на соответствие Конституции, принятые Парламентом законы, до подписания их Президентом, принятые Парламентом и его Палатами постановления, международные договоры Республики до их ратификации.

Вместе с тем, в статье хотелось бы остановиться на «конкретном» виде конституционного контроля, в процессе которого Конституционным Советом осуществляется функция по защите прав и свобод человека и гражданина.

Как указывалось ранее, «конкретный» конституционный контроль, а именно по обращениям судов в Конституционный Совет с представлением о признании закона или иного нормативно правового акта, подлежащего применению по делу, находящемуся в их производстве неконституционным, является важным условием реализации принципа самостоятельности судов и судебной власти.

В силу статьи 78 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущем-

ляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

Несомненно, возможность обращения судов в Конституционный Совет о признании нормативного правового акта, подлежащего применению по делу неконституционным, служит дополнительной гарантией защиты прав и свобод граждан. Нельзя не отметить о проведенных законодателем мерах по оптимизации порядка обращения судов в Конституционный Совет, что способствовало усилению независимости судей и защиты прав граждан.

В результате неоднократных замечаний Конституционного Совета (Послания Конституционного Совета Республики Казахстан от 24 марта 2001 года, от 27 июня 2002 года и другие), о необходимости решить вопрос наделения правом обращения в Конституционный Совет отдельного судьи, а не только председателя суда, Конституционным законом от 15 июня 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» требование о необходимости подписания представления суда в Конституционный Совет председателем соответствующего суда из Закона исключено. Ныне, в соответствии с пунктом 3 статьи 22 Закона обращение подписывается надлежащим субъектом [6].

Анализируя порядок взаимодействия Конституционного Совета с судами, казахстанский государственный деятель, К. Мами отмечает: «суды должны активизироваться и использовать право обращения в Конституционный Совет в каждом случае усмотрения или предположения, что применяемый нормативный правовой акт неконституционен по причине ограничения конституционных прав и свобод граждан. Только в условиях обязательного обращения в орган конституционного контроля при малейших сомнениях в конституционности законов и других нормативных правовых актов можно гарантировать реальную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина» [7]. В этой связи, полагаем, что следует согласится с мнением казахстанского ученого Л.Т. Жанузаковой о необходимости наделения правом судов обращаться в Конституционный Совет не только по вопросу об оспаривании конституционности нормативных правовых актов, но и об официальном толковании норм Конституции [8; с. 53].

Кроме того, немаловажным является замечание Конституционного Совета о необходимости уточнения процедуры оповещения судов о принятии к конституционному производству обращений

других судов. Полагаем, что данный механизм необходимо четко детализировать в законодательстве, регламентирующем процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел в судах.

Однако, как утверждается международными экспертами [9], казахстанскими учеными [10] и практиками [11], уровень защиты прав и свобод граждан посредством подачи ими ходатайства об обращении судов в Конституционный Совет имеет, «мягко говоря», более низкий уровень по сравнению с правовой системой, где граждане вправе самостоятельно обращаться в орган конституционного контроля.

Так, исследуя казахстанскую модель конституционного производства, международные эксперты предлагают расширить перечень субъектов, уполномоченных на обращение в Конституционный Совет за защитой своих прав и законных интересов.

В частности, глава Представительства Германского общества по техническому сотрудничеству, Й. Пуделька, ссылаясь на абзац 2 статьи 72 и статьи 78 Конституции Республики Казахстан отмечает, что в настоящее время граждане могут только как участники судебного процесса указать на то, что, по их мнению, правовая норма, подлежащая применению в конкретном споре, неконституционна. То есть, таким путем они могут только побудить суд к тому, чтобы он приостановил процесс и представил соответствующий правовой вопрос в Конституционный Совет для принятия по нему решения. Но если суд не прислушается к мнению участника процесса и вынесет решение по делу на основании спорного положения закона, то гражданин в лучшем случае может обжаловать принятое судом решение, но не может напрямую обратиться в Конституционный Совет [9].

Вместе с тем, Й. Пуделька приводит опыт Германии, в соответствии с которым, наряду с так называемым «конкретным» контролем норм, при котором — по аналогии со статьей 78 Конституции Казахстана — суд, сомневающийся в конституционности той или иной подлежащей применению нормы, может представить этот вопрос на решение Федерального конституционного суда, любое лицо — то есть как граждане, так и иностранцы — могут напрямую обращаться в Федеральный конституционный суд [9].

В этой связи, Й.Пуделька утверждает, что невозможно переоценить ту важную роль, которую играет возможность прямого обращения граждан в Конституционный Совет в деле дальнейшего развития и упрочения верховенства права и называет три момента которые, по его мнению, имеют настолько существенное значение, что и в Казахстане могли бы задуматься над расширением компе-

тенций Конституционного Совета, предоставив ему полномочия рассматривать индивидуальные обращения граждан [9].

Во — первых, институт конституционного контроля, которым смогут воспользоваться и граждане значительно укрепить их доверие к казахстанской юстиции в целом. Конституционный Совет пользуется более высоким уважением среди населения, чем суды общей юрисдикции, в связи с чем, обращение в Конституционный Совет и получение решения по своему вопросу будет способствовать увеличению доверия гражданина к решениям органов государственной власти [9].

Во-вторых, самостоятельное обращение граждан в Конституционный Совет позволит реализовать возможность единого контроля центральным органом за законностью действий всех ветвей власти

В-третьих, посредством индивидуальной конституционной жалобы, происходит развитие законодательства в целом. Й. Пуделька отмечает, что наряду с субъективной функцией защиты прав конкретного истца, конституционная жалоба выполняет еще и функцию соблюдения объективного конституционного права и способствует его толкованию и развитию [9].

Данный вопрос затрагивают и члены Конституционного Совета Республики Казахстан. Исходя из анализа ежегодных посланий Конституционного Совета, Темербековым А. отмечено о тенденции значительного увеличения количества обращений граждан и организаций в Конституционный Совет, которые остаются без рассмотрения в свете того, что граждане не являются субъектами обращения. В 2018 году количество таких обращений составило более 300.

Вместе с тем, как указывается в ежегодных посланиях, а также отмечено Темербековым А., уровень соблюдения прав человека и гражданина является одним из главных показателей состояния конституционной законности в стране [12].

Аналогичную тему поднимают ученые не только Республики Казахстан.

К примеру, учеными Республики Армении также отмечается высокий уровень обращений физических и юридических лиц в государственный орган, уполномоченный на рассмотрение дел о конституционности законов.

Так, в Республике Армения сложилась довольно тревожная ситуация, поскольку количество запросов в Конституционный Суд Республики Армения *(далее — Конституционный Суд РА)* от судов невелико, в то время как по обращениям физических и юридических лиц около 90 правовых положений *(в соответствии со статистикой 2015 г.)*, примененных судами, были признаны противоречащими

Конституции Республики Армении и недействительными [Цит. по Арутюнян Г.Г., с. 5].

В своем исследовании, Е. Туманянц отмечает о значительной проблеме в практике применения судами законов, на которую обращает внимание Конституционный Суд РА. Так, в последние годы на основании около 60 заявлений граждан примененные судами Республики Армения положения законов были признаны не соответствующими Конституции и недействительными. У судов при применении данных норм не возникло никаких опасений по вопросу конституционности этих норм, даже при наличии ходатайства обратиться в Конституционный Суд, что свидетельствует о не вполне добросовестном подходе к рассмотрению судами ходатайств граждан об обращении в орган конституционного контроля [13; с. 4]. Проблему о применении судами длительное время норм права, признанные впоследствии неконституционными поднимали и российские ученые, которая остается актуальна и по сегодняшний день [14].

Таким образом, полагаем в перспективе необходимым рассмотреть возможность наделения граждан и их объединений правом самостоятельного обращения в Конституционный Совет, что будет способствовать повышению уровня защиты их прав и усилению конституционной законности в стране в целом.

Список источников

1. Алешкова И.А., Дудко И.А., Марокко Н.А.. Конституционные основы судебной власти. Курс лекций для бакалавров. М. РГУП. 2015 г. 379 с.
2. Остапович И.Ю. Конституционные Советы Франции и Казахстана: от специализированного органа с элементами конституционного надзора к контролю. URL: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/17092. (Дата обращения: 06.06.2020).
3. Ащеулов А. Эффективность конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы совершенствования)//Сборник материалов с конференции «Государственно-правовые основы политической системы Республики Казахстан и ее влияние на сферу государственного управления в условиях глобализации». 2010. Астана. URL: https://articlekz.com/article/7415. (Дата обращения: 15.05.2020).
4. Остапович И. Периодизация развития специализированных органов охраны Конституции Республики Казахстан. Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу» № 1/2011. С. 17–23.
5. Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» от 15 июня 2018 года // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан (выпуск 32). С. 20–29.
6. Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О Состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» от 5 июня

2019 года URL: http://ksrk.gov.kz/index.php/solutions/poslanie-konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazakhstan-ot-5-iyunya-2019-goda-o sostoyanii. (Дата обращения: 25.04.2020).
7. К. Мами. Взаимодействие Конституционного Совета с судами. Источник: сайт Верховного суда Республики Казаъхстан. URL: http://online.zakon.kz /Document/?doc_id=31577653#pos=1;-299. (Дата обращения: 25.04.2020).
8. Жанузакова. Л.Т. Оспаривание правовых актов: сравнительный анализ законодательства постсоветских стран// Право и государство. № 4 (73). 2016. С. 48–53.
9. Пуделька Й. Возможности обращения граждан в Конституционный Совет Республики Казахстан: состояние и перспективы. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31061251. (Дата обращения: 18.05.2020).
10. Караев А.А. Казахстану нужен Конституционный Суд. URL:https://online.zakon.kz/ Document/?doc_id=31542360. (Дата обращения: 18.05.2020).
11. Галимжанов Б. В Казахстане следует безотлагательно возродить институт Конституционного суда. URL: https://informburo.kz/mneniya / bahtijar-galimzhanov/v-kazahstane-sleduet-bezotlagatelno-vozrodit-institut-konstitucionnogo-suda.html. (Дата обращения: 18.05.2020).
12. Темербеков А. В поле зрения конституционного органа. URL: https://www.zakon.kz/4984709-v-pole-zreniya-konstitutsionnogo-organa.html (Дата обращения: 25.04.2020).
13. Е. Туманянц. Полномочия судов по обращению в Конституционный Суд Республики Армения с запросом о проверке конституционности закона как условие реализации принципа самостоятельности судов и судебной власти. Цит. по Арутюнян Г.Г. Конституционная культура: уроки истории и вызовы времени. Ереван: Нжар, 2016. 672 с.
14. В. Анишина. Запрос суда в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности закона. (часть автоферератадисс. соис. к.ю.н.). Электронная библиотека диссертаций.

Шайкенова А.Б.,
бакалавр права, младший научный сотрудник
Института законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
(shaikenova.a@zqai.kz)

ПРАВО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Shaikenova A.B.,
bachelor of Laws, junior research associate of Institute of Legislation and Legal information of the Republic of Kazakhstan
(shaikenova.a@zqai.kz)

INTELLECTUAL PROPERTY LAW REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Право интеллектуальной собственности сравнительно новое явление в правовой системе, которое стало важной ее частью благодаря увеличению масштабов продуктов творческой интеллектуальной деятельности. Развитие рыночных отношений, юридическая свобода обмена товарами и появление специфических видов товаров, таких как продукты интеллектуальной собственности, явились причиной необходимости их закрепления в законодательстве.

Впервые на уровне закона в бывшем СССР понятие интеллектуальной собственности было легализовано в 1990 году в Законе о собственности в СССР, а вскоре и в законодательстве Республики Казахстан (пункт 7 статьи 1 Закона о собственности в Казахской ССР, введенного в действие с первого января 1991 года, статье 9 Закона о хозяйственных товариществах и акционерных обществах). В пункте 7 статьи 1 Закона о собственности в Казахской ССР было сказано, что отношения по созданию и использованию изобретений, открытий, произведений науки, литературы, искусства и других объектов интеллектуальной собственности регулируются специальным законодательством Казахской СССР [1, с. 286] .

Заглянув в историю появления права интеллектуальной собственности, необходимо отметить, что первоначально конструкция права интеллектуальной собственности с точки зрения вещно-правового аспекта вызывала критику у ряда ученых. К примеру, Е.А. Суханов утверждал, что объектом права собственности может быть лишь продукт труда, имеющий форму товара, т.е присвоенный кем-то, отвоеванный у природы в результате процесса производства, и под таким предметом понимается вещь, тело, телесная вещь [1, с. 288].

Кроме того, немаловажным значением является невозможность существования юридической конструкции права интеллектуальной собственности, поскольку основным правомочием собственника является владение, а владеть нематериальным продуктом творческой интеллектуальной собственности невозможно. По мнению И. Мамиофы, само понятие интеллектуальной собственности — не более

чем абстрактно-логическая конструкция, профессиональный термин, а на взгляд В.Дозорцева, это понятие вряд ли стоит использовать в актах, призванных иметь точное юридическое значение [1, с. 289].

Однако, в соответствии с пунктом 1 статьи 26 Конституции РК граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество (т.е. не обязательно вещь) [2].

Более того, право интеллектуальной собственности, точнее некоторые его виды возникают с момента получения патента либо с момента выражения продукта в объективированной форме. Если выражение продукта интеллектуальной собственности носит не материальный характер, оно все равно являясь результатом творческой деятельности может быть товаром и выступать предметом сделок. Учитывая его характеристики, отношения по созданию и пользованию объектами требуют регулирования специальным законодательством.

В Республике Казахстан охрана интеллектуальной собственности стала возможной благодаря принятию таких важных нормативных правовых актов как Гражданский кодекс Республики Казахстан, в котором 5 раздел посвящается праву интеллектуальной собственности, Закон РК «Об авторском праве и смежных правах» 10 июня 1996 года № 6, Патентный закон РК от 16 июля 1999 года № 427, Закон РК «Об охране селекционных достижений» от 13 июля 1999 года № 422-I, Закон РК «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товара» от 26 июля 1999 года № 456, «О правовой охране топологий интегральных микросхем» от 29 июня 2001 года от 29 июня 2001 года № 217 и некоторые другие.

Под правом интеллектуальной собственности подразумевается исключительное право гражданина или юридического лица на результаты интеллектуальной творческой деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, продукции физического или юридического лица, выполняемых ими работ или услуг (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания и т.п.) (пункт 1 статьи 125 ГК РК). Статья 962 ГК РК раскрывает основания возникновения прав на объекты интеллектуальной собственности. Как правило, это факт создания объекта интеллектуальной собственности либо предоставление полномочия правовой охраны данного объекта.

Объектами права интеллектуальной собственности являются результаты интеллектуальной творческой деятельности и средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров, работ или услуг. К результатам интеллектуальной творческой деятельнос-

ти относятся произведения науки, литературы и искусства; исполнения, постановки, фонограммы и передачи организаций эфирного и кабельного вещания; изобретения, полезные модели, промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; нераскрытая информация, в том числе секреты производства (ноу-хау); другие результаты интеллектуальной творческой деятельности в случаях, предусмотренных гражданским Кодексом или иными законодательными актами. К средствам индивидуализации участников гражданского оборота, товаров, работ или услуг, в свою очередь, относятся фирменные наименования; товарные знаки (знаки обслуживания); наименования мест происхождения (указания происхождения) товаров; другие средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров и услуг в случаях, предусмотренных гражданским Кодексом и законодательными актами [3] .

В Республике Казахстан Закон РК «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товара» от 26 июля 1999 года № 456 регламентирует правовой режим товарных знаков. Парижская Конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 года является основным международным соглашением, содержащим ряд положений о товарных знаках. Кроме того, соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), являющееся международным соглашением, входящее в пакет документов Всемирной торговой организации (Казахстан является членом ВТО с 2015 года) устанавливает минимальные стандарты для признания и защиты основных объектов интеллектуальной собственности.

Судебные споры о товарных знаках не так часто встречаются в Казахстане в сравнении с зарубежными странами. Обратимся к судебной практике по делу в области товарных знаков Halloumi v EUIPO. Совсем недавно, 5 марта 2020 года, в Суде справедливости было рассмотрена апелляция на решение Общего суда по спору в области товарных знаков Halloumi v EUIPO (C-766/18 P). Фабула дела состоит в следующем: фонд защиты традиционного сыра Кипра Халлуми является правообладателем коллективного товарного знака Европейского союза (ЕС) HALLOUMI, зарегистрированного в отношении сыров. Правообладатель направил в Ведомство по интеллектуальной собственности Европейского союза (EUIPO) возражение против регистрации в качестве товарного знака ЕС комбинированного обозначения, содержащего словесный элемент BBQLOUMI Однако, EUIPO отклонило это возражение в связи с тем, что посчитало отсутствие вероятности смешения обозначения,

содержащего элемент BBQLOUMI, и коллективного товарного знака HALLOUMI. Не согласившись с решением EUIPO, правообладатель обратился в Общий суд. 25 сентября 2018 г. Общий суд принял решение об отсутствии сходства до степени смешения между сравниваемыми знаками в связи с низкой различительной способностью товарного знака HALLOUMI, указывающего на разновидность сыра. Отменяя решение Общего суда и отправляя его на новое рассмотрение, Суд справедливости указал следующее. Общий суд ошибочно исходил из того, что в случае, если «старший» товарный знак обладает низкой различительной способностью, то одно лишь его сходство с «младшим» товарным знаком не приводит к вероятности их смешения потребителем. Суд справедливости указал, что такой подход является неверным, поскольку по смыслу ст. 8 (1) Регламента ЕС № 2017/1001 от 14 июня 2017 г. «О товарных знаках Европейского союза», при оценке вероятности смешения необходимо оценивать не только различительную способность «старшего» знака, но также и его сходство с «младшим» товарным знаком, а также однородность товаров, в отношении которых они зарегистрированы. Соответственно, Общему суду необходимо было изучить вопрос о том, компенсируется ли низкая различительная способность знака HALLOUMI высокой степенью его сходства с обозначением, содержащим словесный элемент BBQLOUMI, а также однородностью или идентичности товаров сравниваемых товарных знаков [4].

Таким образом, доказательство однородности товаров, различительная способность товарных знаков были характеристиками благодаря которым исход дела стал возможным в пользу сырного « гиганта» — Halloumi.

В статье 5 Закона РК «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товара» от 26 июля 1999 года № 456 определено, что в качестве товарного знака могут быть зарегистрированы изобразительные, словесные, буквенные, цифровые, объемные и иные обозначения или их комбинации, позволяющие различать товары и услуги одних лиц от однородных товаров или услуг других лиц. Касательно однородности, в подпункте 3) пункта 1 статьи 7 указанного Закона одним из иных оснований для отказа в регистрации товарного знака являются товарные знаки с обозначениями, заявленными на регистрацию с более ранним приоритетом на имя другого лица в отношении однородных товаров или услуг (кроме отозванных и прекращенных) или с тождественными обозначениями того же лица в отношении тех же товаров или услуг. Можно предполагать, что в случае возникновения схожего спора в Казахстане, правовая основа даст схожий исход дела.

При этом, законодательство Республики Казахстан о товарных знаках не свободно от пробелов, коллизий и других правовых проблем. Как отмечает Канатов Р.К. данные проблемы обнаруживаются в законодательстве в сфере правовой охраны товарных знаков, объектов промышленной собственности и селекционных достижений. Так, в законодательстве Республики Казахстан в сфере правовой охраны товарных знаков были выявлены следующие проблемы:

1)возможность распространения регионального принципа исчерпания исключительных прав на товарный знак к знакам обслуживания, так как Закон РК о товарных знаках в объем понятия товарный знак включает и понятие знак обслуживания;

2) возможность возникновения негативных положений параллельного импорта как результат законодательного закрепления принципа исчерпания исключительных прав на товарный знак. В частности, возникновение недобросовестной конкуренции, наложение параллельным импортом на правообладателя значительных обязательств по обеспечению качества товара, которые не всегда адекватны отдаче рынка и т.д.;

3) отсутствует в законодательстве Республики Казахстан о товарных знаках перечень случаев введения потребителей в заблуждение относительно товара или его изготовителя при передаче прав на товарный знак[5].

Следует обратить внимание на проблемы в сфере правовой охраны товарных знаков, объектов промышленной собственности и селекционных достижений в законодательстве РК и предусмотреть решения данных проблем в новой редакции проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере интеллектуальной собственности», концепция к которому на сегодняшний день опубликована для публичного доступа.

Список источников

1. Покровский Б.В. Избранные труды по гражданскому праву- Алматы, Гарнитура таймс, 404 с.
2. Конституция РК от 30 августа 1995 года URL:http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ [Дата обращения: 25.05.2020].
3. Гражданский кодекс РК (Особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409 URL:http://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_ [Дата обращения: 25.05.2020].
4. Дайджест новостей российского и зарубежного частного права за март 2020 года URL:https://m-logos.ru/ [Дата обращения: 25.05.2020].

5. Канатов Р.К. Проблемы совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан в области правовой охраны товарных знаков, объектов промышленной собственности и селекционных достижений // Вестник Института законодательства РК, 2016 URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-sovershenstvovaniya-deystvuyuschego-zakonodatelstva-respubliki-kazahstan-v-oblasti-pravovoy-ohrany-tovarnyh-znakov-obektov [Дата обращения: 25.05.2020].

Шлямина А.А.,
преподаватель кафедры правоведения
Института экономики и права
Петрозаводского государственного университета
(shljamina@petrsu.ru)

РЕСПУБЛИКА ФИНЛЯНДИЯ КАК ЧЛЕН ЕС: ИЗМЕНЕНИЕ ПОНЯТИЯ СУВЕРЕНИТЕТА В ПРОЦЕССЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Shljamina A.A.,
lecturer, Department of Law, Institute of Economics
and Law, Petrozavodsk State University
(shljamina@petrsu.ru)

THE REPUBLIC OF FINLAND AS AN EU MEMBER: CHANGING THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN THE PROCESS OF CONSTITUTIONAL REFORM

Феномен интернационализации конституций существует в отечественной и международной науке уже более двух десятилетий. Для того, чтобы иметь возможность в наиболее полной форме реализовать свои интересы, государства выработали множество универсальных стандартов в различных сферах деятельности и приняли на себя особые обязательства для обеспечения их выполнения. Со временем развитие наднациональных институтов и международного права привело к формированию нового, глобального конституционализма [6].

Среди задач, которые стояли перед российским законодателем при предложении поправок в Конституцию РФ, одна из главных

касалась укрепления суверенитета государства и его позиции в международных отношениях: суверенитета, который в современном отечественном праве понимается как «верховенство государственной власти на своей территории и во взаимоотношениях с другими государствами» [10].

Однако, зарубежный опыт показывает, что это не единственный возможный подход к пониманию суверенитета. В то время, как в российском праве всегда превалировал скептицизм по отношению к интеграционным процессам, и Конституция рассматривалась как ядро национального права, некоторые страны попытались выстроить систему, на самом глубоком уровне интегрирующую нормы и принципы европейского права.

Для Республики Финляндия исторически свойственно рассматривать Конституцию как важнейший правовой и политический инструмент. Сохранение финского (на самом деле, оставшегося от шведского правления) законодательства было одним из условий, которые Александр I подписал в 1809 году при присоединении страны в состав Российской Империи в качестве Великого княжества Финляндского, и затем в течение долгих лет боролась за сохранение полученной автономии. Суверенитет страна обрела 6 декабря 1917 года. В Декларации независимости Финляндии Сенат объявил о конституционной реформе, и подготовленный в её результате Акт о форме правления 1919 года можно считать её первым конституционным законом в качестве суверенного государства.

Реформы продолжались постепенно, и к моменту её присоединения к Европейскому экономическому пространству в 1994 году и вступления в Европейский Союз в 1995 году только началась работа группы экспертов над единой Конституцией. В 1999 году она, наконец, была принята, и в первом же параграфе устанавливала, что Финляндия участвует в международном сотрудничестве. Однако, Европейский Союз в это время упоминался только в главе 8, регулирующей внешнюю политику Финляндии [8].

Основными вопросами, решение которых осуществлялось с помощью поправок и так называемых «исключительных законов», было распределение власти между Президентом, Правительством и Парламентом. Фактически, именно членство в Европейском Союзе увеличило значение внешней политики, что привело к ослаблению президентских полномочий, а Парламент получил права на получение информации и участие в рассмотрении дел Европейского Союза.

Параграф 93, устанавливающий компетенцию по международным вопросам, определил, что, хотя внешнюю политику Финляндии

возглавляет Президент, он взаимодействует при принятии решений с Государственным Советом, вопросы о войне и мире решает с согласия Парламента, и именно Парламент принимает решения о принятии международных обязательств. В Европейском совете страну представляет премьер-министр. Параграф 96 Конституции отнес к его ведению рассмотрение и утверждение проектов нормативно-правовых актов, договоров и иных актов, решения по которым принимаются в Европейском Союзе, внесенных Государственным Советом [7].

Таким образом, даже первый вариант Конституции Финляндии, который в финском праве принято считать замкнутым и направленным на урегулирование национальных вопросов [5], оказал значительное влияние на внутреннюю политику, перестроив соотношение политической силы органов власти таким образом, чтобы усилить роль Парламента. Последующие изменения продолжили эту тенденцию, включая и расширение его бюджетных полномочий. В контексте последствий кризиса валютно-экономического союза это также стало спорным вопросом для финского общества: пошатнулась принятая прежде позиция о том, что единогласное принятие решений защищает суверенитет, а международные финансовые обязательства способствуют укреплению финской экономики [2].

Вопрос «европейской интеграции» в право Финляндии поднимался с момента вступления страны в Европейский Союз, как в целом, так и в отдельных отраслях. Например, в статье «Последние события в экологическом управлении и их роль в финском экологическом праве» доктор Эркки Холло предположил, что финское законодательство не подготовлено к тому, чтобы прямо перенимать общие правила природоохранного характера, не встраивая их в принятую в обществе модель правовой системы [1]. К этим первым опасениям в дальнейшем также присоединились высказывания о том, что европейское право может поставить под угрозу демократические основы финской Конституции [4].

Другие исследователи, такие как доктор Ану Мутанен, воспринимают новые условия — усиление роли Европейского Союза и других международных организаций — как возможность изменения самого понятия «государственный суверенитет»: согласно её точке зрения, расширение компетенций и передача полномочий способствует углублению международного сотрудничества. Традиционный подход к суверенитету представляется «жестким и формальным» [3].

Несмотря на все споры вокруг суверенитета и возможного негативного влияния международных обязательств на демократические основы Конституции, в 2011 году, согласно закону 1112/2011, был

принят комплекс поправок, напрямую устанавливающий особое значение членства Финляндии в Европейском Союзе. В первую очередь, оно декларировалось в статье 1 Конституции. Такое упоминание, согласно официальной позиции Министерства юстиции Финляндии, оправдано принципами полноты, информативности и прозрачности [2].

Вступая в Европейский Союз, государство признает, что передает ему часть своих полномочий и, следовательно, ограничивает свой суверенитет: таким образом формируется право Евросоюза как совокупность обязательных к исполнению правовых норм внутри наднационального образования. Такие общенормативные и общеобязательные акты общего действия называются делегированными актами и, как правило, принимаются в форме регламентов [9]. Это устоявшаяся практика, однако, конституционное закрепление правил делегирования вызывает сомнения.

Другим спорным моментом является вопрос взаимодействия национальной и международной судебной системы. Толкование права и вопросы о согласовании с ним национального законодательства осуществляется путем обращения с запросом в Суд Европейского Союза. Особенностью использования этого пути для решения спорных вопросов в Финляндии является отсутствие Конституционного суда, который имеет право напрямую подавать соответствующие запросы [4; 7]. Высшим конституционным органом специализированного конституционного контроля и толкования законодательства в Финляндии является Конституционный комитет (параграф 74), в чьи полномочия также входит определение, соответствует ли принимаемый законопроект международным актам о правах человека. Именно выводы Комитета имели решающее значение в вопросе о том, являются ли новые конституционные поправки нарушением суверенитета страны, или же передача полномочий Европейскому союзу — это один из путей его реализации [2].

Влияние европейского права на национальное законодательство Финляндии несомненно и значительно. Как склонность к нему, так и связанные с ним опасения во многом обусловлены историческими факторами.

Начиная с момента своего образования в качестве независимого государства, страна искала помощи международного сообщества, заявляла о своем желании присоединиться к свободным и суверенным нациям и, словами Декларации Независимости, «занять место в семье цивилизованных наций мира». Полный суверенитет в его традиционном виде, по-видимому, оказался несовместим с новой ролью Финляндии как государства-члена Европейского Союза,

принимающего активное участие в международной политике. Для того, чтобы преодолеть это противоречие, Финляндия изменила свое понимание суверенитета, определив, что теперь он определяется международными обязательствами страны, среди которых особый конституционный статус приобретает членство в Европейском Союзе.

Список источников

1. Hollo E. Recent developments in environmental ruling and participation in finnish environmental law // Northern European Environmantal Law. Helsinki, 1995. P. 218.
2. Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. URL: http://lainkirjoittaja.finlex.fi/
3. Mutanen A. Towards a Non-sovereignist Constitution in Finland — The European Union Contributing to National Constitutional Change. Helsinki, 2015. URL: https://constitutional-change.com/towards-a-non-sovereignist-constitution-in-finland-the-european-union-contributing-to-national-constitutional-change/
4. National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. Springer, 2019. P. 1522.
5. Ojanen T. EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament. / Scandinavian studies in law. Stockholm, 2007. URL: https://www.scandinavianlaw.se/pdf/52-12.pdf
6. Интернационализация конституционного права: современные тенденции. Под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. Москва, 2017. 224 с.
7. Конституция Финляндии № 731/1999, с поправками до № 1112/2011 включительно. Министерство юстиции Финляндии. URL: https://finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf
8. Конституция Финляндии № 731/1999. Министерство юстиции Финляндии. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/finland/fincon-r.htm
9. Стельникова Н.А. Делегированное законодательство в правовой системе Европейского союза: теоретико-правовое исследование. Монография. Москва, 2018 г. 125 с.
10. Тихомиров Ю.А. О поправках к Конституции Российской Федерации. Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 2020.

13. КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Алексеева Е.В.,
аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
(cath.7@mail.ru)

ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Alekseeva E.V.,
graduate student of The Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation
(cath.7@mail.ru)

FEATURES OF LEGAL RESPONSIBILITY FOR LAND VIOLATIONS: ANALYSIS OF JUDICIAL PRACTICE

Земельное законодательство закрепляет возможность привлечения лица, совершившего земельное правонарушение, к административной, уголовной, дисциплинарной, имущественной ответственности, также законодательством предусмотрено применение мер правового воздействия, установленных непосредственно Земельным кодексом РФ. В данном случае речь идет об отчуждении земельного участка в связи с его использованием с нарушением земельного законодательства.

В 2018 г. на территории России было выявлено 133 127 нарушений земельного законодательства, в то же время судебными органами принято решений об изъятии земель у собственников в отношении 1,1 тыс. га. Фактически в судебном порядке возмещен вред в денежном эквиваленте в размере равном 153 млн. руб. [1].

В данной связи становятся особенно актуальными те поправки, которые предлагается внести в ст. 114 Конституции РФ, касающиеся полномочий Правительства РФ в отношении охраны окружающей среды.

Так, создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры в аспекте юридической ответственности направлено в большей мере на формирование и стимулирование у граждан положительного отношения к окружающей среде и ее компонентам, воспитание отрицательного отношения к различным нарушениям в этой области, что при должной реализации позволит минимизировать использование института юридической ответственности. Одновременно с этим осуществление мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду направлено на защиту и охрану окружающей среды, что позволит в дальнейшем модернизировать те нормы, которые в настоящее время реализуются, в том числе связанные с привлечением правонарушителей к юридической ответственности за земельные правонарушения.

В настоящий момент для института юридической ответственности в земельном праве характерно следующее.

Юридическая ответственность за земельные правонарушения для виновных лиц, как правило, наступает в рамках нескольких отраслей российского законодательства, что обусловлено различными целями, которые преследует законодатель и правоприменитель. Применение мер ответственности в рамках нескольких отраслей является следствием отражения положений п. 2 ст. 74 ЗК РФ, закрепляющей, что привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности возместить причиненный вред.

Как следует из анализа судебной практики, правонарушитель подвергается уголовному и административному наказанию в виде штрафа, одновременно с этим уполномоченными органами предъявляются исковые требования о возмещении причиненного вреда.

Так, в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 14.11.2018 № Ф05-16631/2018 по делу № А40-246967/2017 судом

было установлено, что общество признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ, выразившегося в незаконном снятии и перемещении плодородного слоя почвы на земельных участках сельскохозяйственного назначения, обществу назначено административное наказание в виде штрафа.

В то же время на земельном участке была обнаружена траншея, по борту траншеи складирован отвал грунта. По результатам проведения экспертизы установлено, что на земельных участках произведено снятие и перемещение плодородного слоя грунта. Общество являлось заказчиком работ по извлечению кабельной линии, в ходе которых был незаконно снят и перемещен плодородный слой почвы.

При таких обстоятельствах суды пришли к правомерному и обоснованному выводу о том, что у Общества имеется обязательство возместить Управлению Россельхознадзора 6 599 200 руб. вреда, причиненного окружающей среде.

Вышеизложенное свидетельствует, что в результате совершения одного правонарушения виновное лицо привлекается к административной и имущественной ответственности. Очевидно, что в данном случае оба вида юридической ответственности представлены в денежной форме. Безусловно, данная форма снижает эффективность института возмещения вреда, причиненного земельным правонарушением, поскольку денежные средства не всегда используются на восстановление нарушенных земель [2, с. 212]. В то же время применение мер в рамках двух видов юридической ответственности не означает двойной ответственности за совершение одного деяния, поскольку каждый из названных видов юридической ответственности преследует конкретные цели, которые не в полной мере совпадают. Так, в качестве нормативно закрепленных целей административного наказания закон называет предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами [3]. Д.А. Липинский указывает также на такие цели административного наказания, как регулирование общественных отношений; кары административного правонарушителя; общей превенции правонарушений; воспитания административного правонарушителя [4].

Тогда как в соответствии с эколого-правовой доктриной одной из целей гражданско-правовой ответственности в отношениях природопользования является восстановление объекта природопользования, которому был причинен вред.[5, с. 92] Иными словами, возмещение вреда должно быть направлено на восстановление нарушенного третьим лицом состояния окружающей среды. При этом,

государство, получившее средства по иску о возмещении вреда окружающей среде, служит инструментом защиты публичных интересов и прав граждан на обеспечение благоприятной окружающей среды и потому обязано провести восстановительные мероприятия. [6] Следовательно, закрепление в основном законе полномочий в сфере охраны окружающей среды должно способствовать наиболее эффективной реализации права на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем, имущественная ответственность не ограничена возмещением вреда, причиненного окружающей среде, поскольку в рамках действующего законодательства могут быть возмещены и убытки землевладельцев, возникшие вследствие ухудшения земель в результате деятельности других лиц.

Имущественная ответственность неразрывно следует за административной, уголовной ответственностью, например, в отношении виновного лица был вынесен приговор по ст. 254 УК РФ и назначено наказание в виде штрафа, а также удовлетворен гражданский иск о возмещении материального ущерба, причиненного загрязнением почв в размере 156 078 рублей [7, 8], однако, виновное лицо помимо привлечения к конкретному виду ответственности, может быть лишено земельного участка при совершении земельного правонарушения. «Право собственности не является абсолютным, а возможность использовать земельный участок по усмотрению собственника (вплоть до уничтожения земельного участка как вещи) — неограниченным» [9, с. 90].

В качестве примера может быть приведено следующее дело.

Управлением Россельхознадзора по Астраханской области было проведено обследование и осмотр земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, для производства сельхозпродукции. В результате проверки установлено, что земельные участки не используются, на них не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы.

Согласно постановлению по делу об административном правонарушении Общество было привлечено мировым судьей к административной ответственности по ч. 25 ст. 19.5 КоАП за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в течение трех и более лет подряд со дня возникновения права собственности на земельный участок для ведения сельскохозяйственного производства.

Было выявлено, что на участках, относящихся к пашням на момент проверки сельскохозяйственное производство или подготовительные работы для освоения не ведутся. На данных орошаемых земельных участках произрастают деревья, кустарники и иная сор-

ная растительность, участок соответствует уровню очень сильная засоренность. Согласно исследованиям земельные участки не используются по своему назначению более пяти лет.

Постановлениями мирового судьи установлено, что Общество в установленный срок не исполнило предписание Россельхознадзора: не приступило к освоению земельного участка сельскохозяйственного назначения, указанные в предписании требования не выполнило [10]. В результате рассмотрения спора судом было удовлетворено требование об изъятии земельных участков и определена начальная цена изымаемых земельных участков в размере их рыночной стоимости.

Представленное в качестве примера дело позволяет говорить о таких негативных последствиях совершения земельного правонарушения как возможность отчуждения/изъятия объекта права собственности — земельного участка, а также принудительного лишения иных прав на земельный участок. Как установлено ст. 35 Конституции РФ, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Вместе с тем, «подобные ограничения права собственности на земельные участки введены в Российской Федерации в целях сохранения земли как природного ресурса и основы жизнедеятельности человечества. Обязанность каждого собственника — сохранение плодородности почвы, проведение необходимых работ на земельном участке с целью его сохранить для будущих поколений» [11].

Указанную меру в науке земельного права квалифицируют как земельно-правовую ответственность, хотя такой подход не является единообразным. О.В. Измайлов полагал, что под земельно-правовой ответственностью необходимо рассматривать «применение государственно-правовых санкций, непосредственно предусмотренных земельным законодательством, к правонарушителю, в результате чего последний претерпевает лишения земельно-правового характера» [12]. Несмотря на это, важно отметить, что принудительное изъятие земельных участков, представляя собой меру негативного правового воздействия на правонарушителя, отражает только одну сторону судебных споров в рамках привлечения виновного лица к юридической ответственности. Реализация положений ст. 54, 54.1 ЗК РФ, норм ФЗ от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» как следствие совершения земельных правонарушений порождает не только споры об изъятии земельных участков (Апелляционное определение Ростовского областного суда от 18.03.2020 по делу № 33-4579/2020), но и споры, которые, инициируются самими правонарушителями в целях защи-

ты своих прав. Например, правонарушителями заявляются требования о признании недействительными предписаний уполномоченных органов (Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.11.2019 по делу № А43-3122/2019), осуществляется разрешение разногласий относительно размера начальной цены продажи земельного участка (Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10.12.2018 по делу № А41-44712/17).

В качестве еще одной особенности привлечения виновных лиц к юридической ответственности за земельные правонарушения можно назвать порядок определения размера вреда, причиненного земельным правонарушением, а также возмещения убытков.

Земля представляет собой не только объект природы, но и объект имущественных прав. Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «ущерб, причиненный экологическим правонарушением, отличает сложность его проявлений: он включает, как следует в том числе из статьи 42 Конституции Российской Федерации, экологический вред окружающей среде, вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред), и вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред)» [13].

Различие в проявлениях вреда, которое причиняется правонарушением, отражается и в тех механизмах, которые направлены на установление его размера. Размер причиненного вреда может определяться несколькими способами: в соответствии с фактическими затратами на восстановление нарушенного состояния окружающей среды; в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ; с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде [14].

Подавляющее количество исковых требований связаны с взысканием ущерба, причиненного почве как объекту охраны окружающей среды, в качестве примера таких споров можно привести, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.01.2020 по делу № А27-19329/2018, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2019 по делу № А79-10376/2018.

В данной связи Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238 утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, которая предназначена для исчисления в стоимостной форме размера вреда, нанесенного почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (далее — Методика).

Однако, указанная Методика применима только для исчисления размера вреда, причиненного почвам, в результате установленного в документе перечня противоправных действий, при этом, как отмечается в научной литературе и исходит из смысла Методики, последняя не предполагает ее использования при действиях, приводящих к снижению плодородия, деградации почв и т.д. В то же время применение Методики отражает только исчисление размера вреда, причиненного почвам, то есть фактически порядок определения размера вреда установлен для части земельных правонарушений, связанных с неблагоприятными последствиями для почвы. Вместе с тем, земельные правонарушения не ограничиваются только этим.

В связи с этим потерпевшая сторона имеет право требовать возмещения причиненного земельными правонарушениями вреда, выражающегося в упущенной выгоде, что вытекает из положений ст. 62 ЗК РФ, которая в свою очередь отсылает к нормам ГК РФ.

Важно учитывать, что иск о возмещении вреда, причиненного почвам, не исключает подачи иска о возмещении понесенных убытков в связи с причинением вреда земельному участку.

Установление размера упущенной выгоды, как правило, требует проведения судебной экспертизы [15].

Учитывая вышеизложенное, можно отметить, что юридическая ответственность за земельные правонарушения для виновных лиц, как правило, наступает в рамках нескольких отраслей российского законодательства, что обусловлено различными целями. В качестве негативных последствий совершения земельного правонарушения законодательством предусмотрена возможность принудительного изъятия земельного участка посредством подачи иска, подобные требования сопряжены с активным участием правонарушителя в судебном процессе, оспариванием предписаний и разрешением разногласий по начальной цене продажи. И наконец, при привлечении виновного лица к юридической ответственности законодательством разработан особый порядок определения размера вреда, причиненного земельным правонарушением: разработана Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды. Вместе с тем, такой порядок не может быть ограничен вышеуказанной Методикой, поскольку она отражает только возмещение экологического вреда, тогда как нельзя ограничивать земельные правонарушения исключительно причинением вреда почвам.

Вместе с тем, закрепление в Конституции направлений, в рамках которых возможно осуществление конкретных мер, отражает особый

статус окружающей среды и ее компонентов, стремление обеспечить эффективную защиту и охрану, не ограничиваясь мерами юридической ответственности, а осуществляя предупреждение совершения правонарушений, в том числе земельных.

Список источников

1. URL:https://www.rosreestr.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%93%D0%BE%D1%81%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf (дата посещения 01.06.2020);
2. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практич. пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. М. : ИНФРА-М : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. 368 с.;
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Липинский Д.А. Цели административного наказания // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 31–34.
5. Мухина И.Д. Гражданско-правовые деликты в сфере природопользования: дис. канд.юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 92.
6. Савиных В.А. Особенности правового режима возмещения вреда окружающей среде природопользователями. Вестник СПбГУ. Сер. 14. 2014. Вып. 3.
7. Приговор Агрызского районного суда Республики Татарстан от 25.02.2020 по делу № 1-29/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Апелляционное постановление Краснодарского краевого суда от 23.04.2019 по делу N 22-2600/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Артемьев А.А., Бобинкин С.А., Бондарчук А.Ф., Матвеев П.А. и др. Модернизация социально-экономической сферы в современной России: проблемы и суждения. Тверь, 2016. С. 80.
10. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.07.2019 № 12АП-7427/2019 по делу № А06-13343/2018// СПС «КонсультантПлюс».
11. Матвеев П.А. Изъятие земельного участка у собственника ввиду его нецелевого или ненадлежащего использования как самостоятельное основание прекращения права собственности // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 1. С. 22–25;
12. Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: автореферат дис. ... канд. юрид.наук. М., 1973. С. 7–8.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного

законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярнефть» // Собрание законодательства РФ. 15.06.2015. № 24. Ст. 3547.
14. Грачева О.С., Романова А.А. Особенности юридической ответственности за земельные правонарушения: учебное пособие / под ред. О.С. Грачевой. Москва: РУСАЙНС, 2019. 48 с.
15. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.05.2017 № Ф06-19784/2017 по делу № А57-22884/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Алькова М.А.,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
(alkova_marina@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Alkova M.A.,
PhD in Law, Senior Lecturer, Department of International Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Saratov State Law Academy»
(alkova_marina@mail.ru)

THE CONSTITUTIONAL DIMENSION OF THE INTERNATIONAL CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: ENVIRONMENTAL AND LEGAL ASPECTS

По верному утверждению В.Н. Харькова: «Уже более четверти века прошло с того момента, как Конституция Российской Федерации определила значимость охраны окружающей среды и направления деятельности государства в сфере экологического развития страны на длительную перспективу. Конституционные принципы экологического развития совместно с другими направлениями социально-экономического, политического развития закреплены в гл.

1 Основного Закона, именуются основами конституционного строя и должны рассматриваться в качестве стратегических целей развития страны» [1, с. 3]. Согласно фундаментальной норме-принципу государственной экологической политики, сосредоточенной в ч. 1 ст. 9 Конституции России [2], земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Данное конституционное положение, по мнению Конституционного Суда РФ, в концентрированном виде отражает публичные интересы в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды, а также постоянное стремление государства при разрешении экологических и экономических конфликтов обеспечить баланс публичных и частных интересов, с тем чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер [3].

Преамбула Основного Закона устанавливает такую ценностную категорию, как позитивная ответственность многонационального народа России за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями, которая сейчас в эпоху глобализации в условиях наличия мировых угроз как природного, так и техногенного характера, характеризуется особой актуальностью, поскольку поведение всех и каждого в отдельности определяет единую судьбу мирового сообщества [4, с. 3]. ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [5] в своей преамбуле, полностью коррелируя указанным конституционным положениям, развивает содержание данной позитивной ответственности, отмечая необходимость в государственной политике в области охраны окружающей среды обеспечивать сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Вышеуказанные конституционные положения свидетельствуют о приверженности Российской Федерации к концепции устойчивого развития, классическое определение которого впервые было дано в 1987 г. в докладе Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию [6, с. 24], согласно которому устойчивым и долговременным признается такое развитие, которое позволяет нынешним поколениям удовлетворять свои потребности без ущерба для возможностей будущих поколений посредством определенных ограничений в области эксплуатации природных ресурсов, носящих не абсолютный, а относительный характер, обусловленный современным уров-

нем техники, социальной организацией, а также способностью биосферы справляться с последствиями человеческой деятельности.

Таким образом, в международном праве можно наблюдать постепенную дефрагментацию международной концепции устойчивого развития, характеризующуюся уходом как от антропоцентрического подхода с его ориентацией на философию потребления и уделением большего внимания экономическим и социальным аспектам без учета возможностей окружающей природной среды, так и биосфероцентрического, в котором главная цель заключается в сохранении и возрождении биосферы как естественной основы жизни естественной эволюции человечества, к ноосферной парадигме развития, где главной целью выступает обеспечение баланса интересов экономической, экологической и социальной сфер [7, с. 15–25].

При обращении к зарубежному опыту, следует отметить положительную тенденцию ряда стран, где непосредственно на конституционном уровне закреплена цель достижения устойчивого развития. Так, например, согласно преамбуле Конституции Черногории 2007 г. [8] государство ответственно за сохранение природы, здоровой окружающей среды, а также устойчивое развитие, сбалансированное развитие всех регионов и установление социальной справедливости. В силу ст. 66 Конституции Португальской Республики 1976 г. [9] каждый человек имеет одновременно как право на здоровую и экологически сбалансированную среду обитания, так и обязанность защищать ее. При этом в целях обеспечения реализации права на окружающую среду в рамках общей стратегии устойчивого развития, государство несет ответственность за предотвращение и контроль загрязнения окружающей среды, проведение и продвижение городского и сельского планирования с целью сбалансированного социально-экономического развития и улучшения ландшафта, содействие рациональному использованию природных ресурсов при сохранении их способности обновлять себя и поддерживать экологическую стабильность на основе принципа солидарности между поколениями. В ст. 81 данного закона также закрепляется, что государство обязано способствовать повышению социально-экономического благосостояния людей и уровня жизни исключительно в рамках общей стратегии устойчивого развития. В силу ст. 67 Конституции Доминиканской Республики 2015 г. [10], закрепляющей обязанность государства предотвращать загрязнение, защищать и поддерживать окружающую среду, каждый гражданин имеет право на устойчивое использование природных ресурсов, чтобы жить в среде, которая является здоровой, экологически сбалансированной и адекватной для развития и сохранения различных форм жизни и природы. Весьма удачными из

конституционно-правовых формулировок, на наш взгляд, являются нормативные положения Союзной конституции Швейцарской конфедерации 1999 г. [11], где не только содержится норма-цель, согласно которой Швейцарская конфедерация стремится к устойчивому развитию, но также закрепляется лаконичная норма-дефиниция понятия «устойчивое развитие», под которым в силу ст. 73 понимается прочное равновесие между природой, в частности, ее способностью восстанавливаться, и ее использованием человеком.

В настоящее время в Основном законе также закреплена основа для дальнейшей трансформации отечественной модели в векторе устойчивого развития и построения зеленой экономики, которая, не разрушая основные природные ресурсы, развивается путем приспособления к окружающей среде при соответствии основам международного права в данной сфере. Однако, представляется, что конституционная стратегическая цель развития, направленная на обеспечение концепции устойчивого развития, также должна быть прямо закреплена в преамбуле Конституции России, поскольку многонациональный народ Российской Федерации должен стремиться не только к обеспечению благополучия и процветания России, но также и ее устойчивому развитию. Кроме того, обеспечение устойчивого развития страны должно быть закреплено в качестве одного из важнейших конституционно-правовых принципов в Главе 1 Конституции РФ.

В 2015 г. посредством принятия Резолюции Генеральной Ассамблеей ООН №70/01 от 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» [12] 193 государства-члена Организации Объединенных Наций пришли к соглашению по 17 Целям в области устойчивого развития, отличающимся комплексным и неделимым характером. При признании сбалансированности таких компонентов, как экономическая, социальная и экологическая составляющие, можно наблюдать превалирование основных направлений развития именно в экологической сфере. В частности, в качестве самостоятельных целей закреплены: обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии; обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам; обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов; обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства; принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями; сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития; защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному исполь-

зованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель, а также прекращение процесса утраты биологического разнообразия; создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям.

Представляется, что акцентирование внимания на экологическом аспекте совершенно обосновано, поскольку последний составляет базис для всех иных сфер жизни человечества. Вместе с тем, в настоящее время согласно Докладу о Целях в области устойчивого развития на 2019 год [13], несмотря на достигнутый прогресс, природная среда, ухудшающаяся угрожающими темпами, требует как никогда срочного коллективного внимания.

Построение системы Целей устойчивого развития (далее ЦУР) базируется на иерархическом структурном подходе «цели — задачи — индикаторы». Каждой цели ставятся в соответствие свои задачи, для последних разрабатываются адекватные индикаторы [14, с. 45]. В свою очередь, Экономический и социальный совет ООН разработал разноуровневую систему данных глобальных индикаторов достижения целей и выполнения задач в области устойчивого развития [15], которая регулярно корректируется Межучрежденческой группой экспертов по показателям ЦУР, которые также могут быть видоизменены на внутригосударственном уровне и фиксироваться в рамках внедренных национальных платформ.

На сегодняшний день цели устойчивого развития пересекаются с огромным количеством национальных проектов, реализуемых как на федеративном, так на региональном уровне. Здесь можно отметить Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ 30.04.2012 г. [16], Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденную Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 [17], Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р [18], Концепцию построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р [19], национальный проект «Жилье и городская среда», утвержденную протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12. 2018 г. № 16 [20] и иные.

Важной вехой в выполнении целей устойчивого развития стало принятие Стратегии развития Росстата и системы государственной

статистики Российской Федерации до 2024 года, утвержденной в 2019 году Минэкономразвития России [21], которая внедрила консолидированную официальную статическую информацию для наполнения глобальной базы данных ООН по Целям устойчивого развития по Российской Федерации. В результате выполнения указанной стратегии в конце 2019 Федеральная служба государственной статистики впервые опубликовала статистический сборник о глобальных и национальных показателях достижения Целей устойчивого развития в России [22, с. 24–26], в котором были использованы не только данные Росстата, но также профильных министерств и ведомств.

В результате анализа данных статистических показателей можно наблюдать наиболее проблемные аспекты в рамках стремления отечественного государства к устойчивому развитию в экологической сфере, которые одновременно служат стимулом для совершенствования действующего законодательства РФ. Например, остается актуальным сфера правового регулирования утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления, которая на протяжении 2017 и 2018 годов стабильно держится на одном уровне и составляет чуть более 52%. Кроме того, можно наблюдать негативную тенденцию к снижению площади зеленых насаждений в пределах городской черты, составляющую лишь 23,7 %, что на 1,9 % меньше по сравнению с 2016 годом. Данное обстоятельство поднимает вопрос совершенствования градостроительного законодательства. Кроме того, снизился темп рекультивации земли, который в 2018 году составил лишь 59,4 %, что по сравнению с 2017 годом меньше на 39,3 %, что служит основанием обращения внимания правоведов на модернизацию земельного и природоохранного законодательства путем улучшения его реализации.

В заключении необходимо отметить, что обязанность по ведению консолидированной официальной статической информации по Целям устойчивого развития должна также возлагаться на субъекты и муниципальные образования. До настоящего времени лишь один субъект (Ростовская область) [23] представил комплексный анализ показателей 17 Целей устойчивого развития на региональном уровне Российской Федерации, что служит положительным примером для заимствования в деятельности других регионов.

Список источников

1. Харьков В.Н. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2019. № 4. С. 3–6.
2. Российской газета. 1993. № 237; СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4202.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18 — 19 октября 2013 г.): избранные материалы / А.А. Ананьева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. — М.: Статут, 2014. — 368 с.
5. СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; СЗ РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7771.
6. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития от 04.08.1987 г. 42 сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf (дата обращения 15.05.2020).
7. Эволюция концепции устойчивого развития в контексте исторических процессов: монография / Т.В. Алферова, Е.А. Третьякова, М.Ю. Осипова, Ю.И. Суркова. — Москва: ИНФРА-М, 2020. — 185 с.
8. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf (дата обращения 18.05.2020)
9. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf (дата обращения 19.05.2020).
10. URL:https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en (дата обращения 20.05.2020 г.)
11. URL:https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2002.pdf (дата обращения 20.05.2020).
12. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №70/01 от 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» [Электронный ресурс]. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf (дата обращения 20.05.2020).
13. Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2019 год. [Электронный ресурс]. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Russian.pdf (дата обращения 20.05.2020).
14. Бобылев С.Н., Соловьева С.В., Ховавко И.Ю. Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. 2016. № 4. С. 43 — 49.
15. Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Rus.pdf (дата обращения 22.05.2020).
16. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

17. СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
18. СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.
19. СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7220; СЗ РФ. 2019. № 15 (часть IV). Ст. 1803.
20. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
21. Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 года, утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
22. Цели устойчивого развития в Российской Федерации. 2019: Крат. стат. сб./ Росстат — М., 2019. — 39 с.
23. https://rostov.gks.ru/folder/42181/document/54180 (дата обращения 26.05.2020).

Боголюбов С.А.,
научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации
(bogolyubovsa@mail.ru)

БАЛАНС ПРИРОДООХРАННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ И ПРАВ КАК УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Bogolyubov S.A.,
scientific director of the department of environmental and agricultural legislation «Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation»», doctor of law, Professor, honored scientist of the Russian Federation
(bogolyubovsa@mail.ru)

BALANCE OF ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS AND RIGHTS AS A CONDITION FOR SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT

В период экономического, международного, углеводородного кризисов, пандемии научное обоснование устойчивого развития России в различных областях общественной жизни нуждается в конкретизации, поиске способов реализации, актуализации.

Термин «устойчивое развитие» более тридцати лет присутствует в международном праве, в законодательстве зарубежных стран, Российской Федерации, предполагая стабильность, поддержание, самовоспроизведение по трем признанным мировым сообществом направлениям — экономическому, социальному, экологическому, обеспечивая конструктивное, не ухудшающееся движение.

Понятие устойчивого развития широко применяется в российском законодательстве, прежде всего в экологическом законодательстве, в том числе в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ, подразумевая предупреждение деградации природы, снижение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, восстановление потребляемых минеральных и иных природных ресурсов.

Условиями устойчивого экологического развития служат разные факторы, в том числе сочетание реализации экологических прав с выполнением экологических обязанностей. И те и другие предусматриваются в статьях 42 и 58 Конституции Российской Федерации: показательно, что в ней названо более сорока прав граждан и только пять их обязанностей; среди тех и других — экологические.

Развиваются и перечисляются природоохранные и природоресурсные, то есть экологические в широком смысле обязанности и права в Земельном, Водном, Лесном, градостроительном кодексах РФ, в федеральных законах о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях, об охране озера Байкал и др..

Совокупность предусмотренных в Конституции, тесно связанных друг с другом экологических прав состоит из трех подгрупп. К первой, основной подгруппе относится конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду [1, с. 5–9]

Во вторую подгруппу конституционных экологических прав входит право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которая в начале XXI в. приобретает повышенную весомость: информационное общество, информационное пространство, небезразличные к природопользованию, к природоохранной деятельности становятся ареной рассмотрения и предупреждения экологических вызовов и угроз.

Однако, государственные, муниципальные органы, их должностные лица неохотно откликаются на запросы общественных граждан, их объединений и, пытаются порой брать плату за ознакомление с достоверной экологической информацией, хотя ее предоставление должно быть обязанностью государства, отвечающего за соблюдение и защиту экологических прав человека и гражданина; одновремен-

но следует отметить равнодушие большинства граждан к информации о состоянии и участии в деятельном облагораживании окружающей природной среды.

Актуализируются задачи предотвращения, пресечения попыток некоторых физических и юридических лиц уменьшать информационное поле своего природопользования, скрывать от общества свои незаконные посягательства на природу, учащаются случаи сокрытия от общественности сведений об изъятии либо загрязнении сельскохозяйственных и лесных земель, о начинающемся проектировании и строительстве, о перепрофилировании предприятий, об отводе или переводе земель из одной категории в другую, в частности, о переводе земель сельскохозяйственного назначения и земель защитных лесов в земли других категорий.

Проблемой экологической информации становится сочетание коммерческой и иной, охраняемой законом частной тайны, с одной стороны, и публичное информационное обслуживание охраны окружающей среды, с другой, где сталкиваются публичные и частные интересы вокруг общего блага в виде природы и частной собственности на природные объекты, либо на их части.

Если любая форма собственности, в том числе частная, на природный объект вступает в противоречие с более общими интересами граждан, причиняет окружающей среде, населению (населенного пункта? региона? страны?) вред, то вторжение в информацию о характеристике природопользоания, загрязнении окружающей среды не только возможно, но и необходимо в интересах заинтересованного в благоприятной природе общества [2, с. 14–16].

В третью подгруппу конституционных экологических прав входит право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, которое находится в тесной связи с другими конституционными (ст. 2, ст. 18, ч. 2 и 3 ст. 41, ст. 52 и 53 Конституции), в том числе экономическими, социальными, личными, иными правами, но реализуется не часто [3].

Разработке самых различных сторон и рассмотрению аспектов научных проблем признания, соблюдения, реализации и защиты экологических прав граждан посвящалось немало публикаций, диссертаций, причем не только по экологическому, но и по конституционному, муниципальному, гражданскому, административному, иным отраслям права, по теории и истории права и государства [4, 187 с.; 5, 123 с.; 6, с. 78–82; 7;8, с. 75–77; 9, с. 135–140; 10, с. 94–99].

Европейская доктрина прав человека пробуксовывает, в частности, из-за недооценки значения и выполнения обязанностей гра-

ждан, общества и государства, а не из-за недостатка провозглашающих права человека нормативных правовых актов.

Частое употребление «прав и свобод человека и гражданина», отвечающее европейскому пониманию статуса свободной личности, страдает некоторой односторонностью, нуждающейся в дополнении обязанностями этого гражданина; без надлежащей гражданственности, эколого-правовой культуры, выражающихся в выполнении каждым своих экологических обязанностей не может быть полноценной реализации экологических прав, превращающихся в противном случае, будучи не подкрепленными надлежащим исполнением экологического долга, в фикции, в абстракции.

Выполнение конституционных обязанностей охранять природу становится условием устойчивого экологического развития: если физические и юридические лица, государство, его служащие, не выполняют возложенных на них законом экологических обязанностей, не несут за их нарушение ответственности перед обществом, законом, то не соблюдаются и соответствующие этим обязанностям вышеперечисленные права граждан, их контрагентов.

На конституционные обязанности физических и юридических лиц в сфере экологии неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. В его Постановлении от 14 мая 2009 г. № 8-П отмечается взаимообусловленность закрепленных в Конституции права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанность сохранять ее, выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды — принцип приоритета публичных интересов.

Неиспользование конституционных, иных законодательных норм, судебных актов, об экологических обязанностях, наряду с правами каждого, обедняет и, в определенной мере, дискредитирует конституционный статус личности, делает его аморфным, не поддающимся формированию и изучению [11, с. 27–31].

Многочисленные научные работы об экологических правах граждан, их новизне и достоинствах должны подкрепляться дальнейшей разработкой проблем путей, способов их реализации, прежде всего, посредством выполнения соответствующих обязанностей физических и юридических лиц, через их безусловное сочетание; проблема единства прав и обязанностей посредством их баланса через соблюдение государственной, общественной, производственной, трудовой, экологической дисциплины выглядит весьма актуальной [12; 13; 14].

Признание, соблюдение и защита экологических прав гражданина государством должны идти наряду и параллельно с понимани-

ем и выполнением экологических обязанностей всеми участниками процесса формирования правового социального государства; недооценка, опережение, предпочтение одной из сторон движения к нему могут приводить к перекосам, хаосу, к недостижению устойчивого экологического развития в конкурентной борьбе современного мира.

Для надлежащего сочетания экологических обязанностей и прав немаловажное значение приобретает установление баланса между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношение мотивов поведения граждан, действий (бездействия) должностных лиц государственных органов, общественных объединений.

Реализация прав граждан нередко предполагает одновременно и их обязанности: право граждан оказывать содействие публичным органам власти в решении вопросов охраны окружающей среды, предусмотренная в ст. 11 ФЗ об охране окружающей среды, может означать и их обязанность, в том числе, как это указывалось в доперестроечном законодательстве, сообщать о готовящихся и совершенных экологических правонарушениях, участвовать своим трудом, своими сбережениями в охране природы и т.п.

Право граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) подкрепляется созданием центров общественных связей, общественных советов, комиссий, иных подразделений органов исполнительной власти, призванных налаживать взаимодействие в области организации, проверки исполнения актов об экологических и иных, в том числе взаимных, обязанностях.

Важным представляется не просто описание содержания, анализ системы экологических прав, как и обязанностей, но исследование их взаимного проникновения друг в друга, невозможности без дополнения одного другим процветания общества, обеспечения благоприятной среды каждому [15; 16].

Равноценная реализации не только прав, но и обязанностей составляет условие свободного развития человека, гражданина в социуме. Признание равенства прав в соответствии со ст. 18 Конституции РФ, неотъемлемость прав от обязанностей обусловливают признание и равенства обязанностей для всех.

Сочетание прав и обязанностей граждан не может не сопровождаться ответственностью государства за их реализацию, что основывается на ст. 2 и 18 Конституции РФ; проф. О.Е.Кутафин писал, что в советские годы конституционно-правовая действительность не позволяла создать механизм реализации тех демократических институтов, которые были закреплены в нормах тогдашних консти-

туций, например, ответственность государства перед гражданином [17, с. 5].

Конституционные экологические обязанности каждого должны сопровождаться ответственностью правового демократического социального государства за реализацию, гарантирование прав граждан через экологическое устойчивое развитие, формирование экологического правопорядка.

Провозгласив экологические права граждан, право, государство, общество одновременно призваны называть ответственные органы, должностные лица за их соблюдение, защиту с должным пониманием единства субъективного права и аналогичной обязанности, направленной на его соблюдение — прямо или опосредованно.

В Конституции РФ содержится ряд конкретных норм, применение которых предполагает исполнение экологических функций, полномочий государством, должностными лицами (п. «е» ст. 71, п. «в» ст. 114, п. 2 ст. 41 Конституции РФ). Противостояние защитников природы и органов публичной власти обнаруживается тогда, когда государство, его законодательные и исполнительные органы, должностные лица перестают выполнять свои обязанности, не извещая население о ходе их выполнения или причинах невыполнения, не взаимодействуют с физическими и юридическими лицами в ходе правореализации; потеря взаимного доверия между государством и населением в экологической сфере чревата наступлением апатии, равнодушия граждан, отчуждением их от общества, которые могут принимать крайние, не соответствующие российскому законодательству формы [17].

Эти публичные функции предусматриваются в федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле и др. Это — обязанности оказывать содействие общественным объединениям, учитывать мнение населения или результаты референдума при размещении объектов, деятельность которых может причинить вред окружающей среде (ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды), обязанности по рассмотрению обращений граждан: за нарушение этих и других служебных обязанностей работников органов исполнительной власти установлена, но почти не применяется административная ответственность, предусмотренная в ст. 8 и др. КоАП РФ.

Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды в соответствии со ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды», означает необходимость повышения внимания к ней, обязанности оказания ей помощи, не снижающей эффективность и периодичность публичного

экологического контроля; наряду с государственным надзором должны осуществляться общественный, муниципальный, производственный виды природоохранного контроля, экологический аудит, стратегическая и текущая оценка проектируемой хозяйственной деятельности в сфере окружающей среды.

Сочетание обязанностей и прав не игнорируется в международном, зарубежном праве [18]. По ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное развитие личности. Согласно Американской Декларации прав и свобод человека 1948 г. выполнение обязанностей каждым в отдельности является непременным условием прав для всех.

В целях обеспечения безопасной для здоровья и жизни человека природной среды необходим баланс экологических прав, обязанностей граждан, ответственности государства за их реализацию, за выполнение своей экологической функции; на данном этапе обеспечения устойчивого экологического развития одним из важнейших его направлений становится реализация третьей группы конституционных прав, являющихся одновременно и обязанностями, — возмещение каждому ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [19].

Основное направление дальнейшей трансформации природоохранного и природоресурсного законодательства в соответствии с поправками Конституции РФ (закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ), обусловленными его предшествующей модернизацией, глубокими научными эколого-правовыми исследованиями, видится не в кардинальном совершенствовании существующих правовых институтов, категорий, норм, требований, а в переносе общественного внимания на их неуклонное повсеместное соблюдение, использование, применение где обязанности сторон экологических правоотношений адекватно сочетаются с их правами.

Таким образом, нет реализации экологических прав без выполнения экологических обязанностей, как и обязанностей без прав, представляющих неминуемую совокупность; осознание — что чему должно предшествовать и каков их баланс — служит показателем зрелости общества, его элементов, каждого гражданина.

Список источников

1. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1.
2. Выпханова Г.В. Развитие идей профессора В.В.Петрова об эколого-правовом механизме применительно к информационному обеспечению

природопользования и охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 2-3.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».
4. Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве. Сб. обзоров. Серия «Проблемы государства и права за рубежом». ИНИОН РАН. М., 1989.
5. Яковлева О.А., Мищенко В.Л., Устюкова В.В. Как защитить ваши экологические права. Руководство для граждан и неправительственных организаций. М., 1996.
6. Яблоков А.В. Среда обитания и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4/5.
7. Третьякова А.А. (Воронцова А.А.) Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза. Дисс. канд. юр. наук. М., 2001.
8. Седельникова М.Г. Умение реализовать экологические права // Журнал российского права. 2003. № 4.
9. Искоян А.Б. Экологические права граждан как права человека и проблемы их реализации как средство обеспечения верховенства закона // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М., ТИССО. 2004. Т. 1.
10. Бекяшев К.А. и Д.К. Защита прав и свобод человека и гражданина: международный аспект // Энциклопедия: прокуратура в системе обеспечения конституционной законности. Т. 2. М. «Новое время. 2015.
11. Боголюбов С.А. Экологические обязанности граждан // Юридический мир. 2001. № 3.
12. Голиченков А.К. Экологические права и обязанности по законодательству Российской Федерации // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. Моск. гос. университет путей сообщения, Юридический институт. 2001.
13. Игнатьева И.А. Экологические права и обязанности в конституциях государств — участников СНГ // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2002. № 1.
14. Ефимова Е.И. Развитие института «экологические права и обязанности» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. № 2.
15. Боголюбов С.А. Соотношение экологических прав и обязанностей // Актуальные проблемы российского права. XXI век. Материалы научно-практ. конф. Курган. Уральский институт экономики, управления и права, Избирательная комиссия Курганской обл., Курганское обл. отд. Общества «Знание» России, 2005.
16. Боголюбов С.А. Обусловленность соблюдения экологических прав выполнением экологических обязанностей // Конституционные права в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

проблемы реализации и защиты. V Международная научно-практ. конф. «Кутафинские чтения». Сб. докладов. М., Изд. Центр МГЮА им. О.Е. Кутафина. 2014.
17. Беседа с действительным членом Российской Академии наук ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным» // Государство и право. 2003. № 10.
18. Боголюбов С.А. Общее в обеспечении экологических прав и обязанностей в Казахстане и России. // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы межд. научно-практ. конференции. Алматы, КазГУ-Евразийский нац. университет им. Л.Н. Гумилева. Вып. 7. 2008.
19. Правовое регулирование возмещения экологического вреда. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Н.В. Кичигин (Г.А. Мисник, М.В. Пономарев, Ю.И. Шуплецова и др.). ИЗиСП-ИНФРА-М. М., 2017. 368 с.

Галиновская Е.А.,
ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
(444_45@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ЦЕЛЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Galinovskaya E.A.,
Ph.D. The Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation
(444_45@mail.ru)

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE USE OF LAND RESOURCES FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

Эффективным является такое освоение земельных ресурсов, которое, с одной стороны, ведет к улучшению социальной и экономической ситуации, повышению уровня жизни населения. С другой стороны, оно не приводит к ухудшению качества земель и состояния

окружающей среды, снижению темпов и уровня развития социально значимых отраслей экономики, не нарушает прав и законных частных интересов граждан. Данные параметры, в целом, соответствуют общим представлениям об устойчивом развитии общества и государства.

Конституционные положения дают в этом опору в статье 9 Основного закона [1], согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Значение и многогранность этого положения подчеркивались не раз. Для нашего исследования важна и та точка зрения, согласно которой данная норма является основой рационального и эффективного использования земель и других природных ресурсов в интересах всех землевладельцев, а также в интересах каждого субъекта Российской Федерации, в интересах многонационального народа России [3, 38].

Закреплением названного положения на уровне Конституции РФ не только продекларировано ценностное значение земли в обществе, но и осуществлена политическая и правовая констатация факта включенности ее и иных природных ресурсов в социальные процессы в качестве одного из наиболее важных факторов развития. В этом смысле, поскольку земля и иные природные ресурсы составляют основу жизни народов Российской Федерации, права на природные ресурсы являются защищаемыми наравне с иными конституционными правами граждан. Конституционная защищенность включает в себя не только ряд закрепленных Основным законом значимых прав, предоставляемых каждой личности, но и прав на землю и природные ресурсы, предоставляемых общности людей, проживающей на территории Российской Федерации. Регулирование использования земельных ресурсов, основанное на конституционных положениях, не может вступать в противоречие и должно учитывать действие иных конституционных прав, свобод граждан и других положений Основного закона. Конституционные положения использования земельных и иных ресурсов, в совокупности с иными конституционными положениями составляют основу общественного строя в Российской Федерации.

В обществе, как известно, земля выступает в качестве пространственного базиса расселения людей и развития хозяйственной деятельности, ресурса ведения сельского и лесного хозяйства, недвижимости, составляющей основной фонд хозяйствующих субъектов, а также объекта оборота. Все эти функции предопределяют основания и методы, в том числе и правовые, использования земель в

различных сферах социальной жизни. Из этого следует тот несложный вывод, что организационные, экономические и правовые механизмы регулирования должны быть адекватны друг другу и обеспечивать достижение общей поставленной государством цели — обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности общества. Названным конституционным положением, в конечном счете декларируется интегрирующая функция земли в общественных отношениях.

Таким образом, Конституцией Российской Федерации созданы институциональные основы консолидации использования земельных ресурсов в целях обеспечения благоприятных условий жизни человека.

Обеспечение благоприятной жизни людей, согласно основным документам стратегического планирования, составляет идеологическую основу современной государственной социально-экономической политики в целом и целей развития экономической сферы, в частотности. При этом механизм использования земель в целях реализация государственной социально-экономической политики, согласно Конституции РФ может быть осуществлена исходя из принципа многообразия форм собственности на землю, что создает определенные условия для формирования правового механизма вовлечения земель в процессы опосредованного государством социально-экономического развития.

Тем самым Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные акты, формируют политическую, правовую, экономическую и социальную среду реализации всех земельных отношений в государстве и находится в основе формирования институциональной среды социально-экономического развития российского общества.

Безусловно признано важное значение для социально-экономического развития общества определение концепции права собственности и системы иных прав на землю. Как уже было сказано выше, конституционное установление принципа многообразия форм собственности кардинальным образом изменило социально-экономическое и политическое лицо российского общества и государства. С одной стороны, сейчас можно признать, что приватизация земель сыграла в позитивную роль в целом ряде сфер жизнедеятельности и экономики. Жилищное и иные виды строительства, производство, ввиду высокой инвестиционной стоимости земли, используемых в этих целях, находящихся в частой собственности, земельных участков, получили существенный стимул к развитию. С другой стороны, отсутствие опыта (помимо иных факторов) в регулировании и управ-

лении землями, находящимися в собственности различных лиц (в частной, муниципальной, государственной собственности), до сих пор негативно сказывается в реализации права собственности на земельные участки в сельском хозяйстве, ошибках и известной поспешности в реализации процедур разграничения государственной собственности на землю. До настоящего времени не утихают конфликты в связи с оспариванием принадлежности земель или земельных участков Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Можно сказать, что не до конца выверенная концепция государственного управления земельным фондом Российской Федерации в условиях многообразия форм собственности на землю создает препятствия и в разработке системы мер опережающего социально-экономического развития в России. Сложившаяся ситуация способна затруднить управление земельной собственностью в любых социальных и экономических условиях. Фактическая незавершенность реформы собственности в земельной сфере объективно затрудняет и вовлечение земельных ресурсов в процессы реализации целей государственной политики социально-экономического развития. Недостаточно развит и свободный оборот земель.

Формирование целей, направлений и механизмов государственной политики социально-экономического развития в условиях незавершённой земельной реформы — это объективная реальность требующая признания и учета при принятии управленческих решений и разработке правовых средств воздействия на реализацию целей политики и земельные отношения в целом.

Так, частности, когда утвердившийся принцип многообразия форм собственности на землю, продолжающиеся процессы приватизации земель разграничения государственной собственности на землю в совокупности с реформированием учета земельных ресурсов — составляют объективную реальность земельных отношений Российской Федерации, в целях как обеспечения рационального использования земель, так и обеспечения социально-экономического развития необходимо введение правовых условий, обеспечивающих консолидацию усилий государства по управлению всеми землями. И в этом смысле отказ законодателя от категории «земельный фонд Российской Федерации», определяющей единый объект государственного управления, включающий в себя все земли, находящиеся в разных формах собственности, был поспешным.

Ввиду необходимости реализации конституционного условия о многообразии форм собственности на землю, государственное управление земельными ресурсами претерпевает кардинальные

изменения. Для использования земель в целях реализации государственных стратегических планов развития, органам государственной власти и местного самоуправления надлежит опираться на комплексные меры, основанные как на прямых, так и косвенных методах воздействия на социальные и экономические отношения. К последним относятся, в частности, создание условий инвестиционной привлекательности определенных сфер деятельности, регионов, территорий, являющихся объектом развития, установление дополнительных льгот и преференций в целях стимулирования важных для целей стратегического планирования в той или иной сфере видов использования земли, включая возможность льготного предоставления для этих целей земельных участков.

Однако и прямые, директивные методы управления не утрачивают актуальности. Так, в целях реализации актов стратегического планирования может быть осуществлено перераспределение земель между различными публичными собственниками. Для целей использования земель при реализации документов стратегического планирования (при условии соответствия этих целей статье 49 Земельного кодекса РФ [2]) может быть использован закрепленный Земельным кодексом РФ институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Государство как участник земельных отношений уполномочено принимать решения о предоставлении земельных участков в целях реализации документов стратегического планирования, в том числе с изменением их целевого назначения и разрешенного использования на основании глав V.1—V.6 Земельного кодекса РФ [2].

Вместе с тем, нет сомнений и в том, что в отношении земель, находящихся в публичной собственности, и земель, находящихся в собственности частной, не могут быть во всем применены одинаковые формы и методы управления. Земли, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам могут быть вовлечены в качестве ресурса реализации государственной политики социально-экономического развития при помощи гибких экономических по своему характеру механизмов. В частности, к ним могут быть отнесены меры стимулирования определенных видов деятельности в виде льготного кредитования, льготного налогообложения земель. Вместе с тем сохраняется возможность прямого перераспределения земельных ресурсов, посредством резервирования и изъятия земельных участков, находящихся частной собственности, для государственных или муниципальных нужд.

В отношении государственных и муниципальных земель могут быть использованы меры приватизации земельных ресурсов, изме-

нение целевого назначения разрешенного использования. Данные механизмы, в целом, применяются при необходимости и в настоящее время. Однако в их реализации в сложившихся условиях есть несколько препятствий, включая и перечисленные ранее недостатки незавершенности земельной реформы.

Отсутствие в законодательстве и в правовой доктрине консолидированного целостного представления о земле как ресурсе социально-экономического развития, не позволяет в полной мере обеспечить использование земель в поставленных целях. При этом в каждом конкретном случае затруднения, связанные с недостатком информации о землях, неопределенностью правового режима и неясностью в принадлежности тех или иных земельных участков конкретным субъектам преодолеваются на основе вырабатываемого каждый раз специально алгоритма действий. Однако, подобное, по своей сути оперативное, а не стратегическое, управление земельными руссами объективно не способствует рациональному использованию земель (необходимость рационального использования при таком подходе и не берется в расчет). Также сохраняется риск несогласованности разных стратегических проектов освоения земель, так как соотнесение и согласование использования земельных ресурсов не опирается на единые согласованные сведения об использовании земель в разных целях с привязкой к местности. В целом, это приводит к высоким издержкам при реализации документов стратегического планирования, иных документов, направленных на реализацию государственной политики в области социально-экономического развития. Подобное, фактически не организованное использование земельных ресурсов в целях развития общества может привести к быстрому их истощению, а существующее положение не обеспечивает реализации принципа устойчивого развития общества. На преодоление ситуации должны быть направлены усилия государственного управления в области обеспечения земельными ресурсами социально-экономической политики.

Конституционное условие, установившее в Российской Федерации многообразие форм собственности на земельные ресурсы, диктует также и необходимость дифференцированного подхода к регулированию в области использования земель. При этом, в сравнении с прежним периодом времени, когда все земли в Российской Федерации составляли единый государственный земельный фонд, что не только давало государству известную операционную свободу действий, но и позволяло в процессе планирования рассматривать землю как единый ресурс развития, вовлечение земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности и ресурсов, передан-

ных в частную и муниципальную собственность, требует не только дифференциации принимаемых решений по субъектному составу, правовому режиму вовлекаемых в процесс земельных участков, но и новых подходов к интеграции объектов различной земельной собственности в единое пространство развития.

В данном случае важным оказывается концепция права собственности на землю, правовые основания и правовой механизм перераспределения земель, находящихся в собственности разных субъектов. Существенной частью этого механизма оказывается закрепление права собственности за конкретными субъектами в конкретно уставленных границах, учет земельных участков и регистрация прав на них.

Таким образом, функция государства по учету и регистрации прав на земельные ресурсы в контексте роли государства в социально-экономическом развитии оказывается весьма важной. Реализацией этой функции снимаются значительные транзакционные издержки, связанные с поиском информации о земельных участках, их правообладателе, определением порядка действий по использованию конкретных земель в тех или иных целях социально-экономического развития, возможными судебными разбирательствами в связи с нарушением прав конкретных правообладателей земель, данные функции должны выполняться государством при доминировании любых доктринальных взглядов на участие государства в экономических отношениях.

Вместе с тем, следует признать, что функция ведения государственных информационных ресурсов — государственного кадастра и регистрации недвижимости до сих пор выполняется без должной эффективности. Существенное количество земельных участков в настоящее время не образовано, в еще меньшей степени, несмотря на предпринимаемые усилия государства выполнены задачи по постановке на кадастровый учет границ зон с особыми условиями территорий. Еще одна проблема, требующая решения, заключается в необходимости развития системы оценки земельных участков, которая в условиях многообразия форм собственности на землю является существенной частью механизма оборота земель и, как следствие должна быть важной частью перераспределения земель в целях реализации государственной социально-экономической политики.

Однако наиболее существенной проблемой учета земель является та, которую можно отнести к институциональным проблемам. Она заключается в том, что кадастровый учет земель и земельных участков, регистрация прав на земельные участки исходя из приоритетного представления о земле как недвижимости, оставляя иные

функции земли (природный ресурс, природный объект, пространственный базис развития) на втором плане или не имея их ввиду совсем. Для обеспечения земельными ресурсами государственной социально-экономической политики, как и для использования земельных ресурсов в качестве социально-экономического развития в целом, это означает, что при обращении к землям в качестве ресурса производства или территории пространственного развития, или образования особо охраняемой природной территории приходится обращаться к иным информационным ресурсам, которые или разрозненны и не консолидированы на федеральном уровне (как сведения муниципальных информационных систем градостроительной деятельности), или не полны.

Следует признать, что помимо надлежащего учета земельных участков и прав на них, а также оценки земельных ресурсов, не разработан в полной мере правовой механизм, способный адекватно и без нарушения прав лиц, владеющих и пользующихся земельными участками, обеспечить перераспределение земельных ресурсов в целях реализации закрепленных в документах стратегического планирования направлений государственной социально-экономической политики. Закрепленные Земельным кодеком РФ, иными федеральными законами правовые механизмы образования и перераспределения земельных участков, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, равно как и механизмы предоставления земельных участков, не имеют четко определенных оснований их реализации. Так, правовое содержание категории «государственные нужды» как основание изъятия земельных участков до настоящего времени является предметом дискуссии. Статьей 49 и иными положения Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов в качестве государственных или муниципальных нужд названы конкретные виды деятельности, имеющие высокое общественное значение. Однако прямой связи с реализацией документов стратегического планирования (за исключением документов территориального планирования) или иными действиями органов государственной власти по обеспечению пространственного или отраслевого стратегического развития закон не предусматривает.

Вместе с тем, названные проблемы представляется возможным решить в рамках конституционных положений — совершенствованием действующего правового регулирования — консолидацией государственного учета земельных ресурсов, обеспечением доступности информации о них, уточнением порядка изменения видов использования или перераспределения земель в конкретных стратегических целях управления земельными ресурсами.

Как было сказано выше, формула Конституции о многообразии форм собственности на землю является институциональным основанием дифференциации правового регулирования использования земель. Земли, находящиеся в государственной собственности и земли, находящиеся собственности частной, выполняют разные социальные и экономические функции, следовательно, правовое регулирование использования таких земель не может быть во всем одинаковым (что подтверждается положениями действующего законодательства). Включение земель, находящихся в публичной собственности, в оборот ограничено и обеспечивается особыми экономическими и правовыми механизмами приватизации земель или предоставления ограниченных прав на землю. Пополнение фонда земель, находящихся в публичной собственности также обеспечивается особыми правовыми механизмами и условиями (изъятие для государственных или муниципальных нужд, переход в публичную собственности земельных участков от которых собственник отказался, переход в федеральную собственность выморочных земельных участков и т.д.).

Регулирование отношений приобретения и прекращения права собственности на землю находится в сложной взаимосвязи с положениями о субъектном составе права собственности на землю, тем, в каких целях используется или будет использоваться земля, какие ограничения наложены на использование земель в связи с расположением близ землевладения охраняемых или опасных объектов, экологических требований. Важное значение для реализации права собственности на землю имеет система публичных интересов, защита и реализация которых требует установления особых условий реализации прав на землю. Очевидно, что такая сложная система отношений должна опираться на концепции, соответствующие свойствам объекта права, особенностям общественных отношений по поду земли, и опирающиеся на последовательные конституционные конструкции.

Список источников

1. Конституция РФ / Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Земельный кодекс РФ / Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
3. Зорькин В.Д., Лазарев Л.В. (ред.). Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011.

5. Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России / Журнал российского права. 2018. № 5.
6. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве / Lex russica. 2020. № 1.
7. Чмыхало Е.Ю. Реализация норм Конституции Российской Федерации в земельном законодательстве / Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8.

Дюсюпова А.Д.,
кандидат юридических наук, старший специалист
отдела магистратуры Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
alma_23@mail.ru

СОСТОЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ: РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЯТЫХ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Dyussyupova A.D.,
Ph.D. in Law, Senior specialist of the Master's Program
Department of the Institute of Legislation and Comparative law
under the Government of the Russian Federation
(alma_23@mail.ru)

THE STATE OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF AGRARIAN RELATIONS: IMPLEMENTATION OF THE ADOPTED AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Земельные ресурсы играют огромную роль в жизни человеческого общества. Объясняется это многофункциональным значением земель, обусловливающим не только продовольственную безопасность населения, но и существование живой и неживой природы, формирование климата и погоды. Земли сельскохозяйственного назначения являются главным, бесценным достоянием и единственным источником продуктов питания для всего многонационального народа Российской Федерации [1,93] .

Решение многосложных проблем управления земельными отношениями требуют во всех государствах мира обеспечения согласованных действий органов публичной власти. Особое значение такое согласование имеет при многоуровневой системе организации государственного устройства, в федеральных государствах.

Объем полномочий федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам принадлежности земли, недр и вод, в мире определяется с учетом уровня экономики, исторических традиций, соотношения политических сил, особенностей правовой системы. Например, в Швейцарии и Мексике земля и недра подпадают под юрисдикцию федерации; в Австралии и Канаде они принадлежат субъектам федерации; под юрисдикцией федерации находится земля и в Соединенных Штатах Америки.

В целом, анализ мирового опыта разграничения полномочий в вопросах земли, землепользования, сельского хозяйства показывает, что эти вопросы в наибольшей степени относятся к региональной компетенции. Например, в аргентинской компетенции сказано, что провинции имеют изначальное право на природные ресурсы, находящиеся на их территории. Канадское законодательство также содержит право провинции принимать законы по невозобновляемым природным ресурсам, лесам и пр. Правда, существует и ограничение: если национальный парламент принимает аналогичный закон, то он имеет преимущество над региональным.

Примечательно, что при децентрализации унитарного государства сельское хозяйство отдается регионам. В Испании, автономным сообществам передали земледелие и животноводство, лесное хозяйство и внутреннее рыболовство, обозначив, правда, необходимость следования установленным государством общим принципам. Во многих странах выделяют ресурсы стратегического характера и общенационального значения. Сельское хозяйство считается сферой повышенной ответственности федерального регулирования в Германии и Канаде [2,15].

В России сложилась своя система регулирования земельных отношений. Так, в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, а также земельное законодательство являются предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. «Предмет совместного ведения» понимается в российском законодательстве как сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации, и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Конституционное определение предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации означает действие следующих правил регулирования и реализации полномочий по этим предметам:

– принятие федеральных законов и в соответствии с ними законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации;

– издание по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральных законов, определяющих основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– право субъектов Российской Федерации до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществлять собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом;

– допустимость заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах и порядке, обозначенных федеральным законодательством;

– участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– координация и мониторинг федеральными органами государственной власти регионального законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Конституция Российской Федерации предусматривает земельно-правовые положения, служащие основой, костяком регулирования земельных отношений. В России признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Такое положение закреплено ст. 8, 9 Конституции Российской Федерации. Это означает, что имущество может находится в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Все формы собственности признаются и защищаются равным образом (часть 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации). Право частной собственности на землю граждан и их объединений закреплено в статье 36 Конституции.

В настоящее время Российская Федерация переживает основополагающие конституционные преобразования, сопоставимые по своей глубине и значимости с полноценной конституционной реформой. В числе поправок, рекомендованных к принятию — поправка, внесенная вице-спикером Государственной Думы Алексеем Гордеевым и председателем Комитета Государственной Думы по агарным вопросам Владимиром Кашиным, о включении в пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации слов «сельское хозяйство». В окончательной редакции статьи 72 части 1 записано: В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры [3].

Таким образом, в Конституции Российской Федерации аграрный вопрос будет напрямую закреплен как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Дополнение к пункту «д» статьи 72 Конституции Российской Федерации поможет преодолеть существующие правовые коллизии в регулировании аграрной сферы, окажет системное влияние на достижение целей и решение задач государственной аграрной политики, а также на дальнейшее становление и развитие аграрного права.

Бесспорно то, что восстановлена историческая справедливость, поправка имеет базовое, определяющее значение и дает возможность совершенствовать, обновлять, систематизировать аграрное законодательство. Нормы о сельском хозяйстве, о колхозных организациях и о личном подсобном хозяйстве содержались и в Конституции 1936 года, и в советской Конституции 1977 года, и в Основном законе России, действовавшем в постперестроечный период.

«Государственное регулирование сельского хозяйства не может осуществляться вне права, вне регулирующего воздействия правовых норм, поскольку только упорядоченная, подчиненная неукоснительному соблюдению установленных государством правил деятельность управомоченных органов, может обеспечиь продовольствием население страны. Вместе с тем, сами по себе правовые нормы без механизма их реализации не могут решить те задачи, которые стоят перед производителями сельскохозяйственной продукции. Необходима организующая воля государства, реализуемая через механизм управления, основой которого является право.

При командно-административной системе, государство брало на себя все функции хозяйствования, где сельскохозяйственный сектор экономики не был исключением. Этот процесс был осложнен экономическим, финансовым, правовым, административным кризисом. Непоследовательность земельной реформы определялось также трудностью изменения экономической идеологии самого сельского хозяйства и прежде всего необходимостью его приватизации, появления частного сельскохозяйственного производства.

В регулировании аграрных рыночных отношений государству необходимо учитывать разнообразие природно-климатических факторов, которые требуют формирования системы правовых мер, направленных на защиту сельскохозяйственных производителей от риска. Необходимо принятие мер по страхованию сельскохозяйственного производства, предотвращению нестабильности цен на сельскохозяйственную продукцию, которая зависит как от природных факторов, так и от экономических условий сельскохозяйственного рынка, его конъюнктуры...

Таким образом, в период проведения земельных и аграрных преобразований возрастает роль государства и права в регулировании аграрных правоотношений. В условиях рынка государственное вмешательство имеет место, оно необходимо для создания благоприятных экономических, правовых, организационных и иных необходимых условий для завершения начатых реформ» [4,197].

Необходимо отметить, что к моменту распада Союза ССР и возникновения на его пространстве новых независимых государств, в Российской Федерации возникли все необходимые политико-правовые, экономические и социальные предпосылки для проведения экономической и земельной реформ. Земельная реформа в силу специфики сферы ее проведения выступала основной составляющей и одновременно стержневым, системообразующим направлением

экономической трансформации. Предстоял переход от одной социально-экономической системы к принципиально другой.

В рамках экономической реформы наметились: демократизация земельных отношений; увеличение состава субъектов права собственности и землепользования, расширение объема их правомочий, постепенное ограничение административно-командного метода организации земельных отношений.

По мнению профессора С.А. Боголюбова, земельная реформа в той сущности и в том формате, в которых она осуществлена в России и продолжается до сих, — комплекс организационно-экономических мероприятий, обеспеченных правовыми средствами, по коренному преобразованию государственной (социалистической) собственности на землю в частную собственность (разных видов), а также состава ее субъектов, конечной целью которых является изменение всего земельного строя.

Аграрную реформу можно рассматривать в узком и широких смыслах. В узком понимании аграрная реформа представляет собой преобразование организационно-правовых форм сельскохозяйственной деятельности во всей их совокупности в новые организационно-правовые формы (или изменение правового положения сельскохозяйственных организаций с сохранением их прежней формы), адекватные новому земельному и экономическому строю, основанному на господстве частной собственности на землю и средства производства и соответствующих (капиталистических) распределительных отношениях.

Аграрная реформа, как и земельная, — это спланированная и целенаправленная система мероприятий в общегосударственном масштабе, приведшая к коренному изменению экономического строя в рамках агропромышленного комплекса.

В широком понимании аграрная реформа объективно представляется как органический комплекс трех реформ: земельной, аграрной и реформы управления, неразрывно связанных между собой [5, 90].

В Российской Федерации государственная власть организуется и осуществляется на началах федерализма. В отличие от большинства федераций современного мира в России допускается три способа регулирования в данной сфере: конституционный, законодательный и договорный. Четко определенные конституционные границы необходимы для понимания субъективной характеристики высших органов государственной власти. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение

предметов ведения и полномочий (компетенции) между федеральными органами государственной власти субъектов федерации.

Важная роль при этом принадлежит договорному регулированию, посредством Федеративного договора и иных договоров о подобном разграничении (часть 3 статья 11 Конституции Российской Федерации). Регламентация разграничения компетенции Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов проводится суммарно, т.е. применительно к законодательным и исполнительным органам государственной власти (статьи 71–72).

Так, по отношению к Федеральному Собранию Российской Федерации данная проблема решается прежде всего в статьях 102–103 Конституции Российской Федерации; к Правительству Российской Федерации — статья 114. Конкретизация этого разграничения между соответствующими субъектами государственной власти осуществляется при оформлении их организационно-правового статуса.

Таким образом, позитивные конституционные преобразования в сфере аграрных отношений приобретают все более четкие, последовательные и предсказуемые черты. Эффективное использование и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения требует постоянного теоретического осмысления тенденций законодательного обеспечения землепользования и закрепления в соответствующих правовых актах новых подходов и ликвидации существующих противоречий.

Список источников

1. Дюсюпова А.Д. Запрет современного земельного законодательства Российской Федерации на приобретение в собственность иностранными лицами земельных участков сельскохозяйственного назначения: приоритеты, значимость и суверенные права российских граждан / Экологические императивы в законах и жизни. Научно-учебное издание. Составители: С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин, Т.Ю. Машкова. М. МИИГАиК. 2019. 163 с. С. 93–96.
2. Герасимов В.М., Эпштейн С. Правовое регулирование земельных отношений: Научное издание. М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2006. 78 с.
3. HTTP://www.komitet2-20.km.duma. gov.ru
4. Дюсюпова А.Д. Глава 7. Аграрные правоотношения / Правоотношения в современной правовой реальности: традиционные подходы и новые концепции: монография / под ред. док. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2019. 464 с. С. 173–203.
5. Аграрное право: учебник // С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева и др.; отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. Москва: Проспект, 2014. 432 с.

***Злотникова Т.В.**,*
заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного института геодезии и картографии (МИИГАиК),
профессор, д.ю.н., Заслуженный эколог РФ,
академик Российской экологической Академии
(tzlotnikova@yandex.ru)

РАЗВИТИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

***Zlotnikova T.V.**,*
Head of the Department of Land Law and State Registration of Real Estate, Moscow State Institute of Geodesy and Cartography (MIIGAiK),
Professor, Doctor of Law, Honored Ecologist of the Russian Federation,
Academician of the Russian Ecological Academy
(tzlotnikova@yandex.ru)

DEVELOPMENT OF INTEGRATION PROCESSES IN THE ENVIRONMENTAL SPHERE IN THE POST-SOVIET SPACE

Для раскрытия темы интеграционных процессов национальных законодательств ряда постсоветских государств уместно обратиться к теории права и классическому международному праву. Теоретические основы и оттенки правовых понятий, предлагаемые разными исследователями, позволяют не только разобраться в современном состоянии интеграционных процессов, но и понять, как они будут развиваться в дальнейшем.

Сегодня для многих стран гармонизация национального законодательства становится все более актуальной правовой проблемой, так как помогает решать разносторонние стратегические задачи внешнеполитического характера. Синонимичный характер понятий «гармонизация», «сближение» и «унификация», одновременно активно используемых в правовом лексиконе, порождает некоторые сложности и неясности в применении данных терминов. Гармони-

зация чаще выступает в качестве цели, что позволяет ее рассматривать как родовое понятие. Оно как бы включает в себя такие механизмы или способы, как унификация и дифференциация. По мнению Г.В. Пахаревой именно такой теоретический подход способен обеспечить наиболее высокий уровень совместимости гармонизируемых систем законодательства в экологической сфере [1, с. 21–23].

Нецелесообразно рассматривать процессы гармонизации в отрыве от другого международно-правового понятия имплементации, которое Справочник права и юриспруденции толкует в качестве: «целенаправленной организационной и правовой деятельности стран, осуществляемой самостоятельно или в коллективе в рамках деятельности международных организаций, по реализации принятых международных обязательств» [2].

Правоведы-исследователи экологического права также не обходят вниманием правовые институты гармонизации и сопряженных понятий интеграции, сближения, унификации, имплементации). Так, С.А. Боголюбов в своей монографии рассматривает процессы гармонизации и интеграции в качестве важнейшего инструмента экологической политики применительно к зарубежным и международным нормам, раскрывая эти понятия через призму развития и институты экологического права, его места в системе национальных прав [3, с. 55–79]. Он обосновывает необходимость и практическую значимость унификации экологической политики географическим соседством и единой исторической судьбой постсоветских государств.

Необходимо отметить, что процессы интеграции и гармонизации эколого-правовых норм постсоветских стран началась с первых дней после распада единого государства, в котором действовали общие основы правового регулирования всех сфер общественной жизни, хотя и с учетом федерализма допускались некоторые отличительные особенности республиканского правового регулирования.

Истоками процесса интеграции и гармонизации постсоветских государств следует считать положения статей 4 и 19 Устава Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) [4], а эколого-правовая гармонизация началась даже раньше, с момента принятия первого акта СНГ в экологической сфере [5]. В данном международном акте предусмотрены совместные меры по минимизации экологических последствий государствам-участникам от разного рода нештатных ситуаций природного и техногенного характера, включающие обмен экологической информацией, взаимопомощь в процессах предупреждения и ликвидации экологически опасных ситуаций и взаимодействие в иных природозащитных мерах.

Таким образом, информационная составляющая с первых шагов интеграционного взаимодействия стала одной из наиважнейших как

в целях обмена собственно экологической информацией, так и в предупредительных целях для минимизации экологического и социально-экономического ущерба.

Законодательство СНГ развивалось по нескольким направлениям в зависимости от принимаемого акта. Преимущественно предпочтение отдается таким формам как рекомендательные законодательные акты и модельные законы. При этом, часто в их основу закладывались эффективные, оправдавшие себя в мировой практике регуляторы: экологические требования к производственным объектам повышенной экологической опасности, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду, экологическая стандартизация и сертификация, экологическое нормирование, экологический аудит, экономический механизм природопользования, юридические санкции и др.

В качестве основы модельных законов СНГ часто используются прогрессивные правовые наработки национальных законодательств стран-участниц СНГ. Так, преимущественно на основе российских законодательных актов было разработано модельное законодательство СНГ, регулирующее экологическую безопасность, охрану атмосферного воздуха, особо охраняемые природные территории, экологическую экспертизу, радиационную и промышленную безопасность, отходы производства и потребления и др.

Достаточно подробно указанные процессы проанализированы автором в диссертационной работе, основанной на личном опыте законотворческой деятельности как на российском уровне, будучи депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1-го и 2-го созывов, сначала заместителем, а затем и председателем Комитета по экологии (именно в этот период был сформирован основной массив современного российского экологического законодательства), так и в межгосударственном формате, будучи заместителем председателя профильного Комитета Межпарламентской Ассамблеи (МПА) стран СНГ. При этом, особое внимание в работе уделено анализу общего и особенного в экологическом законодательстве России и других стран СНГ, исследованию перспектив правого регулирования этих отношений в странах-участницах СНГ [6, с. 300–308, 327–333].

Следует отметить, что модельные правовые акты, как эффективное средство гармонизации экологического законодательства не носят обязывающего характера, что позволяет довольно быстро достигнуть согласования. Другим позитивным моментом этого механизма является отсутствие навязывания положений, не воспринятых по какой-либо причине национальной правовой системой стран-участниц СНГ.

В комплексном нормативно-правовом акте, каким явился Модельный Экологический кодекс СНГ [7], введены некоторые новые понятия: норматив экологической безопасности, нормативный показатель экологического риска и др. Текст кодекса содержит общие ограничения всех стадий процесса создания объектов потенциально опасной деятельности (от проектирования до ввода в эксплуатацию и даже вывода из нее) и прочие прогрессивные нововведения, направленные на обеспечение экологической безопасности.

Вполне закономерно, что этот Модельный кодифицированный акт СНГ лег в основу разработки в 2007 году Экологического кодекса Республики Казахстан [8]. Однако не во всех странах-участницах СНГ были приняты аналогичные кодифицированные акты в экологической сфере.

Для формирования в масштабах СНГ единого эколого-правового пространства, параллельно с принятием модельного рекомендательного законодательства, важное значение приобрели межгосударственные соглашения, имеющие уже обязательный характер для стран-участниц СНГ. Такие соглашения базируются на общепризнанных актах международного права, затрагивающих основные права человека, а также на специальных конвенциях экологического характера, признающих окружающую человека среду в качестве целостной и неделимой экосистемы. Эти соглашения обеспечивают единые интересы государств в достижении устойчивого развития и регулируют взаимодействие в различных экологических областях.

В интеграционных процессах эколого-правового характера были попытки принятия «Конвенции об экологической безопасности государств — участников СНГ» [9]. К сожалению, несмотря на наличие прогрессивных правовых новаций проекта этого международного акта, эта совместная работа не была доведена до логического завершения.

Например, аудит экологической безопасности (что можно рассматривать как синонимический аналог экологического аудита) и правовой институт обязательного экологического страхования, предусмотренные текстом проекта указанной Конвенции, не урегулированы в российском законодательстве. Представляет практический эколого-правовой интерес для всех стран СНГ, такое понятие, как «гарантии экологической безопасности». Внедрение этого понятия в правовой язык национальных законодательств было бы весьма своевременным и актуальным.

Ради справедливости, следует отметить более удачный пример высшей формы правового международного сотрудничества по сближения правовых систем между странами-участницами СНГ, как принятие конвенций в других сферах регулирования, например, Конвенция «О межрегиональном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств» [10].

Начиная с 1996 года, интеграционные процессы стали также развиваться в рамках Союзного государства России и Беларуси. В отличие от интеграционных процессов в масштабах СНГ, в Союзном государстве предусмотрена более высокая степень государственно-правовой интеграции. По вопросам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства.

Помимо совместного законодательного регулирования в масштабах Союзного государства ведется разработка программ совместных действий по нескольким направлениям экологической сферы, в частности, такие программы касаются унификации нормативно-правовых, нормативно-технических и нормативно-методических документов. О.Е. Виноградова рассматривает интеграционные процессы по реализации согласованной экологической политики Союзного государства на уровне исполнительной власти двух стран [11].

Другим межгосударственным образованием постсоветского пространства является Таможенный Союз [12], в состав которого сначала вошли 3 государства, имеющие схожие проблемы не только экономического характера (Россия, Казахстан, Беларусь). В 2015 году это межгосударственное объединение было преобразовано в Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС) и расширилось до 5 стран за счет 2-х других постсоветских государств: Республики Армения и Кыргызской Республики [13]. В рамках ЕАЭС было образовано Единое Экономическое Пространство (ЕЭП) [14], при котором постоянно действует со 2 февраля 2012 года наднациональный регулирующий орган ЕАЭС — Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) [15]. В структуре ЕЭК функционирует 23 департамента и 20 консультативных комитетов в том числе, имеются Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер, Консультативные комитеты по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер и по вопросам защиты прав потребителей государств ЕАЭС. Этими наднациональными регулирующими и постоянно действующими органами принято в целях интеграции несколько сотен соглашений, направленных на регулирование социально-экономических отношений стран-участниц ЕАЭС, в том числе, вопросы экологического взаимодействия.

По мнению Э.А Акоповой, в экологической сфере интеграционные процессы в рамках ЕЭК должны развиваться значительно быстрее, так как общественные отношения экологического характера обладают незначительной политизированностью и первоначально наиболее однородны [16]. Очевидно, что конечным результатом гармонизации экологического законодательства в рамках ЕЭП является создание единого эколого-правового пространства.

Для внедрения в национальные правовые системы постсоветских государств может быть полезной правовая конструкция Модельного закона об охране окружающей среды, принятого Советом Европы, согласно которой в содержание понятия окружающей среды, которая должна охраняться, наряду со всеми природными средами, включается качество жизни. Можно согласиться с позицией М.М. Бринчука о полезности и своевременности такой новации в конституционно-законодательное пространство России [17, с. 39].

Иногда правовыми основаниями интеграционных процессов выступают факторы участия постсоветских стран в международных и межгосударственных объединениях и в международных договорах (конвенциях) экологического спектра. Примеров такого международно-правового (конвенциального) побуждения или толчка к гармонизации экологического законодательства достаточно много.

Можно с уверенностью констатировать, что процессы интеграции и гармонизации экологического законодательства постсоветских стран необходимо рассматривать как способ совершенствования национальных экологических законодательств с помощью заимствования наиболее эффективных правовых норм, имеющих положительный опыт реализации.

Так, белорусский опыт включения в закон, регулирующий экологическую экспертизу, раздела об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), отсутствует в аналогичном российском законодательном акте [18], хотя аналогичный раздел полезно внедрить в правовое регулирование экологической экспертизы в России.

Вызывает повышенный интерес опыт белорусского законодательства, в котором понятие «пробела в законодательстве» закреплено в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [19]. Подобная норма представляется достойной для внедрения в отечественное законодательство и могла бы способствовать ликвидации многих пробелов, в том числе экологического законодательства России.

Очевидно, что ресурсы для развития интеграционных процессов на двухстороннем и многостороннем уровнях на постсоветском пространстве не исчерпаны, что позволяет надеяться на усиление правового сближения и продуктивного эколого-правового взаимодействия между странами.

Список источников

1. Пахарева Г.В. Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь: дис. канд. юрид. наук. М., 2009. 210 с. [Электронный

ресурс], https://www.dissercat.com/content/teoreticheskie-i-prakticheskie-problemy-garmonizatsii-ekologicheskogo-zakonodatelstva-rossii
2. Справочник права и юриспруденции. [Электронный ресурс], https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/mezhdunarodnoe_pravo/garmonizaciya_v_mezhdunarodnom_prave/
3. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 320 с. [Электронный ресурс], www.dx.doi.org/10.12737/13258....
4. Устав Содружества Независимых Государств от 22.01.1993г. ратифицирован Постановлением Верховного Совета РФ от 15.04.1993 г. № 4799-1. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/1903017.
5. Соглашение «О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды» стран СНГ от 08.02.1992 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/1900384.
6. Злотникова Т.В. Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе: дис. .докт. юрид. наук М., 2000. 405 с.
7. Модельный экологический кодекс для государств участников содружества независимых государств. Общая часть принята Постановлением МПА СНГ № 27-8 от 16.11.2006 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/902050869.
8. Экологический Кодекс Республики Казахстан № 212-III от 09.01.2007 г. [Электронный ресурс], online.zakon.kz›.
9. Проект «Конвенции об экологической безопасности государств — участников СНГ» принята Постановлением МПА СНГ № 31-7 от 25.11.2008 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/902157673.
10. Конвенция «О межрегиональном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств» от 16.09.2016 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/564643776.
11. Виноградова О.Е. «Опыт союзного государства в гармонизации экологического законодательства России и Беларуси» Природопользователь. РФ, Эколого-правовой менеджмент, [Электронный ресурс], ecostaff.ru›...v...ekologicheskogo-zakonodatelstva...i...
12. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Ратифицирован ФЗ РФ № 55-ФЗ от 22.05.2001 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/901799762.
13. Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС). Ратифицирован № 279-ФЗ от 03.10.2014 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru.
14. «Декларация о формировании Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» от 09.12.2010 г. [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/901888709.
15. Решение Межгосударственного Совета ЕАЭС №77 от 15.03.2011 г. «О формировании Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» [Электронный ресурс], eurasiancommission.org›RU/Pages/about.aspx.

16. 16. Акопова Э.А. «Гармонизация» экологического законодательства в рамках ЕАЭС Ж. Вестник КазНУ, 2015, Алматы [Электронный ресурс], articlekz.com›article/14914.
17. 17. Бринчук М.М. «Благоприятная окружающая среда как правовая категория» в книге «Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке». Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М. 2007. № 5 36-66 с. [Электронный ресурс], cyberleninka.ru›Грнти›n/15527613.
18. 18. ФЗ от 23.11.1995г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». [Электронный ресурс], docs.cntd.ru›document/9014668.
19. 19. Закон Республики Беларусь от 01.11.2004г. № 321-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». [Электронный ресурс], pravo.by›webnpa/text.asp?RN=h10000361.

Кичигин Н.В.,
и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук
(kichigin@mail.ru)

АДАПТАЦИЯ К ИЗМЕНЕНИЯМ КЛИМАТА КАК НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Kichigin N.V.,
acting head of the Department of environmental and agricultural legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
candidate of legal science
(kichigin@mail.ru)

ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE AS A NEW DIRECTION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION MODERNIZATION

В 2019 году Россия приняла на себя обязательства по Парижскому соглашению по климату. Одним из основных направлений деятельности участников Парижского соглашения является принятие

скоординированных мер по адаптации к изменениям климата. Согласно статье 2 одним из средств достижения цели Парижского соглашения является повышение способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата и содействия сопротивляемости к изменению климата и развитию при низком уровне выбросов парниковых газов таким образом, который не ставит под угрозу производство продовольствия.

Вопросам адаптации посвящена статья 7 Парижского соглашения, в которой, в частности, закладываются основы для принятия мер по адаптации на национальном уровне странами-участницами Парижского соглашения. В качестве таких мер могут выступать следующие: осуществление действий, обещаний и/или усилий по адаптации; процесс формулирования и осуществления национальных планов в области адаптации; оценку воздействий изменения климата и уязвимости в целях формулирования определяемых на национальном уровне приоритетных действий, принимая во внимание потребности наиболее уязвимых людей, мест и экосистем; мониторинг и оценку планов, политики, программ и действий в области адаптации и обучение на их основе; повышение сопротивляемости социально-экономических и экологических систем, в том числе путем диверсификации экономики и устойчивого управления природными ресурсами. Российская Федерация взяла на себя обязательство представлять и периодически обновлять сообщение по вопросам адаптации, которое может включать ее приоритеты, потребности в осуществлении поддержки, планы и действия. Указанные национальные сообщения регистрируются в публичном реестре, который ведется секретариатом.

Адаптация, предусмотренная в Парижском соглашении, не является новеллой международного права. В статье 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) установлено, что все Стороны формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата, а также сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата; разрабатывают и развивают соответствующие комплексные планы по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сель-

скому хозяйству и по охране и восстановлению районов, особенно в Африке, пострадавших от засухи и опустынивания, а также наводнений.

В статье 10 Киотского протокола к РКИК ООН предусматривается, что Стороны формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, предусматривающие меры по смягчению последствий изменения климата и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата. Такие программы, в частности, касаются секторов энергетики, транспорта и промышленности, а также сельского хозяйства, лесного хозяйства и удаления отходов. Кроме того, адаптацию к изменению климата можно усовершенствовать благодаря адаптационным технологиям и методам совершенствования территориально-пространственного планирования [4], [5].

Для реализации международных обязательств Российской Федерации по Парижскому соглашению потребуется принятие комплекса мер, в том числе, внесение изменений в действующее законодательство. Но для подготовки необходимых проектов законодательных актов необходимо понимание правовой модели будущего регулирования.

Прежде всего, возникает вопрос о том, входят ли в понятие «благоприятная окружающая среда» климат и климатические изменения? Данный принципиально вопрос важен, поскольку в статье 42 Конституции Российской Федерации установлено право каждого на благоприятную окружающую среду [7]. В статье 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Как представляется, негативные изменения, возникающие в результате глобального изменения климата, не обеспечивают благоприятность окружающей среды, угрожают естественным экологическим системам. Так, по предварительным оценкам причиной чрезвычайной ситуации федерального уровня в г. Норильске в мае 2020 года, которая произошла в результате разгерметизации резервуара с дизельным топливом, просадка грунта и бетонной площадки под ним. Авария на ТЭЦ-3 Норильска стала второй крупнейшей в России после разлива 94 тыс. тонн нефти в Коми в 1994 году, когда ликвидация последствий заняла шесть лет. Из резервуара

хранения произошла утечка 21 тыс. тонн дизельного топлива, что повлекло загрязнение грунта и рек. В качестве причины аварии компания «Норникель» называет аномально мягкую погоду в последние несколько лет в условиях вечной мерзлоты [8].

Таким образом, негативные изменения климата непосредственно угрожают благоприятности окружающей среды, поэтому дополнительное дополнение Конституции Российской Федерации правом каждого на благоприятный климат, по нашему мнению, не потребуется. Вместе с тем в дополнительном исследовании нуждается вопрос о возможности установления в Конституции Российской Федерации и (или) федеральном законодательстве обязанности государства по принятию достаточных и необходимых мер по адаптации к изменениям климата и снижению выбросов парниковых газов. Данный вопрос приобретает особую актуальность в связи с исками общественных организаций к национальным правительствам и крупным компаниям о понуждении к принятию дополнительных мер по снижению выбросов парниковых газов. Широкую известность получило дело по иску голландской общественной организации Urgenda к Правительству Нидерландов, которое в декабре 2019 года было окончательно выиграно указанной общественной организацией [6]. Можно предположить, что данное дело станет прецедентом для экологических общественных организаций в других государствах — членах ЕС, а возможно — и в других странах мира.

В настоящее время такая обязанность государства, как принятие достаточных и необходимых мер по адаптации к изменениям климата и снижению выбросов парниковых газов, пока не находит своего отражения в конституционных положениях, но с учетом необходимости имплементации положений Парижского соглашения можно предположить, что со временем такие прецеденты будут создаваться.

Климатическое законодательство к настоящему времени проходит стадию формирования. Законодательство Российской Федерации не предусматривает правовых норм, направленных на обеспечение адаптации к изменениям климата. В российской юридической литературе правовой анализ данных аспектов также практически отсутствует. Таким образом, вопросы правового обеспечения адаптации к изменениям климата до последнего времени находились вне поля зрения как национального законодателя, так и юридической науки. Следует отметить, что в зарубежной юридической науке правовым аспектам адаптации к изменениям климата уделяется пристальное внимание. Поэтому изучение зарубежного опыта пред-

ставляется перспективным направлением, даже с учетом различий правовых систем, механизмов правового регулирования и т.п.

В Российской Федерации в 2009 году распоряжением Президента Российской Федерации от 17.12.2009 № 861-рп была утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации. В пункте 18 Климатической доктрины в качестве одной из основных задач политики в области климата названа разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к изменениям климата. Вопросам адаптации в Доктрине уделяется значительное внимание. В частности, определены приоритетные направления научного обеспечения разработки мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат (пункт 34).

Комплексным планом реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 730-р, предусматривается раздел II «Разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к изменению климата». В числе таких мер указана разработка различных сценариев, например, разработка сценариев адаптации зданий и сооружений, системы транспорта и инфраструктуры в связи со смещением к северу южной границы зоны многолетней мерзлоты.

При этом ни Климатической доктриной, ни планом по ее реализации не предусматривалась разработка нормативных правовых актов, необходимых для разработки и реализации планов по адаптации к изменениям климата. В этих условиях правового вакуума распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2019 №3183-р утвержден Национальный план первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года (далее — Национальный план). Указанный План является первым этапом мероприятий по адаптации экономики и населения к изменениям климата и включает в себя институциональные, организационные и методические мероприятия, направленные на формирование государственных подходов к адаптации к изменениям климата.

Разработка проекта национального плана адаптации к неблагоприятным изменениям климат предусмотрена Планом реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 2344-р.

Анализ наименования Национального плана позволяет предположить, что предполагается несколько этапов адаптации к изменениям климата. Критерии для выделения отдельных этапов адаптации

в Национальном плане не разъясняются, при этом предусматривается подготовка проекта национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 года.

Как определено в указанном документе, он представляет собой государственную систему мер политического, законодательного, нормативно-правового, экономического и социального характера, которые осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и которые направлены на уменьшение уязвимости системы обеспечения национальной безопасности страны, субъектов экономики и граждан вследствие изменений планетарного климата, климата на территории Российской Федерации, территориях соседних государств, на прилегающих к ним акваториях Мирового океана, а также на использование благоприятных возможностей, обусловленных указанными изменениями.

В приложении к Национальному плану предусмотрены меры по организационному, нормативно-правовому, методическому, информационному и научному обеспечению реализации Национального плана. В качестве одной из мер предусматривается определение (уточнение) полномочий федеральных органов исполнительной власти (посредством изменений положений об этих федеральных органах исполнительной власти) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (путем принятия отдельного федерального закона) в области адаптации к изменениям климата. Разработка иных законодательных актов в целях правового обеспечения адаптации к изменениям климата Национальным планом не предусматривается.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 25.12.2019 №3183-р федеральным органам исполнительной власти, ответственным за реализацию мероприятий национального плана, поручено утвердить отраслевые планы адаптации к изменениям климата. Высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется организовать работу по адаптации к изменениям климата и утвердить региональные планы адаптации к изменениям климата.

В числе отраслевых планов предусмотрена разработка планов в сфере транспорта, топливно-энергетического комплекса, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, в сфере агропромышленного комплекса, в области рыболовства, в сфере природопользования, здравоохранения, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, плана Арктической зоны

Российской Федерации, в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в сфере промышленного комплекса, технического регулирования, внешней и внутренней торговли.

Между тем рассмотренный выше подход к формированию системы планов представляется недостаточным, поскольку он не позволяет обеспечить реализацию скоординированной государственной политики в сфере адаптации к изменениям климата, в том числе, выполнение утвержденных национального и региональных планов по адаптации. Кроме того, сохраняется неопределенность относительно правового статуса планов, порядка их разработки и согласования, структуры и содержания таких планов. Данные вопросы могут быть урегулированы на федеральном уровне Правительством Российской Федерации или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Как представляется, необходимо включение в законодательство Российской Федерации требований об учете прогнозов изменения климата и адаптации к этим изменениям при осуществлении стратегического и территориального планирования. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, не содержит требования об использовании прогнозов об изменении климата, Национального плана, региональных планов и отраслевых планов по адаптации при разработке документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровня. Возможно, следует отнести Национальный план, региональные планы и отраслевые планы по адаптации к документам стратегического планирования.

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ под стратегическим планированием понимается «деятельность ... по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Как представляется, по своим задачам национальные и региональные планы в сфере

адаптации вполне могут быть отнесены к документам стратегического планирования.

Кроме того, представляется целесообразным предусмотреть необходимость учета требований по адаптации к изменениям климата при подготовке документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней. Это позволит в будущем минимизировать последствия климатических изменений: рост количества стихийных бедствий (лесных пожаров, засух, затоплений), повышение средних температур, сокращение биоразнообразия, климатическая миграция населения и т.д.). В настоящее время данные аспекты почти не находят своего отражения в градостроительном законодательстве и документах градостроительного планирования.

Таким образом, правовые аспекты разработки и пересмотра планов по адаптации следует урегулировать на уровне федерального законодательства. В настоящее время соответствующие положения в федеральном законодательстве отсутствуют. Как указывалось выше, Планом реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов в 2016 году предусмотрена подготовка проекта федерального закона о государственном регулировании выбросов парниковых газов. Указанный законопроект подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации и проходит процедуру согласования с федеральными органами исполнительной власти. В данном законопроекте отсутствуют положения, касающиеся адаптации к изменениям климата. В этой связи представляется целесообразным дополнить указанный законопроект положениями о разработке планов по адаптации, их классификации, структуре и содержании.

Кроме того, представляется, что перечень видов планов по адаптации, предусмотренных в Национальном плане, следует расширить. Анализ зарубежного опыта показывает, что за рубежом планы по адаптации разрабатываются не только на национальном и региональном уровнях, но и на уровне отдельных городов [3]. При этом планирование охватывает не только мегаполисы, но и небольшие населенные пункты, например, прибережные городки в Австралии [1].

По нашему мнению, на начальном этапе планы по адаптации в России следует разрабатывать на уровне крупных и средних городов, например, с населением более 100 000 человек. Кроме того, помимо региональных планов могли бы разрабатываться межрегиональные планы (по отдельным территориям, рекам, побережьям морей, озе-

ру Байкал). За рубежом (Австралия, Южная Америка, Азия, Африка) получили распространение планы и стратегии адаптации применительно к прибрежным зонам и прибрежным регионам [2]. В Национальном плане предусматривается разработка одного межрегионального плана адаптации: отраслевого плана адаптации к изменениям климата Арктической зоны Российской Федерации. Аналогичный план мог бы быть разработан для Байкальской природной территории. Кроме того, планы по адаптации к изменениям климата могут разрабатываться отдельными крупными природопользователями.

Таким образом, анализ правового регулирования в сфере адаптации к изменениям климата позволяет сделать вывод о том, что Российская Федерации предпринимает активные шаги в целях адаптации к изменениям климата путем разработки планов по адаптации различного уровня. Вместе с тем необходимо обеспечить правовое регулирование порядка разработки и реализации планов по адаптации, а также расширить их перечень. Кроме того, необходимо развивать методологическое обеспечение подготовки соответствующих планов.

Список источников

1. Climate Adaptation Governance in Cities and Regions. Theoretical Fundamentals and Practical Evidence. Jorg Knieling (ed.). Wiley-Blackwell, 2016.
2. Global Adaptation and Resilience to Climate Change. Tara Rava Zolnikov (ed.). Palgrave Pivot, 2019.
3. Mark Pelling Adaptation to Climate Change. From resilience to transformation. Routledge, 2011.
4. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовой механизм реализации Киотского протокола в России. Научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2009.
5. Кичигин Н.В. Международно-правовые механизмы обеспечения глобальной экологической безопасности на примере Киотского протокола // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 114–120.
6. Кодолова А.В. Дело «Фонд Ургенда» против Нидерландов»: оценка возможности подачи общественными организациями подобных исков в России // Хозяйство и право. 2019. № 8. С. 114–121.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е издание. М., 2011. 1008 с.
8. Причиной ЧП в Норильске назвали просадку грунта и бетона под резервуаром с топливом // https://www.interfax.ru/russia/712027

***Лунева Е.В.**,*
доцент кафедры экологического, трудового права
и гражданского процесса, ведущий научный сотрудник
научно-образовательного центра прав человека,
международного права и проблем интеграции
юридического факультета Казанского (Приволжского)
федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент
(vilisa_vilisa@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

***Luneva E.**,*
Associate Professor of the Chair of Ecological, Labor and Civil Procedure Law
of Kazan (Volga Region) Federal University, Leading Researcher
at the Scientific and Educational Center for Human Rights,
International Law and Integration Problems
of the Law Faculty of Kazan (Volga Region) Federal University,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
(vilisa_vilisa@mail.ru)

CONSTITUTIONAL GUARANTEES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Конституцией РФ провозглашаются и гарантируются экологические и иные связанные с ними права. Систему таких гарантированных прав составляют: право собственности на землю, дозволенные пределы осуществления права собственности на землю и иные природные ресурсы (ст. 36); право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение экологического ущерба (ст. 42); право на исполнение обязанности другими лицами сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Основу указанной системы образует ст. 9 Конституции РФ, закрепляющая постулат об использовании и охране природных ресурсов в России как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей

территории, а также многообразие форм собственности на природные ресурсы.

Содержание перечисленных конституционно-правовых норм не содержит слова «гарантируется», что совсем не свидетельствует о необходимости обеспечивать их исполнение особыми инструментами. Совместное применение норм ст.ст. 9, 36, 42 и 58 во взаимосвязи со ст. 17 Конституции РФ даёт возможность утверждать о конституционной гарантированности исследуемых прав. Она признается Конституционным Судом (далее КС) РФ, который приходит к выводу о гарантированности государством соблюдения норм, закрепленных в обеих частях ст.ст. 9 и 36 Конституции РФ [1, 2] или самостоятельной гарантированности ч. 1 ст. 36 Конституции РФ [3–6]; непосредственном действии и стабильности гарантированного ст. 42 Конституции РФ права [7–9]; гарантировании исполнения обязанностей граждан, установленных ст. 58 Конституции РФ [10, 11].

Права и корреспондирующие им обязанности без обеспечительных средств остаются всего лишь провозглашенными, поэтому гарантии должны быть предусмотрены законодателем на каждом участке правовой действительности. Не является исключением регулирование отношений, возникающих по поводу улучшения состояния и качества окружающей среды — рационального природопользования.

Конституционные гарантии, безусловно, охватывают и сферу рационального природопользования, которое участвует в обеспечении основанного на системном взаимодействии ст.ст. 9, 36, 42 и 58 Конституции РФ права на благоприятную окружающую среду. Так, КС РФ признается возрастание необходимости рационального использования природных ресурсов в интересах РФ и её субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду [12]. КС РФ также обращено внимание на обязанность законодателя создать эффективный правовой механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды при реализации права, гарантированного ст. 42 Конституции РФ [13].

Конституционное гарантирование рационального природопользования признается и в науке экологического права. С.А. Боголюбов пишет о том, что «охрана окружающей среды, организация рационального природопользования, объединяемые понятием «экология», предусматриваются в ст. 9, 36, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 58, п. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71, п. «в»-«д», «к», «м» ч. 1 ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ» [14, с. 17]. Он же констатирует недостаточность соблюдения экологических положений Конституции РФ, что требует

аккумуляции усилий по их реализации, в том числе и при организации рационального природопользования [15, с. 4, 13].

Затрагивая вопросы внесения изменений в Конституцию РФ, следует обратить внимание на две конституционные корректировки, тем или иным образом касающиеся сферы рационального природопользования.

Во-первых, Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ к вопросам совместного ведения РФ и её субъектов в п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ помимо природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемые природных территорий; охраны памятников истории и культуры отнесено и сельское хозяйство. Обособление сельского хозяйства в самостоятельное поднаправление совместного ведения, расположение его в тексте после слова «природопользование» и перед формулировкой «охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности» подчеркивают важность такого вида взаимодействия общества и природы и определения государственных полномочий.

Во-вторых, конституционную легализацию получили полномочия Правительства РФ в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Часть 1 ст. 114 Конституции РФ была дополнена п. е.5, согласно которому Правительство РФ осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным. Несомненно, конституционная новелла станет результативной гарантией в сфере обеспечения рационального природопользования.

Под конституционными гарантиями субъективных экологических прав И.С. Чалых подразумевает совокупность объективных условий, общих и специализированных средств, влияющих и определяющих факторов, положительно сказывающихся на обеспечении экологических прав человека и гражданина [16, с. 8]. В итоге к конституционным гарантиям субъективных экологических прав он относит: общепризнанные правила поведения, включая субъективные права, юридические обязанности, компетенцию публичных образований и юрисдикцию органов власти, закрепленных в нормативных правовых актах различных уровней [16, с. 14, 15]. Приведенное определение позволяет к конституционным гарантиям относить любые правовые средства, главное, чтобы они приводили к реализации прав.

Мишанин К.С. детализирует конституционные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду. В качестве таковых он рассматривает конституционный контроль, конституционно-правовую ответственность, национальную и наднациональную судебную защиту [17, с. 22, 24].

Закрепленные в Основном законе РФ конституционные гарантии рационального природопользования получили свое развитие в системе гарантий, содержащейся в отраслевом законодательстве. Реализация прав, исполнение обязанностей, а также выполнение требований в сфере рационального природопользования возможны только при наличии системы отраслевых правовых гарантий.

В правоприменении гарантированность экологических прав связывается с мерами юридической ответственности. В п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда (далее ВС) РФ от 18.10.2012 № 21 [18] разъяснено, что «...гарантированное (здесь и далее выделено мной — Е.Л.) ст. 42 Конституции РФ право ..., а также реализация положений, предусмотренных ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58 Конституции РФ, обеспечивается, в том числе путем правильного применения законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». ВС РФ по делу о привлечении к административной ответственности за выбросы вредных веществ без соответствующего разрешения, указал, что «хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться, в частности, на основе принципов соблюдения гарантированного Конституцией РФ права каждого на благоприятную окружающую среду...» [19].

Гарантиями права на благоприятную окружающую среду являются и особенности в процедуре прекращения права пользования природными ресурсами при нарушении условий их использования. Так, конституционно-судебным истолкованием признается, что права пользователей недр гарантируются порядком их прекращения, поскольку в определенных законодателем случаях данное право не прекращается автоматически сразу же после выявления соответствующего нарушения [20]. В данном случае имеется в виду абз. 4 ст. 21 Закона РФ «О недрах», согласно которому при нарушении пользователем недр существенных условий лицензии решение о прекращении права пользования недрами может быть принято лишь по истечении трех месяцев со дня получения им письменного уведомления о допущенных нарушениях и только, если недропользователь в указанный срок их не устранил. В дальнейшем сформированная КС РФ позиция была воспринята иными судами [21].

Правовые гарантии в сфере рационального природопользования представляют собой правовые средства, которые, обеспечивая осуществление, охрану и защиту субъективных прав природопользователей, направленных на повышение устойчивости экологических систем, и корреспондирующих им юридических обязанностей иных лиц, а также выполнение требований, способствуют достижению цели максимально эффективной эксплуатации природных ресурсов и объектов [22]. В одной из ранее опубликованных работ было обосновано, что уровень гарантированности рационального природопользования должен быть намного выше, чем гарантированность при неистощительном природопользовании [23, с. 22]. Такой подход позволяет утверждать, что система правовых гарантий в сфере рационального природопользования включает как все «обеспечительные» правовые средства по неистощительному природопользованию (общие правовые гарантии), так и «обеспечительные» правовые средства по рациональному природопользованию (специальные правовые гарантии) [23, с. 23].

В области рационального природопользования к специальным правовым гарантиям относятся как уже существующие, так и предлагаемые гарантии возникновения и осуществления прав на природные ресурсы ((1) четкая юридическая процедура предоставления природных ресурсов, включая использование «традиционных» и электронных торгов [24]; (2) преимущественное право доступа к природным ресурсам наиболее эффективного природопользователя; специальные и дополнительные права, включая предоставление налоговых льгот по соответствующим способам природопользования; (3) закрытый перечень оснований прекращения прав на природные ресурсы, которые используются для усиления устойчивости экологических систем; (4) конкретизация и пределы осуществления специальных и дополнительных прав [25] и др.), а также защита прав на природные ресурсы ((5) меры защиты прав на уже предоставленные природные ресурсы, возведенные на них объекты, направленные на повышение качества компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов и др.) [23, с. 23].

Специальными правовыми гарантиями исполнения обязанностей природопользователей по повышению устойчивости экологических систем являются: (1) ***досрочное прекращение прав на использование природных ресурсов***; (2) договорная неустойка за невыполнение или ненадлежащие выполнение мероприятий по повышению устойчивости экологических систем (например, в сфере лесоразведения и лесовосстановления) и др.

Специальными правовыми гарантиями выполнения требований рационального природопользования являются (1) правила об экологическом правосознании, связанном с внедрением в хозяйственную деятельность методов рационального природопользования, (2) меры надзора и контроля в сферах природопользования, направленного на любой вид повышения качества природной среды или ее отдельных элементов (например, в лесовосстановлении — это меры федерального государственного лесного надзора и муниципального лесного контроля), (3) меры юридической ответственности и др. [23, с. 23].

Таким образом, конституционное гарантирование рационального природопользования признается как в правоприменительной деятельности, так и в эколого-правовой науке. Конституционные гарантии в сфере рациоанльного природопользования получили конкретизацию в системе отраслевых правовых гарантий, которая требует дальнейшего совершенствования в виде наращивания объема обеспечительных правовых средств осуществления, охраны и защиты субъективных прав природопользователей, направленных на повышение устойчивости экологических систем, и корреспондирующих им юридических обязанностей иных лиц, а также выполнения требований, способствующих достижению цели максимально эффективной эксплуатации природных ресурсов и объектов.

Список источников

1. Определение КС РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
2. Определение КС РФ от 05.11.2003 № 403-О «По запросу Правительства Москвы о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 3 статьи 11 и пункта 7 статьи 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Вестник КС РФ. № 1. 2004.
3. Постановление КС РФ от 22.04.2014 № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2–6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В.Л. Герасименко и Л.Н. Герасименко» // Вестник КС РФ. № 4. 2014.
4. Определение КС РФ от 28.09.2017 № 1944-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ивановой Ираиды Львовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 81 Земельного

кодекса Российской Федерации и статьей 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Определение КС РФ от 27.06.2017 № 1266-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шуляева Владислава Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 9 пункта 9 статьи 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Определение КС РФ от 15.07.2004 № 282-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Моргачева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями части второй статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и пунктом 3 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение КС РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник КС РФ. № 2. 2011.
8. Определение КС РФ от 02.04.2009 № 476-О-П «По жалобе гражданки Боровиковой Надежды Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Вестник КС РФ. № 6. 2009.
9. Определение КС РФ от 03.11.2006 № 445-О «По жалобам граждан Бронникова Валерия Акимовича и Володина Николая Алексеевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник КС РФ. № 2. 2007.
10. Определение КС РФ от 26.05.2016 № 1003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузнецова Валентина Николаевича, Муртазина Загита Асхатовича и Олейник Натальи Георгиевны на нарушение их конституционных прав статьями 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Официально документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Определение КС РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник КС РФ. № 2. 2011.

12. Постановление КС РФ от 25.10.2016 № 21-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной» // Вестник КС РФ. № 1. 2017.
13. Определение КС РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник КС РФ. № 2. 2011.
14. Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 16–25. С. 17.
15. Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 4. С. 4–16.
16. Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Белгород, 2010. 22 с.
17. Мишанин К.С. Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 27 с.
18. Постановление Пленума ВС РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень ВС РФ. № 12. 2012.
19. Постановление ВС РФ от 01.09.2017 № 81-АД17-22. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
20. Определение КС РФ от 09.03.2017 № 565-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВУМН» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах» // Вестник КС РФ. 2017. № 4.
21. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.07.2017 по делу № А07-22510/2016. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
22. Лунева Е.В. Экологические императивы в системе правовых предписаний о рациональном природопользовании // Журнал российского права. 2020. № 6.
23. Лунева Е.В. Правовые гарантии в сфере рационального природопользования // Экологическое право. 2019. № 6. С. 18–24.
24. Лунева Е.В. Электронные торги по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, как способ обеспечения рационального землепользования // Журнал российского права. 2019. № 4. С. 120–134.
25. Лунева Е.В. Правовое обеспечение рационального природопользования и права на природные ресурсы // Экологическое право. 2019. № 3. С. 12–17.

Матвеева Е.В.,
кандидат юридических наук,
советник аппарата комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям
(Lnmtvv@gmail.com)

ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Matveeva E.V.,
PhD.,
Adviser of Committee of natural resources, property
and land relations, State Duma
(Lnmtvv@gmail.com)

APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS IN RUSSIA AND GERMANY

Россия сегодня стоит на пороге серьезных изменений, вызванных как внутренними, так и внешними факторами.

Так, на 1 июля 2020 года намечено голосование по поправкам в Конституцию РФ [1]. Предлагаемый текст обновленной Конституции РФ несколько усилен положениями, направленными на охрану окружающей среды. В частности, расширен перечень полномочий Правительства РФ путем добавления пп.е 5 и е6 в п.1 ст. 114 Конституции РФ, согласно которой правительство РФ:

е5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

е6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры [2].

Таким образом, можно предположить, что статья 42 Конституции РФ об экологических правах граждан получит правовое логическое отражение в виде корреспондирующей экологической обязанности Правительства РФ на конституционном уровне.

К внешним факторам, воздействующим на политику российского государства, относятся ситуация с пандемией, ускорение перехода наших европейских коллег на зеленый курс развития на фоне температурного климатического скачка («Зеленая сделка» ЕС, зеленый финансовый альянс среди 50-ти финансовых игроков (банков, инвестиционных фондов и страховых компаний), падение цен на наши природные ресурсы и т.д. Все это не может не заставить Россию как минимум задуматься о подготовке к новым реалиям жизни после ковид — 19 — переход к новой модели экономики, обеспечивающей устойчивое развитие общества и благоприятное состояние окружающей среды.

На официальном сайте ООН уже имеются публикации глав комитетов ООН, в которых доказывается причинно-следственная связь появление нового зоонозного вируса ковид — 19 с резким за последние несколько десятилетий ухудшением качества окружающей среды. Специалисты видят спасение в механизмах борьбы с изменением климата, заложенных в РКИК и Парижском соглашении — то есть в переходе на низкоуглеродный путь развития. Начавшаяся Июньская встреча ООН по борьбе с изменением климата проходит под лозунгом: «Изменение климата нельзя отправить на карантин».

Смена структуры экономики в результате перехода от углеродоемких источников энергии в возобновляемым, разворот политик стран в сторону создания экологических государств не может не отразиться на качестве реализации экологических прав граждан. Кстати, в качестве ремарки отмечу, на страницах германской юридической литературы уже давно идет дискуссия о необходимости включения еще одного признака современного государства в текст Основного закона ФРГ (например, в ст. 28, описывающей Конституционный строй Германии) как экологическое государство (Umweltstaat), наряду с уже зафиксированными признаками: правовое, демократическое, социальное государство [3].

Однако, Конституция ФРГ, очевидно, не столь гибкая в отличие от российского основного документа.

Готовясь к сегодняшнему докладу о реализации экологических прав граждан в России и Германии, возникла необходимость провести параллель не только пространственную между странами, но и временную.

I. Начну с последнего аспекта. Тут хотелось бы сделать ретроспективный шаг в десять лет, к тому моменту, когда автором была представлена к защите кандидатская диссертация по теме: Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии [4].

Что изменилось с тех пор в целом в концепции экологических прав граждан в мире.

Во-первых, изменилось содержание экологических прав граждан в свете накопившихся экологических проблем, а также в связи с усугублением климатической ситуации на Планете.

Именно этот экологический аспект сегодня занимает лидирующие позиции в международной повестке. В рамках форума устойчивого развития «Общее будущее», проводимом 25 ноября 2019 года Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям при поддержке ООН [5] многими спикерами был сделан вывод о том, что из всех 17 целей устойчивого развития ООН (ЦУР) именно 13-ой цели по борьбе с изменением климата отдан негласный приоритет. В данном случае, по мнению автора, такой перекос не стоит рассматривать негативно. Напротив, борьба с изменением климата возможна благодаря лесовосстановлению (ЦУР 15), ответственному потреблению и производству (ЦУР 12), чистой воде (ЦУР 6), созданию устойчивых городов и населенных пунктов (ЦУР 11), индустриализации, инновации и инфраструктуры (ЦУР 9), недорогостоящей и чистой энергии (ЦУР 7). И наоборот, борьба с изменением климата приведет к качественному и количественному улучшению состояния окружающей среды. Таким образом, получается, что ЦУР 13 является системообразующей в сфере охраны окружающей среды.

Тогда как еще десять лет назад благоприятность окружающей среды понималась через количественные и качественные показатели компонентов окружающей среды: вода, воздух и т.д. На страницах научной литературы юристами предлагались свои варианты содержания понятия благоприятная окружающая среда [6, с. 298; 7 с. 99; 8, с. 107; 9, с. 19], но на аспект изменения климата никто не делал отдельного акцента.

Во-вторых, подросли будущие поколения, о реализации экологических правах которых мы должны были заботиться, начиная еще с решений Стокгольмской конференции 1972 г [10]. И эти будущие поколения мы можем сегодня можем видеть на повсеместных школьных забастовках fridaysforfuture [11], вдохновленные школьницей из Стокгольма Гретой Турнберг. В России такое движение также появилось и набирает обороты, но пока не столь стремительно, как зарубежных странах. И опять — таки, краеугольным камнем обозначена проблема изменения климата.

В-третьих, усилилось значение экологических прав в качестве коллективных в связи с расширением экстерриториального негативного воздействия человека на природу. В литературе отмечается,

что во многих случаях удается лучше защитить права индивидуума, защищая права всего населения [12, с. 101].

II. Говоря о страновых различия России и Германии в подходах к пониманию экологических прав граждан можно отметить следующее.

Во-первых, в отличие от российского законодательства в германском, впрочем, как и в европейском, не закреплено основополагающее экологическое право — право на благоприятную окружающую среду или его аналог.

В Германии дискуссия о необходимости законодательного закрепления центрального экологического права началась в 70-х годах прошлого столетия [13]. Но если в 1971 г. немецкий законодатель разделял позицию о необходимости закрепления субъективного экологического права [14], то с 1973 г. речь идет о принципе охраны окружающей среды, а позже о государственной цели по охране окружающей среды, т.е. объективной норме, которая ориентирована на государство и общество в целом и лишь косвенно касается частных лиц [15].

«Экологическая» статья 20а Основного закона ФРГ звучит в следующим образом: «Государство защищает, сознавая ответственность перед будущими поколениями, естественные основы жизни человека и животных в рамках конституционного строя посредством законодательства и через осуществление исполнительной и судебной власти в соответствии с законом и правом». Примечательно, что данная «экологическая» норма сконструирована не путем предоставления экологических прав гражданам, как это свойственно для Конституции РФ (ст. 42), а через закрепление государственной цели по защите «естественных основ жизни» (natürliche Lebensgrundlagen [16, с. 24]). Государственная цель, в отличие основного экологического права, не дает права на защиту, а открывает путь для непосредственного действия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти [17, с. 144].

Такой подход проходит лейтмотивом через все экологическое законодательство Германии, которое отдельно не закрепляет основное экологическое право, не выделяет экологические права в самостоятельный правовой институт, как это свойственно для России.

Практика судов Германии подтвердила, что ст. 20а Основного закона ФРГ не применяется в качестве нормы, устанавливающей субъективное экологическое право [18, с. 575–579]. В немецкой литературе под субъективными правами понимаются те права, которые обеспечены возможностью подачи исков в их защиту [19]. Следуя логике, немецкие граждане не могут защитить свои права на благоприятные условия жизни (или «на естественные основы жизни») при помощи данной статьи.

По нашему мнению, «в этом кроется консервативная осторожность публичной власти и даже ее боязнь быть подвергнутой лавине экологических исков в адрес государства со стороны граждан» [20, с. 42], что может привести к необходимости создания экологических судов [21, с. 23–24].

При этом, в Германии крайне развита концепция «отражения прав», в рамках которой предполагается автоматическая реализация экологических прав граждан в результате активной деятельности государства по сохранения природы.

Напротив, российская концепция реализации экологических прав построена таким образом, что не скромничает при нормативном закреплении экологических прав граждан, однако часто не подкрепляет их корреспондирующими обязанностями. Например, провозглашая экологические права на экологическую информации, требуются от гражданина активные действия, иногда многоходовые, для того, чтобы получить эту информацию (запросы в соответствующие органы, ожидание ответа, уточнение запроса и т.д.). По сути, нивелирует возможность реализации самого права. Полагаем, что в конструкции права — корреспондирующие обязанности акцент должен быть не на правах сделан и совершенствовании механизма их реализации, а на обязанностях, хотя бы органов публичной власти обеспечить общедоступность экологической информации. В связи с этим стоит упомянуть набирающую популярность концепцию в Германии «открытого правительства». В частности, один из ведущих германских специалистов А. Дикс полагает, что без активной деятельности государства в сторону обеспечения свободного доступа к экологической информации невозможно говорить о «безбарьерной информационной среде» [22].

Таким образом, можно сделать вывод, что российский законодатель сделал выбор в пользу усиления субъективно-правовых начал, тогда как немецкие правоведы ратуют за развитие объективно-правового компонента экологического права. И это одно из ключевых концептуальных отличий между Россией и Германии по вопросу реализации экологических прав граждан.

На наш взгляд, немецкий подход представляется более эффективным с точки зрения конечного результата — обеспечение надлежащего (благоприятного) состояния окружающей среды, что приводит к автоматической реализации, «отражению» прав граждан на здоровье, благоприятную окружающую среду, на доступ к экологической информации и т.д. Делая акцент на необходимость совершенствования объективных механизмов охраны окружающей среды, как показывает немецкий опыт, позволяет вполне успешно добиваться реализации экологических прав граждан. Полагаем, что

Росси необходимо совершенствовать эколого-правовые инструменты охраны окружающей среды (ОВОС, экологическая экспертиза, экологический контроль (надзор) и др.) и экологические права граждан автоматически получать свою реализацию.

Список источников

1. Указ Президента РФ от 1 июня 2020 года № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006010049
2. Закон «О поправке к Конституции Российской Федерации» «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // http://duma.gov.ru/news/48045/
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist
4. Е.В.Матвеева. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в РФ и ФРГ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2010. 27 с.
5. https://общеебудущее.рф
6. Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: НОРМА. 2001.
7. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ. 2003.
8. Миняев А.О. Экологическое право: Конституционные основы. Учебное пособие для вузов. М.: Городец. 2004.
9. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев: Наук. думка. 1976.
10. Декларация об окружающей среде. Принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 года на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды // http://www.un.org/russian/documen/declarat/chrondec.htm (скопировано 15.03.2020).
11. https://fridaysforfuture.org
12. *Поленина С.В.* Права человека и их защита (Опыт Канады) // Государство и право. 1996. № 10.
13. Grundgesetz : Kommentar / Maunz T., Dürig G. (Hrsg). München: Beck. 55. Aufl. 2009.
14. Экологическая Программа ФРГ, утвержденная Правительством ФРГ от 14 октября 1971 г. // Umweltprogramm der Bundesregierung. Bundestags-Drucksache VI/2710 vom 14. Oktober 1971.
15. Стенограмма выступления Федерального Канцлера Германии В. Бранда на заседании Бундестага ФРГ от 18.01.1973 // Stenographische Protokolle der 7. Wahlperiode, 7. Sitzung des Deutschen Bundestages. 1973.
16. Понятие «естественные основы жизни» по сути, является синонимом понятия «окружающая природная среда» — совокупность природных и природно-антропогенных объектов. Исходя из смысла ст. 20а, к ес-

тественным основам жизни не относится антропогенные объекты (См., например, Grundgesetz : Kommentar / Maunz T., Dürig G. (Hrsg). München: Beck. 55. Aufl. 2009.)
17. *Czajka D.* Umweltschutz und Verfassung // Natur- und Umweltschutzrecht / Benz H. (Hrsg). Heidelberg: Müller, Jurist. Verl. 1989.
18. *BVerfG* Beschluß vom 16.10.1979 — 1 BvR 647/70, 7/74 // Neue Juristische Wochenschrift. 1980.
19. *Ermacora F.* Grundriß der Menschenrechte. Wien: Manzsche Verlags– und Universitätsbuchhandlung. 1993.
20. Е.В.Матвеева. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии // Экологическое право. 2010. С. 22–27.
21. Grundgesetz : Kommentar / Maunz T., Dürig G. (Hrsg). München: Beck. 55. Aufl. 2009.
22. Dr. Alexander Dix. Abstract of the Statement // http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/63591/att_20121008ATT53094-4845415998705684683.pdf

Наумова В.А.,
аспирант Кафедры экологического и земельного права
Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова
(valerianaumova@list.ru)

ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США КАК ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Naumova V.A.,
Postgraduate student of the Department of Environmental
and Land Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University
(valerianaumova@list.ru)

THE HISTORY OF THE FORMATION OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE USA AS A POSITIVE EXPERIENCE OF LIQUIDATION OF THE ACCUMULATED DAMAGE TO THE ENVIRONMENT

На сегодняшний день едва ли кто-либо осмелится отрицать наличие большого количества участков, загрязненных опасными веществами еще в XX столетии, так называемых объектов накопленного

вреда окружающей среде, что само по себе является нарушением статьи 42 Конституции Российской Федерации, предусматривающей право каждого на благоприятную окружающую среду.

Основной закон страны предлагается дополнить статьей 75[1], предусматривающей создание в Российской Федерации условий для устойчивого экономического роста страны, однако увеличивающееся число объектов накопленного вреда без принятия мер по их ликвидации является сдерживающим фактором на пути реализации данного положения.

Таким образом, в свете предлагаемых к принятию поправок к Конституции Российской Федерации, видится целесообразным привлечение внимания к необходимости усовершенствования законодательства по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в т.ч. с учетом положительного опыта зарубежных стран в решении проблемы ликвидации накопленного вреда.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон «Об охране окружающей среды» был дополнен главой XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде», состоящей всего из двух статей: статьи 80.1, отражающей организационные меры по выявлению, оценке и учету объектов накопленного вреда окружающей среде; и статьи 80.2, посвященной регулированию организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

И если в Российской Федерации правовое регулирование проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде только набирает обороты, осознание необходимости ликвидации накопленного вреда в США в 70–80-е гг. XX века привело к формированию и постепенному улучшению уникального правового института в решении проблемы загрязнения окружающей среды — к созданию Суперфонда, положительный опыт применения которого может быть учтен при разработке новой государственной программы Российской Федерации, посвященной охране окружающей среды (в свете окончания действия государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы).

Основой для принятия Закона «О всеобъемлющих мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба и привлечения к ответственности» (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act — CERCLA), наиболее известного как Закон «О Суперфонде», подписанного президентом Картером в последние часы сессии 96-го Конгресса 11 декабря 1980 года, послужила необходимость решения проблемы загрязнения земель и водных объектов опасными веществами, сброшенными в окружаю-

щую среду. В частности, особое внимание было приковано к двум участкам, регулярно изображаемым в телевизионных новостях и новостных журналах в конце 1970-х и начале 1980-х годов, заложившие соответствующий контекст для понимания целей этого закона.

Первый участок, именуемый «Долиной барабанов» («Valley of the Drums») [1, с. 192], отражен в сознании американского населения красочными образами извергающихся, дымящихся баков для хранения нефтепродуктов. Наименование участка площадью 23 акра (около 93 077,7 м^2), расположенного в штате Кентукки, вызвано складированием на поверхности 200-литровых бочек, заполненных токсичными отходами, похожими на барабаны. Участок не привлекал внимания местных жителей вплоть до пожара 1966 года, продлившегося неделю, и впервые продемонстрировавшего местным властям необходимость правового регулирования захоронения опасных токсичных отходов.

Новости о другом участке — «Лав-канале» (Love Canal) [1, с. 193] — районе города Ниагара-Фолс в штате Нью-Йорк — продемонстрировали большую обеспокоенность общественности под руководством активистки Лоис Гиббс, отреагировавшими на опубликованные должностными лицами результаты тестов, свидетельствующих о «поврежденных хромосомах» населения, а также о результатах взятых проб воздуха и почвы, загрязненных 82 химикатами. Место захоронения промышленных отходов, которое окружало местных жителей и на котором размещалась школа и жилой район, привело к объявлению чрезвычайного положения на национальном уровне и к необходимости проведения масштабных работ по обезвреживанию захоронения. Однако в законодательстве США многие природоохранные законы, принятые ранее в 1970 — х годов, не позволяли принимать меры по восстановлению состояния окружающей среды, связанные с предшествующим загрязнением земель. Помимо этого, отсутствовали нормы, регулирующие порядок и способ финансирования обезвреживания опасных отходов.

Принимая во внимание учащающиеся случаи загрязнения окружающей среды опасными отходами, а также возросшую общественную озабоченность по поводу ухудшения состояния городского воздуха, природных зон, заваленных отходами бытового потребления, и городских водных ресурсов, загрязненных опасными примесями, по инициативе президента Ричарда Никсона было сформировано Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency — EPA), начавшее свою деятельность 2 декабря 1970 года.

С момента своего основания Агентством по охране окружающей среды было инициировано принятие целого ряда нормативных

правовых актов, направленных на регулирование различных аспектов охраны окружающей среды, однако наиболее масштабным с точки зрения регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде стала разработка Закона «О Суперфонде».

Цель закона «О Суперфонде» заключалась в выявлении загрязненных участков, обеспечении проведения очистных работ федеральным правительством либо частными лицами, принуждении тех, кто связан с загрязнением, к оплате затрат на очистку и в привлечении интереса частных лиц к предотвращению дальнейшего загрязнения [1, с. 193].

Хотя эти цели прямо не изложены в законе, суды выводят цели Закона «О Суперфонде» из истории его принятия и буквального толкования текста: «Закон «О всеобъемлющих мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба и привлечения к ответственности» разработан для содействия проведения очистных работ на участках, загрязненных опасными отходами, и обеспечения того, чтобы расходы по очистке несли те, кто несет ответственность за загрязнение» [1, с. 193]; «Двойная цель закона заключается в поощрении быстрого реагирования и возложении расходов на тех, кто несет ответственность за загрязнение» [1, с. 193]; «Закон «О всеобъемлющих мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба и привлечения к ответственности» был принят как для обеспечения быстрого реагирования на общенациональные угрозы, порождаемые 30 [000]-50 000 ненадлежащим образом управляемыми объектами, загрязненными опасными отходами в этой стране, так и для стимулирования добровольного принятие мер реагирования на этих участках» [1, с. 193].

Таким образом, приведенные высказывания свидетельствуют, что первоочередная задача Закона «О Суперфонде» в части ликвидации накопленного вреда, причиненного окружающей среде, заключается в поиске ответственных за загрязнение лиц и возложении на них бремени финансирования восстановительных работ.

Закон «О Суперфонде» предусматривает несколько вариантов проведения очистных работ:

1) самостоятельно Агентством по охране окружающей среды;

2) самостоятельно ответственными за загрязнение сторонами;

3) частично Агентством по охране окружающей среды, частично ответственными сторонами.

Для реализации 1 варианта ликвидации накопленного вреда окружающей среде (силами Агентства по охране окружающей среды) в соответствии с Законом «О Суперфонде» формируется специальный трастовый целевой фонд, финансируемый главным образом за счет акцизов на нефтепродукты и химическое сырье, с тем, чтобы

уполномоченный государственный орган имел возможность оплачивать очистные работы в тех случаях, когда ответственные лица не были обнаружены, либо отказались проводить очистные работы в добровольном порядке.

Расширенная схема привлечения к ответственности по Закону «О Суперфонде» позволяет не только сохранить ресурсы трастового фонда (любое исследование загрязненного участка или очистные работы, оплаченные и проведенные потенциально ответственными сторонами, являются сэкономленными денежными средствами), но и восстановить денежные средства в трастовый фонд за счет предъявления исков по возмещению понесенных Агентством по охране окружающей среды затрат и доходов от взыскиваемых штрафов.

Предусмотренная Законом «О Суперфонде» схема привлечения к ответственности предусматривает создание мощного стимула для потенциально ответственных лиц вести переговоры о заключении соглашения с Агентством по охране окружающей среды о внесудебном урегулировании, а также создает стимулы для предотвращения загрязнения и добровольной очистки загрязненных участков, не включенных в список объектов Национальных приоритетов (The National Priorities List (NPL)) или подлежащих исполнению в принудительном порядке.

Ответственность по закону «О Суперфонде» носит ретроактивный, строгий и солидарный характер. Ответственность имеет обратную силу, поскольку она применяется к загрязнению, возникшему до принятия Закона «О Суперфонде» в 1980 году. Ответственность является строгой, поскольку ответственная сторона несет ответственность, даже если действовало добросовестно. Ответственность является солидарной, в результате чего уполномоченный государственный орган может привлечь к ответственности как одно, так и несколько лиц, посредством предъявления требования о возмещении понесенных расходов на очистку.

Как уже было отмечено выше, деятельность программы Суперфонда во многом сосредоточена на объектах, включенных в список Национальных приоритетов. Этот список включает в себя наиболее загрязненные участки в стране. Уникальность участков, включенных в список, заключается в том, что это единственные участки, где средства трастового фонда могут быть использованы для долгосрочных очистных работ, называемых «восстановительными действиями».

Необходимо отметить, что хотя список Национальных приоритетов является одним из основных направлений программы Суперфонда, Агентство по охране окружающей среды уполномочено осуществлять правоприменительные действия на любом участке, где происходит выброс опасных веществ или угроза их выброса в окру-

жающую среду, а не только на участках, включенных в список. По состоянию на конец 2007 года 72% действий по устранению загрязнения приходилось на участки, не включенные в список Национальных приоритетов [1, с. 213].

Реализация 2 механизма ликвидации накопленного вреда окружающей среде, т.е. непосредственно лицами, вследствие деятельности которых был причинен вред окружающей среде, в полной мере отражает реализацию принципа международного экологического права «загрязнитель платит».

Особенность схемы привлечения к ответственности, закрепленной в Законе «О Суперфонде», заключается в возможности ликвидации накопленного вреда за счет не только загрязнителей, но и лиц, извлекающих выгоду из очищенных участков: за счет владельцев и субъектов хозяйственной деятельности, некоторые из которых, вероятно, не имели отношения к загрязнению участка.

Стороны, подпадающие под ответственность по Закону «О Суперфонде», стали известны как «потенциально ответственные стороны» («potentially responsible parties» (PRPs)), а не как «загрязнители».

При ликвидации накопленного вреда окружающей среде большое распространение получили соглашения о внесудебном урегулировании, заключаемые потенциально ответственными сторонами с Агентством по охране окружающей среды, большая часть которых заключается сторонами на добровольной основе в силу нескольких причин.

Во-первых, потенциально ответственные стороны осознают масштабы суммы иска, предъявленного Агентством по охране окружающей среды. Во-вторых, соглашаясь на заключение соглашения о внесудебном урегулировании, по которым потенциально ответственные стороны добровольно соглашаются провести исследования участка и его очистку, потенциально ответственное лицо самостоятельно проводит исследования участка или его восстановление, имея больший контроль как над деятельностью, проводимой на участке, так и над затратами. Наконец, перекладывание финансового бремени по проведению очистных работ на потенциально ответственных лиц является значительными источниками косвенного дохода для программы, поскольку позволяет сохранить средства целевого фонда для последующего их направления на ликвидацию вреда на участках, на которых затруднительно или невозможно определить круг ответственных сторон.

Когда потенциально ответственные стороны соглашаются на основе заключенного соглашения с Агентством по охране окружающей среды о внесудебном урегулирования провести очистные работы на загрязненном участке вместо того, чтобы выполнять очистные работы на основании судебного решения в соответствии

с положениями закона о привлечении к ответственности, или по принуждению Агентства по охране окружающей среды, эти действия именуются в законе «действиями за счет потенциально ответственных сторон» («PRP-lead»).

Наконец, необходимо отметить, что зачастую ликвидация накопленного вреда происходит при совместных усилиях Агентства по охране окружающей среды и потенциально ответственных сторон, поскольку восстановление участка может в разное время быть профинансировано за счет фонда, а затем за счет потенциально ответственных лиц или наоборот, по мере заключения соглашений о внесудебном урегулировании или выдачи принудительных распоряжений.

Как правило, большинство действий на ранней стадии процесса очистки — исследования участка и разработка проекта очистных работ — финансируются Агентством по охране окружающей среды, а большинство последующих (и более дорогостоящих) действий — т.е. проведение непосредственно очистных работ — оплачивается потенциально ответственными сторонами, как показано ниже в Таблице 1 [1, с. 215].

Таблица 1

Сравнение объема финансирования на различных этапах ликвидации накопленного вреда окружающей среде за период с 1980 по 2008 гг.

	Исследование участка		Разработка проекта очистных работ		Проведение очистных работ	
Период	За счет Суперфонда	За счет потенциально ответственных сторон	За счет Суперфонда	За счет потенциально ответственных сторон	За счет Суперфонда	За счет потенциально ответственных сторон
1980–1986	76%	24%	63%	37%	67%	33%
1987–1990	52%	48%	49%	51%	54%	46%
1991–1999	54%	46%	28%	72%	27%	73%
2000–2008	66%	34%	51%	49%	36%	64%

В заключение необходимо отметить, что программа ликвидации накопленного вреда, предусмотренная законом «О суперфонде», не является безупречной и ее реализация была омрачена целой серией скандалов, однако на практике в результате совместных усилий

Агентства по охране окружающей среды и потенциально ответственных лиц, многие загрязненные участки в результате проведенных очистных действий были вновь вовлечены в оборот, что свидетельствует о положительном опыте применения данной программы.

Следует также обратить внимание на тот факт, что на протяжении длительного времени в СССР, а затем в Российской Федерации вплоть до 2001 года действовала система экологических фондов, разработанная профессором Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова Петровым Владиславом Васильевичем для аккумулирования взимаемых обязательных периодических платежей за загрязнение окружающей среды с дальнейшим их расходованием на финансирование мероприятий по улучшению состояния окружающей среды в пределах соответствующего региона. Эта идея в наиболее полном виде нашла свое отражение в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», но первые шаги были сделаны в связи с принятием в 1988 году совместного Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Вместе с тем постановлением Правительства от 11.10.2002 № 721 федеральный экологический фонд был ликвидирован. Как отмечают профессора МГЮА Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. «произошедшая реорганизация была обусловлена изменением налогового и бюджетного законодательства, нацеленного на консолидацию денежных средств, взимаемых за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов в бюджетной системе» [2, с. 63–64].

Несмотря на то, что система экологических фондов подвергалась критике со стороны контролирующих органов и органов прокурорского надзора в части нецелевого расходования средств экологических фондов, а также на отсутствие четкой системы управляемости их деятельностью, в научном сообществе деятельность экологических фондов оценивалась положительно, как инструмент организационного обособления средств, предназначенных на охрану окружающей среды [3, с. 186].

Председатель Комитета по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.Н. Грешневиков в 2004 году в одном из интервью признал, что Федеральный экологический фонд был ликвидирован необдуманно, и его ликвидация подорвала экономический механизм государственного регулирования природопользования [4, с. 17]. Аналогичным образом составители научно-практического комментария к Федеральному закону от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», изданного на базе Института законодательства и сравнительного право-

ведения, пришли к выводу, что ликвидация федерального экологического фонда привела к «утрате компенсирующей функции платы за негативное воздействие на окружающую среду» [5], являющейся основным компонентом экономического механизма охраны окружающей среды.

Президент Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость формирования экологических фондов. В частности, Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» определял необходимость органов государственной власти и органов местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества в принятии мер, направленных на создание системы экологических фондов. Помимо этого, подпунктом «н» пункта 26 Указа Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» в качестве приоритетного направления решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности предусмотрено создание и развитие системы экологических фондов. Во исполнение поставленных задач Правительством Российской Федерации издано Распоряжение от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», согласно которому Министерству природных ресурсов и экологии, Министерству экономического развития, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерству финансов поручено проработать вопрос, связанный с созданием и развитием системы экологических фондов с представлением соответствующего доклада в Правительство Российской Федерации до 05.04.2020.

Несмотря на то обстоятельство, что эпидемиологическая ситуация в стране потребовала пересмотра системы первоочередных задач всех ведомств государственной власти, вопрос восстановления системы экологических фондов, тем не менее, стоит в повестке дня Правительства Российской Федерации, что дает надежду на последующее обращение внимания к данному вопросу.

Обозначенная проблема приобрела большую актуальность в условиях экологической аварии в г. Норильске, вновь продемонстрировавшей необходимость аккумулирования денежных средств в отдельном фонде для финансирования мероприятий по скорейшей ликвидации причиненного вреда окружающей среде, поскольку не все субъекты хозяйственной деятельности обладают достаточными активами для самостоятельной ликвидации последствий аварийного разлива нефтепродуктов, в то время как все природопользовате-

ли являются субъектами платы за негативное воздействие на окружающую среду, зачисление которой в соответствующий фонд могло бы служить основным способом пополнения экологического фонда.

Таким образом, в свете положительного опыта применения программы Суперфонда в США, видится целесообразным восстановление системы экологических фондов в правовой системе Российской Федерации, куда подлежали бы зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду, а также взыскиваемые в качестве возмещения вреда денежные средства, направляемые в последующем, помимо прочего, на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде.

Список источников

1. Martha L. Judy, Katherine Nicole Probst. Superfund at 30 // Vermont Journal of Environmental Law, Vol. 11, p. 191, 2009
2. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые основы бизнеса в сфере природопользования. Учебное пособие для бакалавров. Проспект. 2017. С. 63–64
3. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало. 2000
4. Интервью с заместителем председателя комитета по экологии Государственной Думы России Анатолием Грешневиковым // Экология и право. 2004. № 2 (13) С. 16–18
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин и др.; отв. ред. Н.И. Хлуденева. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 528 с.
6. Кичигин Н.В. Соотношение механизма ликвидации накопленного вреда и обязанностей правообладателей земельных участков // Экологическое право. 2020. № 1. С. 26 — 27.
7. Козырь О.М. Отходы производства и объекты накопленного вреда окружающей среде: проблемы правоприменения // Экологическое право. 2020. N 1. С. 45 — 47.
8. Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. 2018. N 5. С. 17 — 21
9. Новикова Е.В. Правовое обоснование подходов к распределению экологических обязательств между новым и прежним природопользователями // Государство и право. 2003. № 2. С. 47–55.
10. Петрова Т.В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. N 1. С. 23 — 25.
11. Michael G. Faure, Liu Jing. New Models for the Compensation of Natural Resources Damage // Kentucky Journal for Equine, Agriculture, and Natural Resources Law, Vol. 4, No. 2
12. Howard F. Chang, Hilary Sigman. The Effect of Joint and Several Liability Under Superfund on Brownfields // NBER Working Paper No. w11667

13. David Slutzky, A. J. Frey. Brownfields Uncertainty: A Proposal to Reform Superfund // Cityscape, Vol. 12, No. 3, p. 85, 2010
14. Christopher D. Thomas. Tomorrow's News Today: The Future of Superfund Litigation // Arizona State Law Journal, Volume 46, Special Issue, 2014

Оленина Т.Ю.,
доцент кафедры государственного права,
кандидат юридических наук, доцент,
Карельский филиал РАНХиГС
(tyolenina@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА КАНАДЫ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Olenina T.Yu.,
assistant professor of state law,
Ph.D., associate professor,
Karelian branch of RANEPA,
(tyolenina@mail.ru)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT: USING CANADA'S EXPERIENCE IN RUSSIAN CONDITIONS

Внесение изменений в действующую Конституцию Российской Федерации является достаточно сложным и многоэтапным процессом. В рамках него необходимо должное внимание уделять сравнительному правоведению. В рамках устойчивого управления лесами одним из положительных примеров среди зарубежных стран является Канада.

Лесное законодательство Канады является одним из самых строгих в мире. Оно обеспечивает реализацию устойчивого управления лесами по всей стране. Особенностью канадской правовой системы является то, что в ней охватываются отдельные источники английского общего права, французского гражданского права, права аборигенов, и местные традиции и обычаи [1, с. 155]. Конечно же, такое сочетание не является характерным для России,

поскольку она относится к романо-германской правовой системе со своими особенностями, обусловленными историческими, традиционными, экономическими, социальными, культурными и иными факторами. В тоже время представляется необходимым учесть положительный опыт Канады для внесения грамотных изменений в действующую Конституцию России в рамках устойчивого управления лесами.

Конституция Канады (так называемой «первой волны») принималась с определенной целью: получение автономии от метрополии [2, с. 160–161]. В связи с этим устойчивое управление лесами не получило отражение в Конституции Канады. В русле конституционного измерения трансформации экологического и природоресурсного законодательства, на наш взгляд в современные конституции зарубежных стран и России необходимо внести нормы, закрепляющие устойчивое развитие и его неотъемлемую составляющую — устойчивое управление лесами как одну из основ конституционного строя, которое пока конституционалистами не рассматривается в качестве основ или конституционного принципа.

В Канаде имеются письменные акты, определяемые как часть Основного закона, в качестве которых, в частности, выступают Акт Британской Северной Америки 1867 года (переименован в 1982 году в Конституционный Акт Канады 1867 года) и Конституционный акт 1982 года (включает Хартию прав и свобод). Конституционным актом 1867 г. (пункт 92 А.) предусматривается, что законы о лесных ресурсах принимаются провинциями. В Хартии прав и свобод не конкретизируются (перечисляются) экологические права или права в отношении природных ресурсов, лишь предусматривается, что «какие-либо права или свободы, существующие в настоящее время на основе соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам или таким образом приобретенных». Тем самым земля выступает основополагающим природным ресурсом, в результате использования которого возникают права человека и гражданина на леса и другие природные ресурсы.

С точки зрения провинциального конституционного регулирования, единственный конституционный акт, есть в Британской Колумбии. В нем говорится исключительно про органы государственной власти данной провинции без конкретизации полномочий в отношении природных ресурсов и, в частности, лесов.

В итоге, конституционные основы Канады, как впрочем и России, при отсутствии специального регулирования устойчивого управления лесами, оказывают существенное влияние на его функционирование.

Присутствие законодательного регулирования охраны и использования лесов в рамках устойчивого управления лесами развивает конституционные начала и приобретает особое значение. Для Канады не свойственно выделять нормативные и ненормативные акты (включая статуты). Это характерно и другим странам англо-саксонской правовой системы.

Законодательных актов (статутов), затрагивающих вопросы охраны и использования лесов, в рассматриваемой стране достаточно много, поэтому можно сделать классификацию видов, например, по их внутреннему содержанию, подразделив на базовые, специализированные и отраслевые.

В области охраны и использования лесов, лесного хозяйства базовые статуты затрагивают обширный спектр. На федеральном уровне, например, таковым выступает Закон о лесном хозяйстве, 1985 г., который определяет полномочия, обязанности и функции министра природных ресурсов в области лесного хозяйства. В Канаде, в отличие от России, комплексное законодательное регулирование охраны и использования лесов отсутствует.

Наиболее объемным является лесное законодательство на уровне провинций и территорий с дифференцированным подходом. Каждое провинциальное и территориальное правительство разрабатывает и обеспечивает соблюдение законодательства, правил и политики, касающихся лесов. Прежде всего, в субъектах Канады представлено базовое лесное законодательство.

В провинции Альберта принят базовый Закон о лесах, 2000 г., который устанавливает основные полномочия органов государственной власти провинции и разрешения на использование лесов. В нем также определяется распределение древесины и обязанности органов управления лесами по распределению лесов от имени государства, преступления и наказания, которые могут быть наложены на деятельность с нарушением закона.

В Законе о лесах провинции Альберта особо отмечается, что Министр, с одобрения Вице-губернатора в Совете может заключить соглашение об управлении лесным хозяйством с любым лицом, чтобы предоставить этому лицу возможность входа на земли лесного фонда с целью создания, выращивания и заготовки древесины способом, предназначенным для обеспечения урожайности в соответствии с принципами и практикой устойчивого управления лесами.

Закон о лесе Британской Колумбии, 1996 г. определяет провинциальные леса, площади лесозаготовок, виды лицензий, маркировку древесины, масштабирование древесины, платежи и другое.

Вице-губернатор в Совете может назначить любую лесную землю в качестве Провинциального леса и может распорядиться о консолидации или разделении провинциальных лесов.

Тем самым, с учетом различий между субъектами Канады комплексное базовое правовое регулирование охраны и использования лесов на региональном уровне позволяет наиболее полно учесть соответствующую специфику. Среди вопросов, регулируемых базовыми статутами, можно выделить охрану, использование лесов, деятельность лесного хозяйства, выдача лицензий, установление платежей и юридической ответственности, то есть в законах содержатся все необходимые правовые основы для реализации устойчивого управления лесами.

Отдельные муниципалитеты с учетом исторических особенностей обладают на основании закона дополнительными возможностями, направленными на сохранение растений, лесов и их восстановления в рамках соответствующего муниципалитета. В частности, в г. Ванкувер может осуществляться защита деревьев, контроль над лесоустройством на муниципальных землях.

Необходимо отметить, что в целом базовое лесное законодательство Канады, довольно развито и направлено на обеспечение устойчивого управления лесами.

Специализированные лесные законы Канады представляют собой существенную часть правовые основ, характеризующих устойчивое управление лесами. Они развивают правовые нормы базовых лесных статутов. В Канаде высшей юридической силой обладают специализированные статуты по отношению к базовым, что подтверждает судебная практика (дело Re Strachan and Melfort, по которому несмотря на наличие права на обращение в базовом лесном законодательстве, суд Саскачеван сослался на ограничение этого права в специализированном статуте о муниципальном лесоустройстве и отказал собственникам земельных участков в праве на жалобу против проведения работ по лесоустройству). На федеральном уровне специализированным является Закон о департаменте природных ресурсов, 1994 г.

Провинциальное специализированное лесное законодательство Канады достаточно объемно и затрагивает общие вопросы охраны, защиты лесов и лесопользования, а также отдельные особенности правового регулирования лесных отношений.

В Британской Колумбии приняты следующие специализированные статуты: Закон о лесной и пастбищной практике, Закон о восстановлении лесов, 1999 г., Закон о Министерстве лесов и пастбищ, 1996 г. и другие.

Закон о восстановлении лесов (пункт 5) предусматривает, полномочия Совета директоров по лесовосстановлению Британской Колумбии по созданию сециальных комитетов. Закон о Министерстве лесов и пастбищ (пункт 4) предусматривает цели и функции соответствующего Министерства.

В Канаде распространены специализированные статуты, носящие частный характер, то есть нацеленные на решение индивидуальных задач. К таким частным статутам в сфере охраны и использования лесов относится Закон Альберты о регулировании лесохозяйственных профессий. Он посвящен Ассоциации специалистов лесного менеджмента Альберты, содержит подробную информацию о правах и правилах, регулирующих лесохозяйственную деятельность в Альберте, включая профессиональную этику и процедуру подачи жалобы.

Третью обширную группу лесных статутов составляют отраслевые законы на федеральном, так и на региональном уровне Канады. В них присутствуют нормы, затрагивающие природопользование (в том числе лесопользование) и управление природными ресурсами. Провинциальное лесное законодательство охватывает вопросы лесоустройства, лесного планирования, территориального планирования и распространяются на лесные правоотношения.

В провинции Альберта в качестве отраслевых выступают Закон о государственных землях и Закон об управлении земельными ресурсами Альберты. Закон о государственных землях шире, и регулирует общее пользование, распоряжение и управление государственными землями (в том числе занятыми лесами) [5].

Закон о земле Британской Колумбии оговаривает возможности лесозаготовки на землях Короны и платежи за древесину на этих землях (статьи 23, 24).

В провинции Онтарио в области лесных отношений действуют следующие отраслевые статуты: Закон об экологической оценке, 1990 г. и Экологический Билль о правах, 1993 г. Закон об экологической оценке применяется к министерствам и ведомствам Онтарио и устанавливает планирование и процесс принятия решений с целью учета потенциальных экологических последствий и определение мер их смягчения до начала проекта. На все экологически значимые предложения, включая те, которые связаны с управлением лесами, распространяет действие Экологический Билль о правах. Его цель защита, сохранение и восстановление целостности окружающей среды; обеспечение устойчивости окружающей среды [6].

Для обеспечения функционирования устойчивого управления лесами на ряду со статутами важно подзаконное правовое регули-

рование, которое в Канаде и в России различно в силу особенностей правовых систем [3].

Парламент Канады может делегировать отдельные нормотворческие полномочия другим органам государственной власти (путем принятия закона «enabling statutes» (дозволяющие регулирование) [4]), которые в дальнейшем принимают акты делегированного законодательства (директивы, правила, приказы и другие (regulations, rules, orders or by-laws)).

Например, в статье 151.01 Закона о лесе Британской Колумбии, 1996 г. определяются критерии осуществления дискреционных полномочий, согласно которым Лейтенант-губернатор в Совете может устанавливать правила, касающиеся критериев, которые лицо должно использовать при осуществлении дискреционных полномочий, предоставленных этому лицу в соответствии с настоящим Законом. Эти критерии являются дополнением к любым критериям, требуемым настоящим Законом.

На федеральном уровне приняты Правила лесопользования, 1993 г. которые, касаются рубки и вывоза древесины, согласно которым рубка древесины в лесах и вывоз древесины из лесов возможны только на основании лицензии, выданной сотрудником лесного хозяйства или соглашения, заключенного с министром природных ресурсов.

В провинции Альберта существует ряд правил, взаимосвязанных с Законом о лесах (в том числе Положение об управлении лесным хозяйством), в которых рассматриваются ключевые аспекты лесопользования и обеспечивается основа для всех видов деятельности, связанных с заготовкой древесины.

Подводя итог подзаконным актам, необходимо отметить, что важнейшее значение для устойчивого управления лесами имеет обеспечение того, чтобы эти лесные правила и директивы, соблюдались, что проверяется при помощи осуществления плановых и выборочных проверок лесных заготовок и производства древесины, а также путем осуществления контроля в местах рубок. Наряду с этим, лесозаготовительные компании и отдельные граждане самостоятельно составляют отчеты, предоставляемые правительствам субъектов Канады.

Наряду со статутами и подзаконными актами конституционные нормы в области охраны и использования лесов развиваются в муниципальных правовых актах. В Канаде правовая природа муниципального правового акта довольно сложна.

В Канаде, в отличие от России, отсутствует дефиниция муниципального правового акта на федеральном уровне. Среди муници-

пальных правовых актов Канады в основном используется, заимствованный из английской юридической практики, bylaw или by-law («местный закон»).

В статье 135 Муниципального закона Онтарио детально определяется, как посредством bylaw местный муниципалитет (local municipality) может запретить или регулировать уничтожение или повреждение деревьев.

By-law о зонировании Оттав, определяет полномочия органов местного самоуправления Оттавы в отношении Зеленого пояса (Greenbelt of Ottawa). By-law о защите деревьев Ванкувера определяет причины, на основании которых граждане могут подать заявку на удаление дерева, в том числе произрастающего на частной земле, и предусматривает обязанность по посадке взамен нового саженца.

Таким образом, муниципальный правовой акт, рассматриваемый как разновидность делегированного законодательства, нацелен на конкретизацию конституционных основ и статутов.

Подводя итог, следует отметить, что реализация устойчивого управления лесами в Канаде обуславливает определенную специфику системы его источников в целом. Исходя из проведенного анализа отдельных источников Канады, можно сделать следующие выводы:

1) ограниченное конституционное регулирование охраны и использования лесов;

2) лесные статуты Канады представляют собой инструкцию для конкретных органов или лесопользователей, направленную на сохранение и восстановление лесов. Несмотря на то, что федеральное лесное законодательство Канады не предусматривает четких норм, закрепляющих устойчивое управление лесами, оно основано на Монреальском процессе и принятых Критериях и индикаторах, а также регулируется нормами лесного законодательства провинций и территорий Канады;

3) наличие большого количества актов делегированного законодательства органов законодательной власти, предписывающих стандарты и порядок решения вопросов устойчивого управления лесами, что подчеркивает ограничивающий подход к компетенции субъектов лесных правоотношений.

Наряду с этим, представляется целесообразным внести нормы, закрепляющие устойчивое развитие и его неотъемлемую составляющую — устойчивое управление лесами как одну из основ конституционного строя в современные конституции зарубежных стран и России.

Список источников

1. Кабышев С.В. Гармонизация законодательства: опыт Канады // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 155–158.
2. Ларичев А.А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2018. 489 с.
3. Троицкий В.С. Делегирование законодательных полномочий в Великобритании и странах содружества // Юриспруденция. 2004. № 2. С. 89–92.
4. Blake S. Administrative law in Canada, 5th ed. Markham, Ontario: LexisNexis Canada, 2011. 324 p.
5. Province of Alberta. 28.05.2020. URL: https://www.sfmcanada.org/images/Publications/EN/AB_info_Provinces_and_territories_EN.pdf
6. Province of Ontario. 28.05.2020. URL: https://www.sfmcanada.org/images/Publications/EN/Ontario_info_Provinces_and_territories_EN.pdf

Сиваков Д.О.,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
(dmitrius1978@yandex.ru)

ФЕНОМЕН ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ В ПРАВОПОРЯДКАХ РЯДА СТРАН

Sivakov D.O.,
PhD.,
The Institute of legislation and comparative law
under the government of the Russian Federation
(dmitrius1978@yandex.ru)

THE PHENOMENON OF PUBLIC OWNERSHIP OVER WATER IN CERTAIN JURISDICTIONS

Постановка проблемы. Во многих странах мира существует феномен государственной собственности на водные объекты. Его значение выходит за рамки правовой жизни и приобретает социальное и экономическое звучание [1, с. 56–69; 15, с. 40–55].

Согласно ст.9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы (в том числе, и воды) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Одновременно земля и другие природные ресурсы находятся в частной, государственной, муниципальной и в иных формах собственности. Согласно ст.36 Конституции РФ, собственники природных ресурсов (в том числе, и водных) владеют, пользуются и распоряжаются ими свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. В основном законе сказано: «природные ресурсы», но это выражение следует понимать так, что последние воплощаются в природных объектах (в том числе, и в водных объектах). В ст. 72 Конституции РФ устанавливается, что охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

*Легальный термин водного объекта***.** Согласно ст. 1 ВК РФ водный объект — это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеются характерные формы и признаки водного режима. При этом сам водный режим есть изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте. Как указывается в ст. 5 ВК РФ, в зависимости от особенностей режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные.

Исходя из ст. 5 ВК РФ, в понятие «поверхностный водный объект» входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеют место обязательные признаки поверхностных водных объектов — соединение земли и вод [2, с. 350–353]. Понятие «поверхностный водный объект» является общим по отношению к следующим понятиям: водоемы, водотоки, болота, ледники и снежники, моря и их части, природные выходы подземных вод (родники и гейзеры). Как следует из перечисленного, к поверхностным водным объектам законодатель причислял и причисляет водотоки и водоемы. Собирательное понятие водоемов включает в свой состав: озера, водохранилища, пруды, обводненные карьеры, а водотоки — это реки, ручьи, каналы.

Взаимодействие вод и сопряженной земли порождает разные геоморфологические образования: морское дно, русло реки или ручья, озерная котловина, чаша водохранилища и ложа пруда [3]. Таким образом, при невозможности индивидуально определить

водную массу, находящуюся в постоянном движении, есть возможность определить границы геоморфологических форм, вмещающих в себя поверхностные воды. Сущность поверхностных водных объектов, как природных комплексов, заключается в прочной взаимной связи воды и земли. Безусловно, дно и берег водоёмов и водотоков — недвижимость. При всех своих «текучих» свойствах поверхностные воды тесно связаны с землей. Эта связь настолько географически и экологически прочна, что без нее не было бы водного объекта (параллельно объекта права собственности и пользования). Как отмечал еще Член-корреспондент РАН О.С. Колбасов, поверхностные водные объекты (как искусственные, так и естественные) обладают некоторыми признаками недвижимости, обусловленными наличием земли, составляющей их дно и берег [4, с. 53–54].

Цивилистический подход**.** Со времен римского права титул право собственности означал наиболее полное господство над вещью [5]. С течением веков европейская правовая мысль стала понимать право собственности как известную триаду: право владения (физическое обладание), право пользования (возможность эксплуатировать, извлекать полезный эффект), право распоряжения (определять юридическую судьбу). В статье 544 Гражданского кодекса Франции (Наполеона) содержится фундаментальное положение: «Собственность есть право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом, с тем, чтобы пользование не являлось таким, которое запрещено законами или регламентами» [6]. Как отмечал профессор Л.И. Дембо, гражданское законодательство стран Западной Европы (Франции, Италии, Испании, Австрии) делило водотоки на публичные (русло принадлежало государству, которое распределяло права на водопользование) и частные (принадлежность земельной собственности с некоторыми оговорками). При этом публичными считались судоходные и лесосплавные водные объекты [1, с. 11].

Как справедливо указывается в ст. 209–211 ГК РФ, собственник имеет право владения, пользования и распоряжения своим имуществом, несет на себе бремя содержания и риск гибели имущества. Бремя содержания водного объекта также приходится на его собственника, коим, как правило, является публичный субъект (государство, муниципальное образование). В силу действующего законодательства им может быть также физическое и юридическое лицо, в собственности которого находится земельный участок вместе с прудом или обводненным карьером.

ГК РФ (ст.209, 129) устанавливает своего рода «экологические приоритеты». Право владения, пользования, распоряжения землей

и другими природными ресурсами ограничено требованием не наносить ущерба окружающей среде и соседним природопользователям. Это ограничение особенно важно в связи с водохозяйственными проектами. Ведь применение к природным ресурсам института права собственности имеет свои принципиальные особенности, ограничительные по своему характеру. Природные ресурсы (включая и воды) могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и другими природными ресурсами (ст. 129 ГК РФ).

Эколого-правовой подход. Итак, содержание права собственности на водные объекты определяется как гражданским, так и водным законодательством [7]. Согласно водному законодательству, характерной чертой права собственности на водные объекты является неполное применение к ним понятия «владение», ибо сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Еще одна особенность изучаемого титула относится к распоряжению: запрет на отчуждение водных объектов (кроме являющихся принадлежностью земельных участков прудов и обводненных карьеров), находящихся в федеральной собственности. В силу действующего законодательства только одна сделка может быть заключена с российскими водными объектами (не относящимися к прудам и обводненным карьерам) – договор водопользования. Однако этот договор не предусматривает передачу права собственности на водный объект от публичного субъекта к хозяйствующему [8, с. 302–310], [9, с. 306–328].

Титул права собственности на водные объекты дает публичным субъектам широкие возможности для принятия решения об осуществлении водохозяйственной деятельности (того или иного вида). В свою очередь, государство — собственник допускают то или иное лицо для использования водного объекта в тех или иных хозяйственных целях.

Некоторые исследователи рассматривают власть государства в области регулирования природопользования и охраны природы как недостаточную, если она не опирается на государственное же право собственности. Как пишет известный юрист-эколог М.М. Бринчук: «Достижение цели благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего, обеспечивается посредством регулирования права собственности на природу» [10, с. 19].

Государство, как участник экономической жизни, стремится иметь большое «поле для маневра» и прибегать к разным видам воздействия на поведение хозяйствующих субъектов и, соответственно, получать разные виды доходов. Именно поэтому даже в

странах с развитой рыночной экономикой государству весьма удобно регулировать природопользование, если оно одновременно является собственником многих природных ресурсов (объектов, образований).

Титул собственности на какое-либо природное образование дает государству прочные основания для сдачи в аренду данного природного объекта и получения арендной платы. Получение арендной платы не является главным мотивом публичной власти, хотя и является существенным доходом. При конкуренции между хозяйствующими субъектами за право пользования природным объектом собственник этого объекта может выдвинуть экологически обоснованные условия их использования. Данные утверждения касаются и договоров природопользования, близких к аренде по своим характеристикам.

Согласно статьям 24–25, 27 ВК РФ, именем Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований уполномоченные органы власти владеют, пользуются, распоряжаются водными объектами, находящимися в собственности названных публичных субъектов. Однако в действующем законодательстве предусматривается, что осуществляются данные полномочия ради общественных интересов. Ведь в силу законодательства уполномоченные органы не осуществляют названные полномочия ради получения максимального дохода от водопользования, а делают это ради обеспечения потребностей и в целом общего блага граждан.

В ряде правопорядков законодатель в силу свойств природных вод осознанно не употреблял титул право собственности. Согласно Швейцарскому гражданскому кодексу 1907 г. имело место именно «верховное управление» государства над публичными водами, ледниками, бьющими источниками (ст.644) [1, с. 19]. Наряду с верховным государственным управлением законодательство Швейцарии предусматривает публичное управление со стороны кантонов и муниципальных образований.

В данном случае в силу невозможности индивидуально определить движущуюся водную массу имело место правовая конструкция, близкая к титулу собственности, но все же не сама собственность. Во многом такая юридическая формулировка созвучна концепции верховного государственного распоряжения в отношении природных вод. Высказанная в советской науке Д.С. Флексором, данная концепция подразумевала такое публичное управление водными ресурсами, которое осуществлялось бы в интересах сообщества водопользователей. Концепция «верховного распоряжения» подразумевала

также, что государство должно в общественных интересах воздержаться от максимизации своих доходов в связи с работой водного хозяйства [11]. Из сказанного видно, что доктрина управления со стороны государства водными ресурсами не препятствует назначению платы за водопользование (хотя и при условии воздержания от максимизации доходов собственника).

Итак, вне зависимости от собственности на воды или публичного управления водными отношениями правопорядки ряда стран предусматривают хозяйственные платежи за водопользование. В странах Евросоюза (Франция, Испания), США и Канаде в силу водного законодательства берутся платежи за водопользование. Уполномоченные законом органы власти (включая бассейновые) взимают и перераспределяют данные платежи на нужды охраны и восстановления водных объектов. Ряд ученых полагает, что важным преимуществом такого подхода является возможность иметь достаточные средства для проведения природоохранных мероприятий как в оперативном ключе, так и в русле политики экологизации экономики [16].

Конституции зарубежных стран о государственной собственности на водные объекты. Если обратиться к конституционному праву многих стран, то мы увидим нормативное выражение как доктрины собственности, так и доктрины публичного управления водными отношениями. Например, в ст. 132 Конституции Испании закрепляется именно государственная собственность на территориальное море, прибрежные зоны и пляжи [12 с. 59–102, 114–116, 152–182, 189.]. Однако при этом подробно про собственность на реки, озера, подземные горизонты в этом конституционном акте не упоминается. Многие Основные законы стран Азии, Америки и Европы прямо закрепляют право государственной собственности на различные виды водных объектов либо на все воды в границах этих государств. В качестве примера можно привести положения статьи 8 Конституции КНР 1982 г., согласно которым воды и отмели являются «государственной, то есть общенародной собственностью». В силу водного законодательства КНР Государственный совет КНР от реализует право собственности государства на поверхностные и подземные воды.

Закрепляют государственную собственность на воды положения конституционных актов стран догоняющего развития*:* Монголии, Вьетнама, Камбоджи, Мьянмы, Саудовской Аравии, Бахрейна, Катара, Кувейта, ОАЭ, Бразилии, Мексики. Самобытные положения Конституции Королевства Бутан 2008 г. считают реки и озера государственной собственностью, а каждого подданного – «доверитель-

ным собственником» природных ресурсов, обязанным содействовать защите естественной окружающей среды. (главы 1, 5).

Гарантируют государственную собственность на воды и положения конституционного права стран, ранее строящих социализм, но уже давно живущих в условиях рынка (Болгария, Румыния, Черногория), а также стран, некогда входящих в СССР (Таджикистан, Беларусь и Литва).

В ряде стран государственная собственность на воды определяется отраслевыми законами, но не конституцией. Например, закон ЮАР о водах 1998 г. закрепил государственную собственность на водные ресурсы страны, а также общее пользование ими.

Одновременно Конституции Португалии, Лихтенштейна, Ирана и Перу ограничиваются положениями соответственно об общественном владении, общественном достоянии или о морских владениях. В частности, в силу положений статьи 45 Конституции Исламской Республики Иран «...моря, озера, реки и другие общие водные ресурсы... находятся в ведении исламского государства, которое должно использовать его в общих интересах». В силу положений Конституции Республики Индия 1949 г. (самая большая в мире) в обязанности каждого гражданина Индии входит защита и улучшение естественной природной среды, включая реки и озера. С середины 1980-х гг. экологическим контролем вплотную занимается Верховный суд Индии [13 с. 72–76]. Принятие на себя таких функций Верховный суд мотивировал наличием в Конституции Индии положения о «праве граждан на жизнь», толкуемого как право на здоровую окружающую среду. Для осуществления названного контроля эффективно работают Наблюдательный комитет и Полномочный комитет по отходам.

Распределение полномочий между публичными субъектами в связи с собственностью на водные объекты. В ряде федераций (США, Бразилия) весьма распространена собственность штатов на поверхностные и подземные воды. Согласно ст. 20, 26 Конституции Республики Бразилия Союзу (как федерации) принадлежат озера, реки и все водные потоки на землях его владений, а также водные потоки, омывающие более одного штата. В свою очередь, к собственности штатов относят поверхностные и подземные воды, текущие, выходящие на поверхность и появляющиеся. При этом воды, появляющиеся в результате публичных работ (очевидно, при создании водохранилищ), осуществляемых Союзом в рамках закона, принадлежат тому же Союзу. Таким образом, результаты крупного гидротехнического строительства закреплены в федеральной собственности. Следует отметить, что и в России за федерацией остались водохранили-

ща и каналы, а также их системы. Как известно, в США штатам исторически принадлежат внутренние морские воды [14, с. 121–302].

В федеративных государствах (США, Канада, Бразилия, ФРГ) законодатель закрепляет многие полномочия по регулированию водных отношений за субъектами федерации (штатами, провинциями, землями и т.д.). За ними закрепляется и собственность на некоторые категории водных объектов, не имеющих, впрочем, общегосударственного значения. Не лишены эти субъекты федерации и финансовых рычагов воздействия.

При этом в США территориальные коллективы в лице штатов и индейских резерваций вправе вмешаться и потребовать включить в лицензии на водопользование свои условия, обеспечивающие качество вод. В результате лицензия как правоустанавливающий документ содержит в себе требования федеральных и региональных органов власти.

Поскольку Российская Федерация является собственником значительного водного фонда, то она определяет общий порядок возникновения, изменения и прекращения права пользования водными объектами. При этом сами федеральные органы предоставляют в пользование водные объекты, лишь занесенные в федеральный перечень (крупные водохранилища и озера). Остальные же федеральные по форме собственности водные объекты предоставляются на основе делегирования полномочий региональными органами в пользование хозяйствующих субъектов.

Лишь отдаленные аналоги можно выявить в положениях Конституции Республики Бразилия 1988 г. В исключительную компетенцию этого государства входят *создание национальной системы управления гидроресурсами и определение критериев предоставления прав на их пользование*. В то же время, в совместной компетенции Союза, штатов и «муниципий» находятся регистрация, наблюдение, контроль за концессиями на право изыскания и эксплуатации гидроресурсов и минеральных ресурсов на их соответствующей территории [14, с. 121–302].

Общие выводы. В зарубежных правопорядках далеко не всегда признается сам титул права собственности государства на водные объекты, но даже и рамках доктрины публичного управления (общественного достояния) государство осуществляет, насколько это возможно, распределение водных ресурсов сообразно общественным потребностям.

В свою очередь, закрепление в том или ином правопорядке собственности публичного субъекта обеспечивает дополнительное правовое средство воздействия на изучаемые общественные отношения,

в том числе в связи с предоставлением водных объектов в пользование на основании торгов и договоров хозяйствующим субъектам.

Следует отметить важное отличие отечественного правопорядка от правопорядков многих зарубежных стран: государство имеет исключительную собственность на целый ряд видов водных объектов. Законодатель резонно понимает эти сложные объекты как органическое единство вод и сопряженных с ними земель. Владение, пользование и распоряжение водными объектами представляется российским законодателем в нетипичном, трансформированном виде.

Список источников

1. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Ленинград. ЛГУ. 1948.
2. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: ИЗиСП. Эксмо, 2010.
3. Орлов В.Г., Основы инженерной гидрологии. Ростов на Дону: Феникс, СПб: Северо-Запад, 2009.
4. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. Изд-во Наука. 1972.
5. Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. М., 1972.
6. Саидов А. Кодексу Наполеона — 200 лет // Юрист. 2004. № 12.
7. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М.: Дело. 2002.
8. Договор как общественная ценность. Монография. Ред.коллегия: В.М. Жуйков, А.В.Габов, О.В.Гутников и др. М.: ИЗиСП. Статут, 2018. С. 302–310.
9. Институты экологического права: монография./С.А. Боголюбов и др. М.: ИЗиСП, Эксмо, 2010.
10. Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций ./ Под общей редакцией Голиченков А.К. Вып. 5. М., 2009.
11. Всесоюзное мелиоративное совещание 23–27 февраля 1926 г. Отчет. М., 1926. (Выступление Флексора Д.С.).
12. Экологические положения конституций. Сборник. Под.ред. Е.А. Высторобца. М. Уфа, Центр интерэкоправа ЕврАЗНИИП. 2012г.
13. Шейнин Л.Б. Органы охраны окружающей среды: необычный опыт Индии//Государственная служба. 2008г.№3.
14. Конституции государств Америки. В 3 томах. / под ред. Т.Я.Хабриевой. Т.3. Южная Америка. М.: ИЗиСП, 2006.
15. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. Боголюбов С.А. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997.
16. Robert Repetto. Roger Dower. Robin Jenkins. Jacqueline Geoghegan. Green Fees: Now a Tax Shift Can Work for the Environment and Economy. World Resources Institute.1992.

Скобеев С.Н.,
ассистент кафедры Правоведения ФГБОУ ВО
«Государственный университет по землеустройству»,
аспирант отдела экологического и аграрного законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
(skobeev@drlex.ru)

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ В НОРМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Skobeev S.N.,
ssistant of the Department of Jurisprudence of the Federal State
Budgetary Educational Institution of Higher Education
«State University of Land Planning»,
Post-graduate student of the Department of Environmental
and Agricultural Law of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
(skobeev@drlex.ru.)

IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL PROVISIONS IN LEGISLATION ON THE PROVISION OF LAND

Конституция Российской Федерации в статьях 9 и 36 закрепляет право граждан и их объединений иметь землю, как природный ресурс, в частной собственности. При этом устанавливается, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. К источникам, которыми регулируются названные правоотношения, можно отнести как Гражданский и Земельный кодексы Российской Федерации, так и иные федеральные законы, например, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В то же время необходимо отметить, что согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, как и другими природными ресурсами, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. То есть Конституцией Российской Федерации допускается развитие поло-

жений федерального законодательства в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Земельный кодекс Российской Федерации разграничивает предметы правового регулирования земельного и гражданского законодательства в части оборота земли и земельных участков, указывая, что последним регулируются имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, если иное не предусмотрено иными нормативно-правовыми актами. Вопросы, связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, отнесены к задачам земельного законодательства. Так, в настоящее время указанные процедуры описаны в Главе V.1 Земельного кодекса Российской Федерации, которая была введена в действие Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанная глава вступила в силу с 1 марта 2015 года, до этого момента правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществлялось совместно Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Действующее земельное законодательство предусматривает предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, физическим и юридическим лицами на праве собственности, в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование или в безвозмездное пользование. По общему правилу земельные участки предоставляются за плату. Исключения составляют установленные в Земельном кодексе Российской Федерации случаи предоставления земли гражданам и юридическим лицам в безвозмездное пользование или в собственность бесплатно. Иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность исключительно за плату.

На праве постоянного (бессрочного) пользования земельные участки могут быть предоставлены только ограниченному перечню лиц, а именно: (1) органам государственной власти и органам местного самоуправления; (2) государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным); (3) казенным предприятиям и (4) центрам исторического наследия президентов

Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий. Также законодательством предусмотрен особый порядок предоставления земельных участков, на которых расположены здания и сооружения. Правообладатели таких объектов недвижимости имеют исключительное право на приобретение земельного участка, на котором расположено указанное имущество, в собственность или в аренду. В остальных случаях земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть проданы или предоставлены в аренду физическим или юридическим лицам на торгах или без проведения торгов.

Земельный кодекс Российской Федерации устанавливает исчерпывающие перечни условий предоставления земельных участков в собственность или в аренду без проведения торгов. На дату составления настоящего доклада предусмотрено 11 оснований для продажи земельных участков без проведения торгов, и 46 — для предоставления в аренду. Цена договора купли-продажи земельного участка, заключаемого без проведения торгов, определяется соответствующим виду государственной и муниципальной собственности органом власти: Правительством Российской Федерации — в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органом государственной власти субъекта Российской Федерации — в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; органом местного самоуправления — в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, — но в любом случае она не может превышать кадастровую стоимость земельного участка. Аналогичные правила по распределению компетенции действуют и при определении размера арендной платы за земельный участок, предоставленный в аренду без проведения торгов. Но здесь имеет место быть одно отличие. В установленных Земельным кодексом Российской Федерации случаях величина арендной платы за предоставленный в таком порядке земельный участок не может быть больше размера земельного налога за этот земельный участок. При проведении аукциона цена договора купли-продажи земельного участка устанавливается по его результатам. На аукционе на право заключения договора аренды земельного участка определяется размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок.

Анализ положений Земельного кодекса Российской Федерации в части распределения полномочий между Российской Федерацией,

ее субъектами и органами местного самоуправления, а также норм о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, показывает, что органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления по факту лишены самостоятельности в озвученном вопросе. Их функционал сведен к строгому следованию и исполнению императивного федерального законодательства. В Главе V.1 Земельного кодекса Российской Федерации весьма подробно прописаны процедуры по проведению аукционов по продаже земельных участков и на право заключения договора аренды земельного участка. А также установлены исчерпывающие перечни случаев предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду бесплатно, которые не могут быть изменены на уровне субъектов Российской Федерации. Такой подход препятствует развитию регионального правотворчества, а также выводит вопросы владения, пользования и распоряжения землей из совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, при которой федеральные и региональные органы власти должны иметь равные возможности, в том числе в части принятия нормативно-правовых актов, регулирующие регулирующих названные правоотношения, на уровень подчинения органов государственной власти субъектов федеральным регламентам. При текущем правовом регулировании в отсутствие в федеральном законодательстве диспозитивных норм о предоставлении земельных участков, принятие органами государственной власти субъектов регионального закона, устанавливающего иной порядок распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности субъектов или государственной не разграниченной собственности, влечет его несоответствие федеральному закону, что дает основания для оспаривания такого акта и последующего признания его недействующим.

Также важно отметить, что в Конституции Российской Федерации речь идет о земле, которая может находиться в частной собственности, а не о земельных участках, которые предоставляются физическим и юридическим лицам. Как известно, это разные с точки зрения земельного права объекты земельных отношений. Земельные участки, например, могут быть образованы путем выделения из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. К образуемым земельным участкам предъявляются различные требования, в частности, об их предельных (максимальных и минимальных) размерах. Земельный участок считается образованным и может быть предметом сделки только

после его постановки на государственный кадастровый учет, который осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости». Государственный кадастровый учет осуществляется федеральным органом исполнительной власти — Росреестром. Как и в случае с правовыми положениями о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, органы государственной власти субъектов лишены полномочий и в вопросе регулирования процедуры государственного кадастрового учета земельных участков.

Конституция Российской Федерации не устанавливает ограничения в отношении земли, которая может находиться в частной собственности. Указывая только, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. В то же время федеральными законами существенно сужается круг земель, которые могут находиться в частной собственности. Возможно, таким способом в Российской Федерации реализуется институт охраны земель, предусмотренный Конституцией. Так, Лесной кодекс Российской Федерации устанавливает, что лесные участки земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. В силу Земельного кодекса Российской Федерации в частной собственности не могут находиться земли запаса и земли особо охраняемых природных территорий. Оставшиеся четыре категории земель в Российской Федерации имеют существенные ограничения по их использованию. Особенно земли сельскохозяйственного назначения и водного фонда. Конституционный суд Российской Федерации неоднократно давал толкования статьи 36 Конституции РФ и поддерживал концепцию, что не вся земля может находиться в частной собственности, а федеральный законодатель по своему усмотрению и без каких-либо ограничений может устанавливать порядок и условия пользования ею. Но такой подход представляется неоправданным. Ведь это дает возможность закрепить в Земельном кодексе Российской Федерации такое правовое положение земель, которое по факту сведет на нет сам институт права частной собственности на землю, предусмотренный Конституцией.

В целом как в Конституции Российской Федерации, так и в Земельном кодексе Российской Федерации прослеживается некое недоверие к частному субъекту, когда речь заходит о его участии в земельных отношениях. В основном законе, например, на первое место ставится постулат об «использовании и охране земли как основы жизни и деятельности народов» и только потом закрепляется частная собственность на землю. Из одиннадцати основных

принципов земельного законодательства больше половины прямо или косвенно связаны с охраной, сохранением и надлежащим использованием земли, и ни ни один не защищает интересы частного собственника. Одновременно в этих же основных принципах разграничивается государственная собственность на землю и предпринимается попытка найти баланс между «интересами общества и законными интересами граждан».

Получается, что федеральный законодатель, развивая положения Конституции Российской Федерации о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, по факту выказал недоверие как органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления, так и своим согражданам. Первых он существенно ограничил в полномочиях и самостоятельности, а вторых — в перечне земель, которые могут находиться в частной собственности, и установил жесткие требования по использованию. Возможно, именно поэтому за период действия Земельного кодекса Российской Федерации структура земель по форме собственности практически не изменилась — около 92% земли как было, так и находится в государственной или муниципальной собственности.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020);
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020);
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 24.04.2020);
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 24.04.2020);
6. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
7. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 25.05.2020) «О государственной регистрации недвижимости»;
9. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 1058-О-О;
10. Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2008 № 1047-О-О;
11. Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2009 № 48-О-О;

Сухова Е.А.,
доцент, доцент кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук
(suhova-elena@yandex.ru)

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Sukhova E.A.,
PhD., Associate Professor, Associate professor,
of the land and ecological law department
(Saratov state law Academy)
(suhova-elena@yandex.ru)

ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE MECHANISM FOR ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY

За последние годы в Российской Федерации наблюдается значительный рост требований к обеспечению экологической безопасности, как со стороны власти, так и общества. Президент РФ в ежегодных посланиях Федеральному собранию неизменно обращается к этой теме, отмечая необходимость формирования цивилизованной, безопасной системы обращения с отходами, перевода предприятий ЖКХ, энергетики, транспорта на наилучшие доступные технологии и строгие природоохранные стандарты, создания полноценной системы экологического мониторинга, перехода на экономику замкнутого цикла, обозначая как цель уже с 2021 года применение механизма так называемой расширенной ответственности производителей. При этом подчеркивается, что «при принятии подобных решений мы должны руководствоваться не корпоративными интересами, не интересами отдельных уважаемых людей и компаний, а интересами народа России».

Источником и основой таких высказываний служит Конституция РФ, уже в Преамбуле которой утверждаются права и свободы человека, стремление обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Кроме того, провозглашая Россию демократическим правовым государством, высшей ценностью в Основном законе признается человек, его права и свободы, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства (ст. 2).

Таким образом, обеспечение экологической безопасности на современном этапе — одна из основных функций российского государства. Деградация, загрязнение и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов создают угрозу разрушения природной среды, которое может оказаться необратимым и приведет к ухудшению здоровья и снижению качества жизни, повышению смертности населения, что в свою очередь повлечет нарушение конституционных прав человека: право на жизнь (ст.25),право на охрану здоровья (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Таким образом, говорить о надлежащем обеспечении экологической безопасности мы можем только в том случае, если качество окружающей среды находится на уровне, не представляющем опасности для человека, реализации его прав и свобод и удовлетворения его потребностей в нормальном физиологическом, интеллектуальном и духовно-нравственном развитии, обеспечиваемое непрерывным мониторингом и оперативным реагированием на возникновение угроз и поражающих последствий [1, с. 177].

В тоже время, не смотря на конституционно значимую ценность обеспечения экологической безопасности, данная категория упоминается в Конституции РФ лишь единожды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. «д» п. 1 ст. 72). При этом категории «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» в Основном законе разграничены и рассматриваются как два самостоятельных вида деятельности, однако в чем заключаются различия между ними остается неясным. Проблема заключается также в «неопределенности разграничения по ним конкретных полномочий федеральных и региональных органов государственной власти» [2, с. 60].

Еще более интересующим нас вопросом в связи с проводимым исследованием является неясность конституционных основ правового механизма обеспечения экологической безопасности, позво-

ляющего установить: каким образом должно осуществляться правовое регулирование общественных отношений, возникающих в данной сфере, а также в каком направлении должно развиваться законодательство и правоприменительная деятельность. В соответствии со ст.3 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О безопасности» деятельность по обеспечению безопасности включает в себя, в том числе, правовое регулирование в области обеспечения безопасности. К совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены природоресурсное законодательство (земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах), определенно точно устанавливающее правовой механизм природопользования, и законодательство об охране окружающей среды (ч. «д» п. 1 ст. 72). Являются ли экологическая безопасность и охрана окружающей среды предметами самостоятельного правового регулирования, предполагается ли формирование самостоятельной системы законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности, а так же каково должно быть распределение законодательных полномочий между центром и регионами в данной сфере в Конституции РФ не конкретизировано.

Обеспечению реализации указанных конституционных положений, как справедливо отмечает Краснова И.О., не способствует и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», поскольку понятие «экологическая безопасность» в нем сформулировано настолько абстрактно, что не позволяет из всего многообразия отношений в области охраны окружающей среды выделить отношения именно экологической безопасности, определить особые права и обязанности субъектов, построить эффективный механизм реализации правоотношений, включая меры юридической ответственности [3, с. 545]. Требование же обеспечения экологической безопасности упоминается в данном Законе фрагментарно при регулировании экологического нормирования (ст. 19), экологической сертификация (ст. 31) и установлении требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (ст. ст. 34, 35, 40, 44, 50).

Отдельные ответы на возникшие вопросы можно найти в многочисленных толкованиях конституционных положений Конституционным Судом РФ, однако в них прослеживается и широкий, и узкий подход к содержанию правового механизма обеспечения экологической безопасности. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О указывается, что федеральный законодатель в целях обеспечения экологической безопасности должен создать эффективный правовой механизм рационального

природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. Это дает повод предположить, что законодательство в сфере природопользования и в сфере охраны окружающей среды в совокупности и составляют законодательство в сфере обеспечения экологической безопасности. Однако в Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П закреплено, что достижение баланса частных и публичных интересов в экономической сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности предусматривается путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к окружающей среде методов хозяйствования в целях так называемого экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частноправовых, так и публично-правовых методов регулирования, включающих широкий набор правовых средств (административных, фискальных и др.). Здесь уже правовой механизм обеспечения экологической безопасности ограничен системой правовых средств, направленных на предупреждение, выявление и своевременное устранение угроз от экологических правонарушений, а также на стимулирование рациональных способов использования природных ресурсов в экономической сфере.

В конечном итоге такая ситуация обусловила и в научной литературе многочисленные дискуссии по поводу разграничения категорий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» и их правовых механизмов. Так, Д.С. Велиева полагает, что природоохранная деятельность является лишь одной из составляющих механизма обеспечения экологической безопасности [4, с. 10]. По мнению Т.В. Петровой, задачи обеспечения экологической безопасности напротив несколько уже, чем задачи охраны окружающей среды, поскольку считает их не связанными с восстановлением природной среды, обеспечением рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Автор сводит их к сохранению такого состояния природной среды, при котором не нарушаются жизненно важные интересы человека, проживающего в этой среде [5, с. 80]. Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский отмечают, что правовое обеспечение экологической безопасности не может рассматриваться вне контекста общих требований экологического законодательства, но в то же время обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, обусловленные повышенной степенью опасности [6].

Следует согласиться с И.О. Красновой, которая полагает возможным выделять в составе экологического законодательства относитель-

но самостоятельную отрасль, которую автор предлагает пока именовать в теории законодательством об экологической безопасности, развивающимся по пути секторального регулирования, т.е. посредством установления правовых требований экологической безопасности отдельными законами по каждому сектору экономики или виду опасной хозяйственной деятельности [3, с. 552]. Однако создание эффективной непротиворечивой системы законодательства, в первую очередь, предопределяется ценностями государственной политики в обозначенной сфере. В настоящее же время представления государства о целях, задачах, приоритетах, принципах, механизмах и прогнозируемых результатах деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности содержатся в нескольких стратегических документах, которые не отличаются единством подходов и формулировок. Так, буквальное толкование положений Экологической доктрины РФ позволяет придти к выводу, что обеспечение экологической безопасности рассматривается в ней через призму сохранения целостности природной среды, а направления деятельности связываются с предупреждением экологической опасности при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности, а также с устранением экологической опасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года главной целью признается такое решение социально-экономических задач, которое должно обеспечить помимо прочего «укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». Что представляет собой данный правопорядок и чем отличается он от экологического правопорядка (или является синонимом) не разъясняется. При этом далее, не смотря на то, что охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности рассматриваются как самостоятельные категории, механизмы реализации государственной политики описываются для них единые.

Наконец в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года непосредственно определены две стратегические цели: сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. При этом в первом документе это цели обеспечения экологической безопас-

ности и рационального природопользования, а во втором они признаются целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Однако анализируя данные цели, остается вопрос: должны ли отличаться цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности от целей государственной политики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Вполне объяснимым, в этой связи, является отсутствие четкого понимания категории «обеспечение экологической безопасность» и на уровне большинства субъектов РФ: ее идеи, смысла, содержания, цели и задач и соотношения с категорией «охрана окружающей среды». Между тем, как справедливо отмечает Абанина Е.Н., «именно на региональном уровне должны обеспечиваться основные мероприятия в целях безопасности всех экологических систем с учетом специфики расположения объектов промышленности и сельского хозяйства, состояния природных ресурсов и географического своеобразия на территории регионов» [7, с. 101–102].

Таким образом, нормативными правовыми актами, и в первую очередь Конституцией РФ, закреплена необходимость обеспечения экологической безопасности, однако не определен его конституционный смысл (что это: цель, задача, принцип, обязанность). Решением данной проблемы могло бы стать закрепление обеспечения экологической безопасности в качестве конституционной обязанности государства, например, посредством указания на то, что оно гарантируется Конституцией РФ. Это позволит разрешить назревшие проблемы в сфере законодательного уточнения таких понятий как «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности», разграничения категорий «обеспечение экологической безопасности», «охрана окружающей среды» и «рациональное природопользование», а также четкого определения элементов правового механизма: предмета, субъектов и объектов, а также средств правового обеспечения экологической безопасности.

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

Список источников

1. Сухова Е.А. Содержание и структура понятия обеспечения экологической безопасности // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 2. С. 175–181
2. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56 — 67.
3. Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. № 5. С. 543 — 555.

4. Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 50 с.
5. Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. 2005. № 1. С. 77–81
6. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 160 с.
7. Абанина Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 6А. С. 96–103.

Чесноков А.А.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент Алтайского филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы;
доцент Барнаульского юридического института МВД России
(chesnokovaa@mail.ru)

ОСНОВНОЙ ЗАКОН И ПРАВО НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМАЦИЮ

Chesnokov A.A.,
PhD., assistant-professor, Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
Altai branch, assistant-professor Barnaul legal college
of the Interior ministry of Russia
(chesnokovaa@mail.ru)

BASIC LAW AND THE RIGHT TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

Последние десятилетия происходит неуклонное возрастание роли и ценности информации, в том числе, и в экологической сфере, что приводит к активному развитию эколого-информационных общественных отношений.

Нормативное регулирование право на экологическую информацию получило в ряде взаимосвязанных документов. На международном уровне, в первую очередь, это Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25.061998 года) [1]; Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) [2], Стокгольмская декларация (Принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды) [3]. На региональном можно упомянуть Модельный закон СНГ «О доступе к экологической информации» (Санкт-Петербург, 06.12.1997 г.) [4], который закрепил конкретные механизмы доведения до всеобщего сведения экологической информации через средства массовой информации, а также в виде сообщений государств о состоянии окружающей среды.

На национальном уровне важнейшее значение имеет ст. 42 Конституции РФ: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Причем в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ [5] органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. При этом, ст. 42 Основного закона по своему смыслу закрепляет все-таки не право на благоприятную окружающую среду, а соответствующий законный интерес. В противном случае существовало бы прямая обязанность государство его обеспечить. И любое физическое лицо, проживающее в пределах территории с неблагополучной экологической обстановкой (74% населения страны) обратившись и судебные органы получало бы компенсацию за неисполнения данной обязанности. Еще больший простор открывают условия объявленной пандемии. Однако, возмещение вреда можно получить лишь в исключительных случаях, прямо предусмотренных законодательством. На самом же деле государство всего лишь, в силу своих возможностей, создает ряд гарантий для реализации законного интереса в благоприятной природной среде. С другой стороны, обеспечение информационных экологических прав и выступает одной из таких гарантий.

В целом, мы начитали более 30 законодательных актов, устанавливающих перечни жизненно важной экологической информации, требующей доведения до всеобщего сведения.

Возникает предположение о всеобщем признании права человека на экологическую информацию в качестве естественного, более того, в том или ином виде оно существует уже достаточно давно. Сегодня уже сформировался целый «пучек» эколого-информационных правомочий личности, динамично развивающийся вместе с обществом. Но все они существуют в рамках двух непохожих режимов: открытого и ограниченного доступа.

Ограничение доступа к информации возможно в случае, установленных федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Однако здесь существует множество неясных моментов: как соотносится право на государственную и общественную безопасность, коммерческую тайну, интеллектуальную собственность, частную жизнь и прочее, если они скрывают возможный риск экологическим интересам граждан? Имеют ли граждане право знать (обязаны ли знать) опасность тех или иных технологий, не подлежащих раскрытию? Сейчас нет определенной позиции относительно безопасности сотовой связи, генно-модифицированных растений и животных, влияния сгоревшего ракетного топлива на динамику онкологических заболеваний и прочее. Хотя подобные исследования и проводятся, данные об их результатах не всегда предпочитают разглашать. Граждане часто не знают, что проживают по соседству с объектами, способными вызвать техногенные катастрофы, а сам факт обнародования подобных сведений может вызвать резкое падение цен на недвижимость и т.п. Однако, обладание экологической информацией — конституционное право граждан и думается, что здесь интересы общества должны преобладать.

К сожалению, часто право на экологическую информацию входит в конфронтацию с интересами безопасности государства. Так в материалах дела Европейского суда по правам человека «Никитин против России», ставшего почти хрестоматийным, рассматривается ситуация, в которой заявитель при составлении доклада о рисках радиоактивного загрязнения балтийского региона был подвергнут уголовному преследованию по факту государственной измены посредством шпионажа так как раскрывал некоторые сведения об авариях на атомных подводных лодках. Однако, не было доказано, что информация не могла быть получена из открытых источников, кроме того, действия Никитина были признаны направленными на реализацию права на информацию об окружающей среде и ее состоянии, закрепленного ст. 42 Конституции РФ и он был оправдан

(Постановление ЕСПЧ от 20.07.2004 «Дело «Никитин (Nikitin) против Российской Федерации»» (жалоба № 50178/99)) [6].

Более того, сокрытие или искажение экологической информации лицами, обязанными сообщать такую информацию или уполномоченными на принятие мер по ее устранению, влечет административно-правовую (ст. 8.5 КоАП РФ), а в случае опасности для жизни или здоровья людей — уголовную ответственность (ст. 237 УК РФ).

К сожалению, наиболее часто мы оперативно узнаем важнейшие события региона в области экологии, в том числе представляющие потенциальную опасность для жизни или здоровья граждан, не из официальных источников, а из форумов новостных сайтов (Банкфакс, РИАНовости, Амител, и проч.), т.е. институты гражданского общества выполняю функции, возложенные законом на органы публичной власти. Поэтому необходимо осуществить законодательное закрепление конкретных механизмов обнародования экологической информации в зависимости от ее значимости и видов, создать при всех органах власти информационные порталы, посвященные оперативному экологическому мониторингу.

Список источников

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25.061998 года): [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).
2. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992): [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. — 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).
3. Стокгольмская декларация (Принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды) : [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).
4. Модельный закон СНГ «О доступе к экологической информации» (Санкт-Петербург, 06.12.1997 г.) : [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).

5. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) : [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).
6. Постановление ЕСПЧ от 20.07.2004 «Дело «Никитин (Nikitin) против Российской Федерации»» (жалоба № 50178/99) : [Электронный ресурс]. Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы КонсультантПлюс: Высшая школа. 2020. Режим доступа: http://www.consultant.ru. (дата обращения: 01.05.2020).

Ширяева С.В.,
заведующая кафедрой теории и истории государства и права,
кандидат юридических наук, доцент ФГБОУ ВО
Московский педагогический государственный университет
(sv.shiryaeva@mpgu.su)

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И АБСОЛЮТНЫЕ ЦЕННОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БАЛАНСА ЧЕЛОВЕКА И ПРИРОДЫ

Shiryaeva S.V.,
Head of the Department of Theory and History of State and Law,
Associate Professor, PhD., Moscow State Pedagogical University
(sv.shiryaeva@mpgu.su)

LEGAL CULTURE AND ABSOLUTE VALUES OF THE ECOLOGICAL BALANCE OF MAN AND NATURE

В статье автор рассматривает зависимость между уровнем правовой культуры в обществе и отношением граждан к окружающей среде, результатом которого становится переоценка ценностей ориентированных на трансформацию всей традиционной материальной и духовной культуры на основе нового понимания значения естественных предпосылок, природных факторов для существования и развития человека, будущего современного общества [1].

Соблюдение экологического баланса человека и природы воспринимается всем человечеством, говоря на языке математиков, аксиомой, т.е. теоремой, не требующей доказательств. Вот и мы, в своей статье, не будем обосновывать это положение, а возьмем его за фундамент для построения своей дедуктивной теории.

В формате проводимого мероприятия — школы-практикума для молодых юристов, остановимся на основных критериях оценки экологического баланса человека и природы. Выбор критериев (основных признаков), используемых для оценки экологического баланса основывается на отношении между свойствами субъекта и объекта оценки. Объектом оценки в данном случае выступает экологический баланс, рассматриваемый с точки зрения естественных или измененных человеком средообразующих компонентов и природных процессов, приводящих к длительному (условно бесконечному) существованию данной экосистемы [2].

Таблица критериев оценки экологического баланса человека и природы ярко демонстрирует существующий в настоящее время дисбаланс. Как утверждают известные экологи, нарушенное экологическое равновесие приблизилось к точке невозврата, ориентировочно осталось около 40 лет и восстановить баланс будет уже невозможно. Существующая концепция устойчивого развития [4, с. 151], основанная на идее паритета интересов как настоящего, так и будущих поколений, нацелена на разрешение противоречий между обществом и природой, останется нереализованной без консолидации сил всего общества на трансформацию общественного сознания ориентированного не на приращение капитала в интересах отдельной личности, а на развитие стратегии сбалансированного потребления природных ресурсов, гармонизации потребностей человека и возможностей природы [5, с. 10].

Общественное сознание и его трансформация, по мнению автора, является центробежными силами, способными вернуть в гармоничное состояние баланс человека и природы, обеспечить сохранение абсолютных ценностей: человека как биологического существа и продукта природы, человека и природу как экосистему, в которой человек должен следовать законам развития природы.

Одной из форм общественного сознания является правосознание. Правосознание это отражение в сознании индивида, группы, общества отношения к праву, правовым явлениям, действующему и желаемому праву, деятельности правоустанавливающих, правореализующих и правозащитных органов и учреждений, а также о должном порядке правового регулирования общественной жизни. Общественные отношения человека и природы урегулированы

Таблица

Критерии оценки экологического баланса человека и природы

Факторы воздействия	Человек, антропогенное воздействие	Природа: стадии деградации природной среды	Объект оценки: экологический баланс и его состояние
Интенсивность воздействия по освоению природных территорий	Охотничий промысел	Исчезновение крупных травоядных животных	Уменьшение разнообразия
	Развитие скотоводства	Уничтожение больших территорий растительности	Уменьшение проективного покрытия и биологической продуктивности пастбищной растительности
	Развитие сельскохозяйственных угодий	Сокращение биоразнообразия и нарушение баланса микроэлементов.	Потеря плодородия (эрозия, дефляция, засоление, иссушение, заболачивание, переуплотнение, загрязнение и т.п.).
	Для восполнения вносит в почву минеральные удобрения	Попадают в реки, водохранилища, атмосферу	Уровни загрязнения особо опасными токсическими веществами. Высокая степень экологического неблагополучия вод во все фазы гидрологического цикла
	Промышленное производство (химическое, металлургия, Техногенные кризисы	Поверхность земли заполняется вредными промышленными отходами, вредные выбросы в атмосферу продуктов производства.	Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ на здоровье человека и окружающую среду. Последствия: парниковый эффект, озоновые дыры, загрязнение окружающей среды.
	Транспорт (воздушный, водный, подводный, наземный, подземный)		
Прямая угроза исчезновения человечества — состояние экосистем	Состояние здоровья населения	Изменение климата, движение материковых плит, возникновение новых видов животных организмов	Увеличение младенческой смертности, невынашевание беременности, врожденные аномалии развития новорожденных, смертность по возрастным группам мужчин и женщин, заболеваемость детей и взрослых, распространение онкологических заболеваний [3, с. 10–13].

Окончание таблицы

Факторы воздействия	Человек, антропогенное воздействие	Природа: стадии деградации природной среды	Объект оценки: экологический баланс и его состояние
	Биологическое воздействие на окружающую среду — эксплуатация микробиологических объектов Генно-инженерная деятельность	Создание модифицированных видов живых организмов	Интродукция видов животных и растений, новых для определенной экологической системы
Экологическая безопасность	Понятие «экологическая безопасность» закреплено: Конституцией РФ (ст. 72); международными актами; Федеральным конституционным законом “О Правительстве Российской Федерации” (ст. 18); Законами “О безопасности” (ст. 13); “Об охране окружающей среды” и другими правовыми актами.	Экологическая безопасность может быть обеспечена тогда, когда состояние объектов и сооружений, в котором они находятся, а также их продукция не являются источником угроз безопасности населения и не оказывают негативного воздействия на окружающую среду (ОС).	Под экологической безопасностью понимается совокупность состояний, процессов и действий, обеспечивающих экологический баланс в окружающей среде (ОС) и не приводящих к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым ОС и человеку.
Предвидеть и принять меры для предотвращения или минимизации вредных последствий	Влияние на размеры лесных пожаров, прогноз землетрясений и наводнений, цунами, ураганы	Смягчение разрушительных последствий	Эвакуация людей и другие меры безопасности

нормами права различного уровня, начиная от внутригосударственного законодательства и заканчивая нормами международного права. Отражение в сознании индивида, группы, общества идей, чувств, настроений, представлений и взглядов об абсолютной ценности баланса человека и природы, выражаются в действующем праве.

Особенностью правосознания является способность воздействовать на социальные процессы, как ускоряя, так и замедляя их развитие. Именно поэтому многие прогрессивные правовые реформы в сфере экологии не восприняты и не поддержаны населением, в силу отставания правосознания больших социальных групп от общественных потребностей и характеризуется, в частности, неспособностью человека, общества и государства к преломлению тенденции ухудшения состояния окружающей среды.

Отставание правосознания, по мнению автора, происходит, во-первых, в силу неспособности критически оценивать свои проступки с точки зрения соответствия их экологическому праву, завышенной самооценке личности по отношению к природным богатствам, слабо развитых привычных стереотипов правомерного поведения в условиях окружающей среды, выработке традиций соблюдения экологической безопасности и организации экологического мониторинга и соблюдения обычаев, сформированных мировым сообществом, на основе исторического прошлого. Все перечисленные критерии правосознания относятся к общему пониманию правовой психологии, как структурному элементу правосознания, которая характеризует эмоциональный уровень отношения к праву, и в частности, к экологическому праву.

Во-вторых, отставание правосознания происходит и в силу выражения отношений человека, общества и государства к правовой действительности в общем, и в сфере экологии, в частности, и ее оценки в системе идей, правовых взглядов, научных концепций и теорий. Этот структурный элемент правосознания относится к правовой идеологии, которая по сравнению с правовой психологией является более глубоким познанием и усвоением права, без эмоциональной окраски его восприятия, проникающим в сущность каким должно быть совершенное право, включая методологию обеспечения его эффективности.

Детерминизм правовой идеологии и правовой психологии очевиден. Направляя вектор совершенствования правовой идеологии, например, на концепцию устойчивого развития взаимодействия человека и природы, идея воздействует на правовую психологию личности, социальных групп и общества в целом. Идеологическая

готовность личности, социальных групп и общества в целом будет отражаться в контроле эмоционального уровня и настроений по отношению к реализации указанной концепции. А правовая идея, содержащаяся в концепции, предопределит, в свою очередь, правовые эмоции, т.е. в конечном итоге уровень обыденного правосознания. Узаконенная в правовых нормах модель устойчивого развития становится формой урегулирования социальной ответственности современных общества и государства за создание для будущих поколений условий, пригодных для удовлетворения физиологических, экономических, духовных и иных потребностей в ходе взаимодействия с природой [5, с. 10]. «Среди механизмов совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды, экологической безопасности является усиление ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды» [6, с. 272].

Правовое сознание личности, опираясь на правовой опыт, идеи, чувства, представления и поведение материализует их как осознанную необходимость и внутреннюю потребность развития правовых институтов, правовых процессов и правовых форм взаимодействия общества и государства. Такая совокупность овеществленных и идеальных элементов, относящихся к сфере действия права, их отражения в сознании и поведении людей называется правовой культурой. Иначе говоря, правовая культура — это качественное состояние правовой жизни общества [7].

Правовая культура это явление общественное, многогранное, являющееся составной частью общей и духовной культуры. Правовая культура является высшей формой осознания интересов и потребностей общества в правовом регулировании, т.е. переход общественного правосознания в его качественное состояние. «По мнению Е.В. Аграновской, правовая культура — это система взглядов, оценок, убеждений, установок относительно важности, необходимости, социальной ценности юридических прав и обязанностей, которые формируют позитивное отношение к праву, законности, правопорядку, обеспечивают социально полезное поведение в правовой сфере» [7, с. 291–293].

Для трансформации общественного сознания ориентированного на развитие стратегии сбалансированного потребления природных ресурсов, гармонизации потребностей человека и возможностей природы необходимо формирование:

– содержания правовой культуры (знание права, отношение к праву, привычка соблюдать право, правовая активность);

– уровней развития правовой культуры (обыденный, профессиональный, теоретический);

– субъектный состав правовой культуры (общество, группы, индивида) [8, с. 592].

Таким образом, правовая культура в сфере правового регулирования правоотношений государства общества по вопросам соблюдения экологического баланса человека и природы характеризует социально-правовые ценности, и их прогрессивные достижения в области охраны окружающей среды.

Одним из примеров проявление правовой активности, содержания правовой культуры, является использование Президентом Российской Федерации, своего права законодательной инициативы, закрепленное пунктом «г» статьи 84 Конституции РФ. Так, документом от 21 мая 2020 года № Пр-829 Президент внес в Государственную думу РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании Российской Федерации»» по вопросам воспитания обучающихся. Ключевые изменения в этом документе связаны с реализацией вузами в рамках различных образовательных программ, предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации (далее — ФЗ «Об образовании») основного понятия и процесса — воспитания. Пункт 2 статьи 2 ФЗ «Об образовании» дополняется более глубоким наполнением содержания понятие воспитания, через деятельностный подход — формирование у обучающихся чувства патриотизма и гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам героев Отечества, к закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям много национального народа Российской Федерации, к природе и окружающей среде. Согласно статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», окружающая среда — это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов [9; 10, с. 56–57].

Воспитание у обучающихся бережного отношения к природе и окружающей среде, включенное обязательным элементом в образовательные программы вузов, является свидетельством изменения уровня правосознания и правовой культуры в сторону возврата к абсолютным ценностям экологического равновесия человека и природы.

С целью реализации указанной законодательной инициативы предлагаю Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ выступить организатором методических разработок для вузов по формированию высокого уровня

правовой культуры через правовое воспитание и правовое формирование личности.

Прошу включить данное положение в резолюцию международной школы-практикума 2020.

Список источников

1. Мамедов Н.М. Обобщение концепции устойчивого развития // Взаимодействие культур в условиях глобализации / Под общ. ред. Н.М. Мамедова, А.Н. Чумакова. М.: Канон +, 2010. 528с. URL: http://rrpedagogy.ru/journal/article/750/.
2. Гарин В.М., Клёнова И.А. Экология для технических вузов. Ростов н/Д: Феникс, 2001. 384 с.
3. Кочуров Б.И. Геоэкология: экодиагностика и эколого-хозяйственный баланс территории, 1999. С. 10–13. 86 с.
4. Аткиссон А. Как устойчивое развитие может изменить мир. М., 2012. 455 с.
5. Чжэн Л. Дуализм отношений человека и природы в рамках концепции устойчивого развития // Общество: социология, психология, педагогика. 2014. №3. URL: https://bit.ly/2Ay0QQE (дата обращения: 22.05.2020).
6. Боголюбов С.А. Институт ответственности в нормативных документах экологической политики // Конституционные основы правового регулирования экологических отношений: от идей к реализации (к 25-летию Конституции Российской Федерации)» и «соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере»: сборник материалов Международных научных конференций. г. Москва, 20 декабря 2018. 2019. С. 271–274.
7. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Норма, Инфра-М, 2017. 384 с. URL: https://bit.ly/3gQKT8y (дата обращения: 24.05.2020).
8. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. СПб.: Издательство Юридического института, 2010. С. 592, 608 с.
9. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. № 6. 12.01.2002.
10. Боголюбов С.А. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: проблемы применения // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 56–63.

Сборник подготовлен при финансовой поддержке:

Открытое акционерное общество
«Российские железные дороги»

Акционерное общество
«Российский Сельскохозяйственный банк»

Акционерное общество
«Холдинговая компания «МЕТАЛЛОИНВЕСТ»

Научное издание

КОНСТИТУЦИЯ
И МОДЕРНИЗАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Материалы XV
Международной школы-практикума
молодых ученых-юристов
(Москва, 27 мая – 5 июня 2020 г.)

Председатель редакционной коллегии
Т.Я. Хабриева

Подписано в печать 30.11.2020.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 67,25. Уч.-изд. л. 64,9.
Тираж 500 экз. Заказ № .

Издательский Дом «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www. jurisizdat. ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 979-70-28

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации